

Ein tiefer Einschnitt

# Der 11. September und die transatlantischen Beziehungen

Beate Neuss

Bereits seit dem 11. September befinden sich die Vereinigten Staaten subjektiv und objektiv im Krieg – die Europäer nicht. Da der Angriff am 11. September unseren Bildern von einem Krieg ebenso wenig entspricht wie die amerikanischen Reaktionen den üblichen Strategien der Terrorismusbekämpfung und weil Europa diese Erfahrung des Terrorismus nicht teilt, sind emotionale wie politische Reaktionen unterschiedlich. Den Amerikanern wurde Überempfindlichkeit vorgeworfen, weil sie keine Erfahrung mit dem Terrorismus hätten.

Hier liegt bereits das erste Missverständnis: Auch die USA hatten Erfahrungen mit Terrortoten, sowohl im eigenen Land wie von Landsleuten außerhalb der eigenen Grenzen. Es ist die Dimension des Angriffs, es ist die enorme Zahl von Toten, die alle europäischen Länder zusammen in einer dreißigjährigen Periode des Terrorismus nicht erleiden mussten; es ist das Ziel des Anschlages – ein herausragendes Symbol der USA –, es ist die traumatische Erfahrung „out of the blue“, im eigenen Land angegriffen zu werden, und es ist das gewählte Mittel, das zivile Flugzeuge mit Passagieren zu einer militärischen Angriffswaffe transformierte.

Zur neuen Dimension des Krieges gehört die langfristige und sophistische Vorbereitung des Anschlages durch eine globale Organisation.

Der 11. September hatte für die USA zwei unmittelbar wirkende Folgen. Erstens: Der „worst case“, den die Planungsstäbe nach den Bombenattentaten auf das

World Trade Center und die Botschaften in Ostafrika in den neunziger Jahre erörtert hatten, ist eingetreten. Er demonstrierte, dass Bedrohungen nicht länger allein von Staaten ausgehen, sondern auch von transnational operierenden Netzwerken, von privaten Gruppen oder gar von Einzelnen.

Die Folge dieser Erfahrung ist zweitens eine noch geringere Toleranz gegenüber Staaten mit Massenvernichtungswaffen. Die von ihnen ausgehende potenziell weit größere Gefahr wird nun erst recht als inakzeptabel angesehen. Washington sucht heute nach einer Eindämmung terroristischer Gefahren, auch solcher mit Massenvernichtungsmitteln, die von Gruppierungen wie von Staaten gleichermaßen ausgehen können. Es sieht im 11. September eine neue Form des Krieges und nicht nur einen größeren terroristischen Anschlag.

Washington reagiert zum Befremden der Europäer mit einer neuen Form des Krieges. Da das System der Abschreckung hier – anders als im Kalten Krieg – nicht greift, versuchen die USA mit den Mitteln der Prävention der Gefahr neuer, womöglich noch verheerenderer Attacken zuvorzukommen. „We can not let our enemies strike first.“

Der 11. September machte den USA ihre asymmetrische Verwundbarkeit bewusst. Asymmetrisch, weil die Bedrohung nicht mehr in sowjetischer Nuklearbewaffnung gesehen wird, die als rationales und kalkulierbares Moment in einem System wechselseitiger gesicherter

Vernichtung (mutual assured destruction – MAD) Abschreckung als gesichert erscheinen ließ. Gegen Selbstmordattentäter aber ist diese Abschreckung nicht mehr möglich. Sie können eine sensible, hoch technisierte Gesellschaft und Infrastruktur mit Massenvernichtungswaffen treffen oder zivile Mittel in Waffen verwandeln, ohne dass direkte Abschreckung noch möglich erscheint. Die neue Strategie versucht den Gefahren durch Prävention zuvorzukommen.

