

Der 11. September 2001
und die Folgen

Paradigmenwechsel in der amerikanischen Politik?

Heinrich Kreft

Die Terroranschläge auf das World Trade Center in New York und das Pentagon bei Washington vom 11. September haben die amerikanische Bevölkerung tief getroffen und zugleich geeint wie kein anderes Ereignis seit dem japanischen Angriff auf die amerikanische Pazifikflotte in Pearl Harbor. Dieses führte bekanntlich zum aktiven Eingreifen der USA in den Zweiten Weltkrieg. Zwischen der amerikanischen Ost- und Westküste dürfte es derzeit nur wenige Straßenzüge geben, in denen nicht Häuser und Bürogebäude mit amerikanischen Flaggen dekoriert sind. Hollywoodstars intonieren patriotische Lieder, und Republikaner und Demokraten im Kongress, die sich noch am Tag vor den Attentaten heftige Debatten lieferten, zeigen demonstrative Einheit. Die Behandlung kontroverser Gesetzesvorlagen wurde bis auf weiteres verschoben. Die überwältigende Mehrheit der Amerikaner hat sich hinter ihren Präsidenten geschart, der in der Krise vor allem durch seine Besonnenheit an Statur gewonnen hat, wobei er aber zugleich keinen Zweifel an seiner Entschlossenheit zulässt, „Pluralismus, Toleranz und Freiheit“ mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln offensiv zu verteidigen.

Neuorientierung der US-Politik

Die Anschläge vom 11. September haben für immer den Blick der USA auf sich selbst und die Welt verändert. Die USA haben ihren Mythos der Unverwundbarkeit verloren. Obwohl es nicht an Warnungen vor Terrorattacken gegen die

USA gefehlt hat – bereits die Clinton-Administration erhöhte die Haushaltsmittel für die Terrorismusbekämpfung deutlich –, haben die Anschläge den Amerikanern eine Verwundbarkeit vor Augen geführt, die trotz einer ganzen Serie von Anschlägen gegen amerikanische Einrichtungen nur wenige für möglich gehalten haben. Diese begann mit dem Bombenanschlag auf das World Trade Center in 1993, setzte sich fort mit dem Angriff auf amerikanische Militäreinrichtungen in Saudi-Arabien, auf die US-Botschaften in Kenia und Tansania und schließlich auf das amerikanische Schlachtschiff USS Cole im Hafen von Aden im Jemen. Bei allen Anschlägen führten Spuren direkt oder zumindest indirekt zu Osama Bin Laden und seinem Terrornetzwerk Al Qaeda.

Die Anschläge von New York und Washington werden die amerikanische Politik in dramatischer Weise verändern. In welchem Ausmaß und mit welchen Auswirkungen für Alliierte und Gegner dürfte noch für einige Zeit offen bleiben.

Es mehren sich aber die Anzeichen, dass die Anschläge zu einem Paradigmenwechsel in der amerikanischen Politik führen könnten, vergleichbar mit dem Beginn des Kalten Krieges Ende der vierziger Jahre, als die Weltkriegsallianz endgültig zerbrochen war und der Kampf gegen die Sowjetunion und den Kommunismus zur Linse wurde, durch die die Außen- und Sicherheitspolitik und selbst die amerikanische Innenpolitik gesehen wurde. Diese Fokussierung auf den Kampf gegen den Kommunismus führte

zu den Allianzen, die wie die NATO in Europa und die Sicherheitspartnerschaften mit Japan und Südkorea in Asien noch heute Bestand und Bedeutung haben. Antikommunistische Regierungen auf allen Kontinenten fanden amerikanische Unterstützung ungeachtet ihrer inneren Verfasstheit oder Achtung der Menschenrechte, wenn sie sich im Kampf gegen den Kommunismus auf der richtigen Seite einreihen. Die Struktur des amerikanischen Militärs einschließlich einer robusten nuklearen Zweitschlagkapazität sowie die Nachrichten- und Abwehrdienste waren auf die sowjetische Bedrohung ausgerichtet.

Der Kalte Krieg wurde zum übergeordneten organisatorischen Prinzip für die amerikanische Politik, das erst nach dem Fall der Berliner Mauer und dem Zusammenbruch der Sowjetunion und des Kommunismus verloren ging.

