

Michael Mertes

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 haben gezeigt, dass die Vereinigten Staaten mit ihrer Analyse künftiger Risiken für die transatlantische Sicherheit Recht gehabt hatten: Die meisten dieser Gefahren haben ihren Ursprung außerhalb Europas und müssen in fernen Weltgegenden bekämpft werden. Unter den europäischen Bündnispartnern ist die Bereitschaft, die neue Lage zur Kenntnis zu nehmen, allerdings recht unterschiedlich ausgeprägt.

Karikatur der NATO

In einer Kolumne für die *New York Times* vom 17. November 2002 karikierte der bekannte amerikanische Leitartikler Thomas L. Friedman den Zustand der Atlantischen Allianz mit der These, es gebe jetzt innerhalb der NATO einen harten Kern, den man „NASTY“ – Nations Allied to Stop Tyrants – nennen sollte. Das Wortspiel mit dem Adjektiv „nasty“ (garstig) grenzt die harten Kerle von den eher harmlosen Bündnispartnern ab, die sich um den Kern herum gruppieren. „NASTY“ besteht Friedman zufolge aus den Amerikanern, den Briten und, mit einigen Vorbehalten, den Franzosen.

Im Unterschied zu diesen Nationen begnügen sich gewöhnliche NATO-Mitglieder mit „einigen besonderen Fertigkeiten, zum Beispiel einer ABC-Spürpanzer-Einheit aus Deutschland oder einer Blauhelm-Kompanie aus Polen oder einem Minenräumer aus Spanien. Sie bieten einen Spezialservice nach Bedarf, kümmern sich also um die Aufgaben, für

die NASTY weder Zeit noch Energie hat.“ Wenn die in Prag beschlossene NATO-Osterweiterung vollzogen ist, dann dürften – so malt Friedman sich den weiteren Gang der Dinge aus – Anrufer beim NATO-Hauptquartier in Brüssel schließlich Folgendes erleben: „Ein automatischer Anrufbeantworter wird sich melden: „Hallo, Sie sind mit der NATO verbunden. Wenn Sie Unterstützung für die Konsolidierung Ihrer Demokratie brauchen, dann drücken Sie die Taste 1. Wenn Sie Minen geräumt haben möchten, drücken Sie die Taste 2. Wenn Sie ABC-Spürpanzer benötigen, drücken Sie die Taste 3. Wenn Sie einen richtigen Krieg führen wollen, legen Sie bitte nicht auf und warten Sie, bis ein Englisch sprechender Mitarbeiter Ihnen weiterhilft.“

Friedmans Karikatur der neuen NATO provoziert drei Fragen:

Erstens: Was für eine Art von Feldzug ist der „Krieg gegen den Terrorismus“? Wäre ein Angriff auf den Irak, wie notwendig und legitim er auch sein mag, Teil dieses „Krieges“ – oder wäre er eine davon unabhängige Intervention?

Zweitens: Welchen völkerrechtlichen Regeln unterliegt der „Krieg gegen den Terrorismus“? Friedman, der mit trotziger Fröhlichkeit das Loblied der garstigen Burschen singt und die braven Schwächlinge verspottet, scheint der Auffassung zuzuneigen, dass das Ziel die Regeln bestimmt – und nicht umgekehrt.

Drittens: Wird der „Krieg gegen den Terrorismus“ die europäischen Bündnis-

partner in Alliierte erster, zweiter und dritter Klasse aufz spalten?

Die Bezeichnung „Krieg“ für den von Amerika angeführten Feldzug gegen den Terrorismus wird kaum noch problematisiert, gewiss nicht in den Vereinigten Staaten selbst. Das Wort ist einerseits mehr als nur eine Metapher für die Mobilisierung aller verfügbaren Ressourcen gegen eine gefährliche, sozial schädliche Aktivität, wie sie uns zum Beispiel in den so genannten Kriegen gegen das organisierte Verbrechen, den Drogenhandel oder den Alkoholismus begegnet. Andererseits ist der globale Feldzug gegen den transnationalen Terrorismus auch kein Krieg im üblichen Sinne des Wortes, also kein symmetrischer Waffengang zwischen souveränen Staaten oder Bündnissen solcher Staaten. Er umfasst freilich Angriffe auf Staaten, die ihre Souveränität dazu missbrauchen, Terroristen zu fördern, zu beherbergen oder zu versorgen.

Der britische Militärhistoriker Michael Howard vertritt die Auffassung, der „Krieg gegen den Terrorismus“ sei eher zu vergleichen mit den bewaffneten Konflikten, die einst das British Empire in Palästina, Irland, Zypern oder Malaya (dem heutigen Malaysia) ausgefochten habe. Doch derlei Konflikte „wurden nie ‚Krieg‘ genannt, sondern ‚Ausnahmezustand‘“. Diese Terminologie bedeutete, dass Polizei und Geheimdienste außerordentliche Befugnisse erhielten und – wo notwendig – durch reguläres Militär verstärkt wurden; aber ihr Einsatz unterlag dem für Friedenszeiten geltenden Reglement der Zivilverwaltung. War der Einsatz von Gewalt unvermeidlich, dann musste er auf niedrigstmöglichem Niveau gehalten werden und durfte den zivilen Alltag möglichst nicht stören. Ziel war es, die Terroristen vom Rest der Bevölkerung zu isolieren und sie von externen Nachschubquellen abzuschneiden.“

Der Terrorismus, von dem hier die Rede ist, hat indes wenig mit transnatio-

nalem Terrorismus zu tun. Was Howard in den Blick nimmt, sind bewaffnete Konflikte lokaler oder regionaler Dimension, die von Separatisten oder Befreiungsbewegungen (mit und ohne Anführungszeichen) gegen Imperien, Zentralregierungen multiethnischer Staaten oder Besatzungsmächte geführt werden. Aktuelle Beispiele für solche Gruppen wären heute Tschetschenen, Kurden, Kaschmiris, Basken, Palästinenser oder die IRA.