Für die Europäer ist die Situation subjektiv wie objektiv eine andere. Sie sind in der Tat nicht angegriffen worden. Die Politik hat dem Eindruck nicht entgegen gewirkt, dass auch künftig die USA das gesuchte Ziel sein werden – auch die Planung eines Anschlags auf den Straßburger Weihnachtsmarkt 1990, die Attentate auf Djerba und Bali haben dieses europäische Lebensgefühl nicht grundsätzlich verändert. Anders als in Amerika werden die Dimensionen potenzieller Angriffsmittel, wie nukleare Waffen, zum Beispiel „dirty bombs“, chemischer und biologischer Kampfstoffe nicht öffentlich diskutiert. Der BND zum Beispiel hatte im Frühjahr 2002 auf die Veröffentlichung einer Bedrohungsanalyse für Deutschland gedrängt, die jedoch in einem Wahljahr nicht erscheinen durfte. Vor diesem unterschiedlichen Hintergrund müssen amerikanische und europäische, insbesondere deutsche Reaktionen auseinanderklaffen.

## Zwei unterschiedliche Welten

1. Amerikaner und Europäer unterscheiden sich in der Perzeption der Bedrohung wie in der als adäquat angesehenen Reaktion. Europäer sehen die Bedrohungslage als tolerabel an; amerikanische Politiker sind nicht bereit abzuwarten, bis sie sich verschlechtert, weil sie die Gefahren als zu groß einschätzen.

Während die Amerikaner sich die Frage stellten, welche Gefahren drohen, wenn sie im Irak nicht eingreifen, fragten die Eu-

ropäer fast ausschließlich, welche negativen Folgen ein Eingreifen haben wird. Amerikanische Politiker neigen dazu, ein Eingreifen als Beginn einer Lösung des Problems zu sehen, Europäer sehen es als den Beginn einer Katastrophe. Das war bei der Befreiung Kuwaits so, das ist heute im Fall des Iraks so. Darin spiegeln sich unterschiedliche Mentalitäten, mehr aber noch unterschiedliche Machtpotenziale.

2. Die USA gehen – darin unterscheiden sie sich von den Europäern – nicht davon aus, dass Diktatoren sich an das internationale Recht oder an Resolutionen der Vereinten Nationen halten werden. Sie unterscheiden zwischen einer verrechtlichten internationalen Sphäre demokratischer Staaten, in der Regeln aufgestellt und eingehalten werden können, und einer internationalen Sphäre des Krieges aller gegen alle – diktatorischer Staaten gleichermaßen wie fanatisierten Einzeltätern oder organisierten Gruppen –, deren Opferzahlen in die Hunderttausende gehen können und wo der Regelbruch vorausgesetzt werden muss.

3. Washington sieht das Völkerrecht als einen in Recht geronnenen Ausdruck einer konkreten weltpolitischen Lage, die bei neuen Herausforderungen die Anpassung des Rechts erforderlich oder es unter Umständen notwendig macht, sich darüber hinwegzusetzen; Europäer hingegen gehen davon aus, dass das internationale Recht die Anarchie des internationalen Systems eindämmen und transformieren wird und dass die Nichteinhaltung des Rechts die größeren Gefahren birgt.

4. Beide Seiten haben in den letzten fünfzig Jahren ihre Konzeption und ihr Verständnis von Souveränität getauscht: Europa fasst seine staatliche Souveränität in der EU zusammen und überträgt sie partiell internationalen Organisationen, was einen schwerfälligen, bürokratischen Entscheidungsprozess zur Folge hat. Die USA bestehen zunehmend auf ihrer uneingeschränkten staatlichen Souverä-

nität, die sie nicht an internationale Organisationen übertragen wollen. Dies hat unterschiedliche Bewertungen und Strategien zur Folge.

Die besonders von deutscher und französischer Seite stark kritisierte National Security Strategy, die so genannte Bush-Doktrin, ist Ausdruck dieser Einschätzungen. Sie konstatiert für den souveränen Staat den Anspruch auf „pre-emptive strikes“ (vorbeugende Schläge) im Falle „einer spezifischen Bedrohung“. Damit reklamieren die USA tendenziell eine moralisch begründete Legitimation uneingeschränkter Souveränität jenseits des Völkerrechts – mit mutmaßlich problematischen Rückwirkungen auf die internationalen Beziehungen. Andere Staaten werden gleiches Recht beanspruchen.