Einiges deutet darauf hin, dass nunmehr der Kampf gegen den Terrorismus zum neuen organisatorischen Prinzip der amerikanischen Politik werden könnte.

Ähnlich dem jahrzehntelangen Kampf gegen den expansiven sowjetischen Kommunismus dürfte auch der bevorstehende Kampf gegen den internationalen Terrorismus eine langwierige und komplexe Auseinandersetzung werden, ohne klare Vorstellung davon, wie dieser Kampf gewonnen werden kann. Militärisch erfolgreiche Operationen in Afghanistan können nicht mehr als Etappensiege sein, da sich allein das Terrornetzwerk von Osama Bin Laden über mehrere Kontinente erstreckt und davon ausgegangen werden muss, dass andere, sollten er und seine Gruppe eliminiert werden, sein blutiges Erbe antreten werden.

Wie zu Beginn des Kalten Krieges bestand die erste amerikanische Antwort darin, den mühevollen Versuch zu unternehmen, eine große internationale Koalition gegen den Terrorismus zu schmieden. Wie Präsident Harry S. Truman 1947

zur „Unterstützung von freiheitliebenden Völkern gegen ihre Unterdrückung durch bewaffnete Minderheiten und gegen äußeren Druck“ aufrief, so forderte Präsident Bush die Welt auf, gemeinsam mit den USA den internationalen Terrorismus zu bekämpfen.

Noch am Tag der Anschläge wandte sich die amerikanische Regierung an die Vereinten Nationen und die NATO, um sich der internationalen Solidarität zu versichern. Schon am 12. September beschlossen der VN-Sicherheitsrat wie auch die Generalversammlung entsprechende Resolutionen, und die NATO stellte erstmals in ihrer Geschichte den Bündnisfall fest. Die Attacken wurden damit zum Angriff gegen die USA im Sinne von Artikel 5 des NATO-Vertrages erklärt. Damit wurde auch der Kampf gegen den internationalen Terrorismus mit der sicherheitspolitischen Bedrohung gleichgestellt, für die die NATO ursprünglich gegründet worden war.

Langwieriger Kampf

Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus wird unterschiedliche Phasen durchlaufen mit verschiedenen, möglicherweise wechselnden Frontstellungen. In einer ersten Phase versuchen die USA, Osama Bin Ladens habhaft zu werden oder ihn zusammen mit seinem Netzwerk Al Qaeda in Afghanistan zu eliminieren einschließlich der Taliban.

Zu diesem Zweck wird sich eine Reihe vorwiegend militärischer Mittel wohl ergänzen: die Bombardierung der wenigen nach dreißig Jahren Bürgerkrieg verbliebenen strategischen Ziele innerhalb Afghanistans, um den Druck auf die Taliban weiter zu erhöhen (analog dem Kosovo); Kommandoaktionen (vergleichbar mit Somalia), um direkt gegen die Terroristen in ihren Bergverstecken vorzugehen und die aktive Unterstützung der Taliban-Gegner vor allem im Norden des Landes (analog der Unterstützung der Contras

Mike Smith, Las Vegas Sun for USA TODAY, 4. Oktober 2001



gegen die Sandinisten in Nicaragua). Selbst nicht ohne Risiko, dürften diese begrenzten Militäraktionen auch im Erfolgsfall allenfalls den Beginn einer langen Auseinandersetzung markieren, so wie das Engagement der USA im Koreakrieg die Ausbreitung des Kommunismus in anderen Weltregionen nicht verhindern konnte.

Weitere Elemente werden hinzukommen (müssen):

Zuallererst und neu für die USA die Konzentration auf die Landesverteidigung (*homeland defense*). Hier hat die Administration einen ersten Schritt getan mit der Einrichtung eines „Office of Homeland Security“ unter dem bisherigen Gouverneur von Pennsylvania, Tom Ridge. Dabei wird der Begriff *homeland defense* noch zu definieren sein und sicherlich weit mehr als traditionelle Aufgaben der Landesverteidigung umfassen. Die bereits vorgesehenen realen Stei-

gerungen des Verteidigungshaushaltes werden vor diesem Hintergrund sicherlich noch weiter verstärkt werden. Neben Investitionen in militärischer Hardware zur Erhaltung der technologischen Überlegenheit werden klassische, aber bisher vernachlässigte Aufgaben des Zivilschutzes treten. Neben der Raketenabwehr werden voraussichtlich Bereiche wie die ABC-Gefahren-Abwehr und die Eindämmung von Proliferation einen neuen, höheren Stellenwert erhalten.

Daneben wird auf Dauer eine breite internationale Koalition nötig sein, um die weit verzweigten terroristischen Netzwerke zerreißen zu können. Eine enge Kooperation ist notwendig beim Austausch von Informationen über terroristische Aktivitäten, für eine schärfere Kontrolle von Waffen-, Technologie- und Geldflüssen, für die Isolierung von Staaten, die Terroristen unterstützen oder dulden, sowie für militärische Aktionen.

Hier hat die amerikanische Regierung mit Außenminister Colin Powell an der Spitze bereits einige Erfolge zu verzeichnen. Um den internationalen Terrorismus aber langfristig besiegen zu können, muss auch das Umfeld bearbeitet werden, das sein Entstehen gefördert, wenn nicht mit hervorgerufen hat. Dazu gehören verstärkte Anstrengungen, um weltweit, insbesondere im Nahen Osten, Lösungen für die dortigen Konflikte zu finden. Auch wenn es keine Kausalbeziehungen zwischen diesen Konflikten und den Anschlägen vom 11. September gibt, bilden diese unzweifelhaft die Brutstätten für den internationalen Terrorismus.

Ganz generell gehört dazu auch die Förderung von Demokratie und Entwicklung insbesondere in Regionen wie Zentralasien, großen Teilen der arabischen Welt und Nordafrika, wo Unterdrückung, Armut und eine gescheiterte Modernisierung die Stabilität untergraben.

Renationalisierung der US-Außenpolitik

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik immer stärker von der innenpolitischen Agenda überlagert. 1992 gewann Bill Clinton die Präsidentschaftswahlen gegen den außenpolitisch ausgewiesenen Präsidenten Bush auf der Basis einer ausschließlich innen- und wirtschaftspolitischen Agenda („It's the economy stupid“), und in der Folgezeit gelang es dem Kongress und einigen Abgeordneten immer häufiger, der US-Außenpolitik ihren individuellen Stempel aufzudrücken. Die Außenpolitik gegenüber einigen Ländern wurde weniger bestimmt durch ein nationales Interesse der USA, sondern durch das Partikularinteresse einiger weniger. So bestimmte eine kleine Gruppe religiös-konservativer Abgeordneter die amerikanische Politik gegenüber dem Sudan, ein Abgeordneter aus Florida die Politik gegenüber Kuba und ein wei-

terer aus Kalifornien die Politik gegenüber Armenien. In Abwesenheit eines wirklichen öffentlichen Interesses an Außenpolitik und in Ermangelung eines nationalen Konsenses über außenpolitische Ziele wurde diese „Privatisierung“ großer Teile der US-Außenpolitik durch spezifische Interessen von Abgeordneten, Wirtschaftslobbyisten oder Ideologen unterschiedlicher Couleur möglich. Dieses wurde insbesondere an der US-Sanktionspolitik deutlich: Die Hälfte der über 120 unilateralen Sanktionen, die von den USA seit dem Ersten Weltkrieg verhängt wurden, wurde zwischen 1993 und 1998 vom Kongress beschlossen.

Seit dem 11. September ist nun ein gewisser Rückzug des Kongresses aus der Außenpolitik und ihre Renationalisierung zu beobachten. In den drei Wochen nach den Anschlägen hat es eine Reihe von Entscheidungen auf dem Capital Hill gegeben, die dieses belegen. So hat der Kongress plötzlich ein Freihandelsabkommen mit Jordanien, einem wichtigen Verbündeten der USA im Nahen Osten, gebilligt, das über ein Jahr lang im Senat angehalten worden war. Das Repräsentantenhaus beeilte sich, den Weg freizumachen, um fällige Altschulden der USA an die Vereinten Nationen zu begleichen.