Unterschiedliche Bedrohungswahrnehmungen, die vielstimmige, aber uneinheitliche europäische Reaktion und die aus den Balkan-Einsätzen herrührende Einschätzung, mit den Europäern gemeinsam nicht adäquat reagieren zu können, erweckt in Washington den Eindruck, in letzter Konsequenz auf sich allein gestellt zu sein. Die Quintessenz: Die amerikanische Regierung nimmt stärker als je zuvor den Primat der Entscheidungs- und Handlungsfreiheit in Anspruch. Sie agiert nicht unilateral, sondern praktiziert einen Multilateralismus à la carte: Die Amerikaner allein haben die Option, zwischen Unilateralismus und Multilateralismus zu wählen, weil sie die notwendigen Machtressourcen besitzen. Die Europäer hingegen haben in ihrer Ohnmacht diese Option nicht. Sie müssen die USA multilateral einbinden, um eine gewisse Chance der Mitgestaltung, wenn schon nicht Mitentscheidung wahrnehmen zu können. Auch aus der Verdrängung aus Entscheidungsprozessen resultiert die europäische Verstimmung.

### **Brauchen wir die Amerikaner?**

Sicher, die Politik der amerikanischen Administration in ihrer Ungeduld gegen-

über europäischen Positionen ist von Arroganz der Macht geprägt. Ob es um das Kyoto-Protokoll geht oder den Internationalen Strafgerichtshof, Washington geht einen Weg der Abstinenz bei multilateralen Vereinbarungen.

Dem steht freilich eine Arroganz der Ohnmacht gegenüber. Die Europäer haben nachweislich keine Lösung für internationale Probleme anzubieten, und sie besitzen nicht die notwendigen Instrumente, weder auf dem Balkan noch im Irak, noch im Nahen Osten. Sie haben nicht den politischen Willen, an dieser Situation etwas zu ändern. Wenn es sich um einen griechisch-türkischen Inseldisput im Mittelmeer handelt und erst recht, wenn es um die Befriedung des Balkans geht – Europa ist nicht in der Lage, diese Probleme allein zu lösen. Die Europäer müssen auf die amerikanische politische Macht sowie amerikanische militärische Instrumente zurückgreifen, meinen dann aber, dass diese gemäß europäischen Vorstellungen eingesetzt werden müssten – eine nicht umsetzbare Konzeption. Zur Arroganz dieser Ohnmacht gehört es auch, Argumente der USA – zum Beispiel gegen das Kyoto-Protokoll und den Internationalen Strafgerichtshof – nicht mehr wahrzunehmen und sie nicht mehr ernsthaft zu diskutieren.

Wenn also das Missvergnügen so beträchtlich ist, sollten dann nicht die transatlantischen Beziehungen gelockert werden? Wofür brauchen wir die Amerikaner noch – stehen sie nicht, wie manche Äußerung vermuten lässt, einer „heilen Welt“ entgegen?

Da die Welt nicht friedlich ist und nach Prognose aller Experten allein aufgrund der Probleme eines rasanten Bevölkerungswachstums und ethnischer Auseinandersetzungen vermehrt Konflikte gebären wird, brauchen wir, brauchen die Europäer die USA als Ordnungsmacht. Gerade weil Europa eine andere Politik verfolgt und weder Willen noch Potenzial

für eine Führungsrolle besitzt, sind wir auf die Vereinigten Staaten angewiesen. Selbst die geplante europäische Eingreiftruppe, die dieses Jahr entstehen sollte, voraussichtlich aber erst jenseits des Jahres 2007 – Pessimisten sprechen von 2012 – voll einsetzbar sein wird, ist auf von Amerika gestellte militärische Infrastruktur und Logistik angewiesen. Wird die Eingreiftruppe in der Lage sein, einen Konflikt in Albanien, Moldawien oder der Ukraine einzudämmen – ohne amerikanische Hilfe? Die Erfahrungen seit 1945 sprechen dagegen. Wenn Washington vielleicht nicht mehr als *balancer* gebraucht wird, weil Deutschland und Russland so schwach sind, so wird es doch noch als *pacifier* benötigt.