Diese Renationalisierung der amerikanischen Außenpolitik ist ein weiteres Indiz dafür, dass sich ein umfassender Paradigmenwechsel ankündigt. Das Pendel der Macht, das sich in den letzten zehn Jahren Richtung Kongress bewegt hatte, schlägt wieder in Richtung Administration aus. Robert Zoellick, der Handelsbeauftragte, hat völlig unerwartet gute Chancen, noch vor der WTO-Konferenz in Doha vom Kongress die Verhandlungsvollmacht für Handelsabkommen zu erhalten. Nach jahrelangen Kürzungen darf Außenminister Powell in diesem Jahr eine signifikante Erhöhung seiner Mittel für Entwicklungs- und andere Auslandshilfe erwarten. Die außen- und

sicherheitspolitischen Entscheidungen werden wieder im Weißen Haus, im State Department und im Pentagon getroffen.

Breiter, aber gefährdeter Konsens

Als Präsident Bush in einer auch von politischen Gegnern hoch gelobten Rede am 20. September vor beiden Häusern des Kongresses dem internationalen Terrorismus und den ihn unterstützenden Staaten den Kampf ansagte, konnte er sich der geschlossenen Unterstützung seiner Landsleute und einer breiten internationalen Koalition sicher sein.

Der Präsident und seine Regierung stehen vor der gewaltigen Herausforderung, die verschiedenen Aspekte der Krise gleichzeitig in den Griff zu bekommen. Es muss ihm gelingen, sichtbare Fortschritte im Kampf gegen die Drahtzieher der Anschläge zu machen und gleichzeitig die Geduld und Zurückhaltung aufzubringen, eine breite Koalition von Ländern mit unterschiedlichen Interessen und unter eigenem innenpolitischen Druck zusammenzuhalten. Präsident Bush muss sich zudem auf den Widerstand insbesondere seitens moslemischer Staaten einstellen, sobald er den Fokus des antiterroristischen Kampfes von den Taliban in Afghanistan, Osama Bin Laden und die Terrororganisation Al Qaeda gegen andere Ziele, zum Beispiel auf Saddam Hussein, richten sollte.

Die vor ihm liegenden Risiken umfassen mögliche neue Terroranschläge in den USA oder gegen US-Einrichtungen rund um den Globus, die öffentliche Reaktion auf amerikanische Opfer eines möglichen militärischen Vorgehens und die weltweite Reaktion gegenüber möglichen zivilen Opfern amerikanischer Militäroperationen. Nahezu jeder weitere Schritt und jede Entscheidung des Präsidenten hat das Potenzial, den Zusammenhalt dieser internationalen Koalition und die politische Unterstützung zu Hause zu gefährden. Präsident Bush hat

in seiner Rede zu Recht davor gewarnt, dass der bevorstehende Kampf lang, oftmals nicht wahrnehmbar und ohne klares Ende sein werde.

Die Herausforderung für die Bush-Administration wird auch dadurch zunehmend kompliziert, dass die Terroranschläge eine ohnehin schwache US-Konjunktur noch weiter geschwächt haben.

Sicherheitspartnerschaft

Mit Genugtuung hat man in den USA die spontane Solidarität der Europäer zur Kenntnis genommen. Nicht nur Tony Blairs Zusage, die erwartete Unterstützung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus zu leisten, sondern auch das Versprechen „uneingeschränkter Solidarität“ von Gerhard Schröder ist in Washington dankbar entgegengenommen worden.

Die in den ersten acht Monaten ihrer Amtszeit zum Unilateralismus neigende Bush-Administration hat inzwischen erkannt, dass auch die einzig verbliebene Supermacht angesichts der neuen Gefahren nicht einmal ihre eigene Sicherheit gewährleisten kann, sondern dazu die enge Kooperation ihrer Partner braucht. Nur der euroatlantische Raum bietet der amerikanischen Weltmacht eine solide Basis für ihre Politik und Strategie der internationalen Krisen- und Konfliktbeherrschung. Die Erwartung der Amerikaner an die Europäer ist groß, dass den Worten der Solidarität auch Taten folgen werden. Leistet die NATO ihren Beitrag für die gemeinsame Sicherheit, könnte sie aus den geopolitischen Verschiebungen, die dem möglichen Paradigmenwechsel in der amerikanischen Politik folgen werden, erneut eine konstante Größe für die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik werden wie während des Kalten Krieges – und die europäischen Verbündeten würden auf absehbare Zeit der Vorzugspartner für die USA bleiben.