Ferner: Es ist Illusion zu glauben, islamistische Terrorgruppen hätten lediglich die USA als Ziel. Sie sind „prime target“, nicht das „only target“, wie Djerba und Bali gezeigt haben. Auch hier bedarf Europa der amerikanischen Unterstützung, der Aufklärung, der technologischen Hilfe.

Es bedarf auch des amerikanischen Abschreckungs- und Drohpotenzials. Die Eindämmung terroristischer Staaten und Gruppierungen bedarf vieler Strategien. Eine wichtige ist zweifellos, dem Terrorismus den sicheren Stützpunkt zu nehmen, das heißt, Staaten auch mit militärischen Drohungen davon abzuhalten, Terroristen zu beherbergen. Eine weitere Strategie ist es, dafür zu sorgen, dass *failing states*, also zerfallende Staaten, nicht von Terrororganisationen übernommen werden.

### „Motor der Weltwirtschaft“

Auch aus wirtschaftlichen Gründen brauchen wir eine funktionierende Partnerschaft. Die Vereinigten Staaten sind der Motor der Weltwirtschaft. Mehr als die Hälfte aller amerikanischen Direktinvestitionen sind in Europa getätigt (582 Milliarden Dollar), hunderttausende europäi-

scher Arbeitsplätze hängen an ihnen. Gleichmaßen sind die USA der Schwerpunkt europäischer Direktinvestitionen. Die enge Verflechtung des transatlantischen Wirtschaftsraumes verträgt keine tiefe Verunsicherung der politischen Beziehungen. Die Divergenzen, die sich in den letzten zehn Jahren ergeben haben, gründen auf dem Unterschied der Machtressourcen, der daraus folgenden Einstellung zu Machtmitteln und der ebenfalls damit verbundenen Stellung in der Weltpolitik.

Was sind amerikanische Machtressourcen? Das militärische Potenzial, selbstverständlich. Nach dem 11. September begann die Administration den Verteidigungshaushalt beträchtlich aufzustocken. Heute entspricht er der Summe der nachfolgenden vierzehn größten Militärhaushalte. 300 000 Soldaten stehen in 140 Ländern. Aber es ist nicht die militärische Kapazität allein. Gleichmaßen bedeutend sind die Bereiche Wissenschaft, Wirtschaft, ja auch Gesellschaft: Die USA sind ein dynamischer Staat. Ihre Bevölkerung hat sich seit 1950 fast verdoppelt (heute 280 Millionen) und wird auf absehbare Zeit im Durchschnitt weit jünger sein als die europäische. Ihre Wirtschaft zeigte nicht nur eine enorme Steigerung des Bruttosozialproduktes, sondern auch der Zahl der Arbeitsplätze. Zwischen 1980 und 2000 wurden netto 35 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen (insgesamt siebzig Millionen bei 35 Millionen Verlust). Ferner: Die wissenschaftliche Innovationskraft der USA ist unübertroffen. Medizinische Forschung, Grundlagenforschung und Computertechnologie sprechen für sich. Auf diese harten und weichen Machtfaktoren gründet sich die amerikanische Position.

So war es den Vereinigten Staaten möglich, einen hohen Militärhaushalt beizubehalten. Sie benötigte ihn, weil sie sich auch nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion als Ordnungsmacht in einer weltweiten Verpflichtung sah und als Si-

cherheitsgarant einstehten musste. Als *pacifier* und *balancer* war und ist Washington darum auch im Fernen Osten engagiert: Es garantiert die Sicherheit der zweitgrößten Industriemacht Japan, Taiwans und Südkoreas. Bereits in den neunziger Jahren waren die USA in die Problematik von Massenvernichtungswaffen involviert: in Nordkorea wie im Irak.

## Weltpolitische Partnerschaft

In Anbetracht der wirtschaftlichen, aber auch sicherheitspolitischen Herausforderungen und Gefahren und insbesondere in Anbetracht der europäischen Defizite brauchen die Europäer einen Partner in der Weltpolitik. Gleiches gilt übrigens für die USA.

Wenn man wohl zu Recht davon ausgeht, dass eine dauerhafte Partnerschaft auf einem Wertekonsens beruht, so bieten sich nur die Vereinigten Staaten an. Umfragen zeigen, dass die Übereinstimmung in den grundlegenden Werten und Ansichten aller Divergenzen zum Trotz sehr hoch ist. Dennoch unterscheiden sich beide Seiten nicht nur in der Einschätzung ihrer eigenen Gefährdung, sondern zunehmend auch in ihrer wertgebundenen Weltsicht. Die Amerikaner sind nach einer Untersuchung des *Council on Foreign Relations* das patriotischste Land. Sie schätzen zunehmend traditionelle, moralische Werte wie Religion und Familie und sehen auch die internationale Politik in moralischen Kategorien – das schlägt sich im Sprachgebrauch nieder: *axis of evil*. Die Wertestruktur bewirkt eine unterschiedliche Sichtweise der Weltpolitik und fördert in Amerika die Bereitschaft für Verteidigungsausgaben.

Wie wir wissen, ist es kennzeichnend für „die“ Europäer, dass sie zumeist unterschiedlicher Auffassung sind. Die europäischen Auffassungen über den militärischen Eingriff im Irak lassen sich zwischen den beiden gegensätzlichen Polen Großbritanniens und Deutschlands

einordnen: Großbritannien, das die Politik der amerikanischen Administration weitgehend unterstützt, und Deutschland, das jegliche Beteiligung an einem Krieg gegen den Irak ablehnt. Im Falle eines UN-Sicherheitsratsbeschlusses zur Intervention wird diese Haltung allerdings problematisch. Die Bundesregierung würde in diesem Fall gegen die UN-Charta verstoßen, deren Prinzipien sie mit ihrer Unterschrift anerkannt hat. Ihr Ziel war stets, die internationale Politik zu multilateralisieren und die Autorität der Vereinten Nationen unbedingt anzuerkennen. Es ist als Partner nicht mehr relevant, weil es seine Haltung kategorisch festgelegt hat und es auch verzichtet, Einfluss auszuüben. Die Irakfrage im Wahlkampf zu instrumentalisieren hatte einen anhaltenden Einbruch deutschen Einflusses auf die USA und die europäischen Partner zur Folge. Deutschland als designierter „partner in leadership“ war einmal primärer Ansprechpartner der Amerikaner in Europa, weil es anders als die Briten voll in der EU und dem Euro und anders als die Franzosen voll in der NATO integriert war. Die Rolle als bedeutender Partner der USA sicherte ihm auch eine besondere Wertschätzung Moskaus. Die osteuropäischen Staaten wie auch Spanien und Italien orientierten sich mit Vorliebe an Berlin.

Die Aufgabe der Bundesregierung wäre es gewesen, als Land mit großem Einfluss einerseits die Europäer zu einer gemeinsamen Haltung zusammenzuführen, andererseits mit ihnen gemeinsam auf die Haltung der USA einzuwirken. Da es auf jegliche Einflussnahme verzichtete, weder die Europäer zusammenführte noch das Gespräch mit dem amerikanischen Präsidenten suchte, vielmehr den Vertrauensbruch beging, nicht, wie dem Präsidenten in Berlin im Mai zugesagt, die Irakfrage aus dem Wahlkampf zu halten, ist das Ansehen Deutschlands in Washington dramatisch gesunken. Großbri-

tannien wurde, als sich die Bundesregierung auf den „deutschen Weg“ begab, bestärkt, sich den USA als Partner anzubieten. Frankreich erhöhte seinen Einfluss, indem es gemeinsam mit den Russen eine Sicherheitsratsresolution auf den Weg brachte. Im späteren Verlauf konnte sich Paris stets sicher sein, dass Berlin es vor der Isolation in der UNO bewahren würde. Italien, Spanien und die neuen NATO-Mitglieder im Osten und künftigen EU-Mitglieder stellten sich auf die Seite Washingtons. Der Verlust an Ansehen und Einfluss wird verschärft durch die deutsche Wirtschaftslage. Der „kranke Mann Europas“ wirkt dämpfend auf das europäische Wirtschaftswachstum und weckt allorts Sorgen: Die „Fäule im Herzen Europas“ (Newsweek, 13. Januar 2003) wirkt sich auch auf den Europäischen Konvent aus, in dem das traditionell für eine Vertiefung und Föderalisierung der Integration stehende Deutschland mit seinem Anliegen nicht mehr ernst genommen wird. Mit Blick auf Amerika wie auf Europa: Deutschland kann nur noch reagieren, nicht mehr führen.

Auch das ist eine Belastung des transatlantischen Verhältnisses.

### Blick in die Zukunft

Ohne die heimliche Führungsmacht in Europa ist eine annähernd gleichgewichtige Partnerschaft der EU mit den USA, die in der Lage wäre, die Regierung in Washington zu beeinflussen, nicht am Horizont erkennbar. Weder wird Europa absehbar die Wirtschaftskraft haben, die die USA beeindruckt, noch wird es je die militärische Stärke haben, um als gleichgewichtiger Partner mitentscheiden zu können.

Was heißt dies für die transatlantischen Beziehungen? Auch eine „hyperpower“ braucht Partner, die ihre Werte teilen. Den USA bietet sich da – dauerhaft

und beständig – nur Europa an. Aber die schwerfällige Entscheidungsfindung und der große Unterschied in der militärischen Leistungsfähigkeit der Europäer wird zu Ad-hoc-Koalitionen mit NATO- und EU-Partnern führen, abhängig vom Potenzial, das sie zu bieten haben, zusammengestellt nach den Bedürfnissen Washingtons: „The mission defines the coalition.“

Wir, die Europäer, die Deutschen, brauchen die Amerikaner ebenfalls noch – aus unserer Position der Schwäche heraus. Wir werden uns auf eine Arbeitsteilung einlassen, die zu ständigen Divergenzen führen muss: Wie immer die USA handeln – die Europäer werden lamentieren. Die Vereinigten Staaten werden in der Rolle des Weltpolizisten „peace enforcement“ betreiben, die Europäer werden – ihren Möglichkeiten entsprechend – ihre Instrumente als Zivilmacht einsetzen und den erzwungenen Frieden wirtschaftlich absichern. Zufrieden mit der Arbeitsteilung wird keine der Seiten sein – viel Raum für anti-amerikanische Ressentiments!

Wir wünschen uns einen multilateral orientierten Partner, eine Rückkehr der USA zur Rolle des „wohlwollenden“ Hegemons, der auch die Interessen anderer stärker berücksichtigt und in seine Politik aufnimmt. Auch könnte den Vereinigten Staaten ein europäisches Gegengewicht nutzen, denn es ist richtig, was Timothy Garton Ash in der New York Times konstatierte: „America has too much power for anyone’s good, including its own.“ (NYT, 9. April 2002) Die Schaffung einer Gegenmacht setzt allerdings den gemeinsamen Willen der Europäer voraus, mit einer Stimme zu sprechen und ein gemeinsames Einfluss- und Machtpotenzial zu erlangen. Da dies ein frommer Wunsch bleiben wird, haben wir uns auf ein zunehmend gereiztes Verhältnis einzustellen – zum Schaden beider Seiten.