Allerdings gibt es Verbindungen zwischen lokaler Guerilla und Bürgerkriegen auf der einen und transnationalem Terrorismus auf der anderen Seite. Der wichtigste Zusammenhang – das hat das Beispiel Afghanistan gelehrt – ist die Tatsache, dass die durch blutige Binnenkonflikte erzeugte Chaoszone dem transnationalen Terrorismus ideale Schlupfwindele bietet. Lokale Guerilla und Bürgerkrieg gehören zu den Hauptursachen des Zusammenbruchs staatlicher Strukturen – sie zerstören das „Monopol legitimer physischer Gewaltksamkeit innerhalb eines bestimmten Gebietes“ (Max Weber).

In seiner brillanten Schrift *The Postmodern State and the World Order* (London 2000) hat der britische Diplomat Robert Cooper die herrschende Meinung westlicher Sicherheitspolitiker über den Umgang mit fernen Chaoszonen auf den Punkt gebracht. Wie sollte der Westen mit solchen Situationen umgehen? „Chaos stellt keine Bedrohung dar, zumindest nicht jene Form von Gefahr, die nach einer konventionellen militärischen Antwort verlangt. Es mag notwendig sein, die eigenen Türen gegen die Nebenprodukte des Chaos – Drogen, Krankheiten, Flüchtlinge – zu verriegeln, aber es handelt sich dabei nicht um Bedrohungen vitaler Interessen, die eine bewaffnete Militärintervention des Westens erforderlich machen.“ (Cooper)

Eine wesentliche Lehre des 11. September besteht in der Erkenntnis, dass der Zusammenbruch staatlicher Strukturen

nicht einfach als „innere Angelegenheit“ der Länder, die davon betroffen sind, abgetan werden kann; vielmehr ist er von höchster Relevanz für die internationale Sicherheit. Aus diesem Grunde ist es richtig, Militärinterventionen zur Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols als Teil des globalen Feldzugs gegen den Terror zu betrachten.

Der Fall Irak gehört sicher nicht in diese Kategorie, denn im Innern dieses Landes steht das Gewaltmonopol, von Saddam Hussein brutal usurpiert, keineswegs auf dem Spiel. Vor allem besteht für den Irak – im Gegensatz zu Pakistan – keine Gefahr einer „Talibanisierung“. Husseins Potenzial an Massenvernichtungswaffen und die Absichten, die er damit verfolgt, mögen Grund genug dafür sein, ihn zu stoppen, bevor sich der rauchende Colt als Atompilz erweist, wie Condoleezza Rice es so plastisch formuliert hat. Aber es fällt schwer, eine solche Intervention unter den Begriff „Krieg gegen den Terrorismus“ zu subsumieren – es sei denn, man definiert „Terrorismus“ auf sehr metaphorische Weise.

Streit um die Regeln

Wichtiger als der Streit um Definitionen ist der Streit um die Regeln, denen der „Krieg gegen den Terrorismus“ unterliegt. Hier zeigen sich die Unterschiede zwischen Amerikanern und Kontinentaleuropäern am deutlichsten. In seinem häufig zitierten Essay „Power and Weakness“ (*Policy Review*, Juni/Juli 2002) hat Robert Kagan diesen Gegensatz bei der Anwendung militärischer Gewalt in den internationalen Beziehungen als Antagonismus von Realpolitik und Moralpolitik beschrieben: „Die Amerikaner kommen vom Mars, die Europäer von der Venus“, resümiert Kagan die Erlebnisse eines transatlantischen Kannitverstan.

Amerikaner, schreibt Kagan, „sind weniger bereit, durch internationale Institutionen wie die Vereinten Nationen zu

handeln, weniger willens, mit anderen Staaten bei der Verfolgung gemeinsamer Ziele eng zusammenzuarbeiten, skeptischer gegenüber dem Völkerrecht und eher bereit, völkerrechtliche Fesseln abzustreifen, wenn sie das für notwendig oder auch nur für nützlich halten“. Dagegen bevorzugten Europäer „im Allgemeinen friedliche Problemlösungen, sie mögen lieber Verhandlungen, Diplomatie und Überzeugungsarbeit als die Ausübung von Zwang. Sie neigen schneller dazu, sich auf Völkerrecht, internationale Verträge und internationale Öffentlichkeit zu berufen, wenn es um die Beilegung von Streitigkeiten geht. Oft betonen sie das Verfahren stärker als das Ergebnis, weil sie daran glauben, dass die Form schließlich zum Inhalt wird.“

Kagan fasst in seinem Holzschnitt eindrucksvoll zusammen, was viele Amerikaner an den europäischen „Weicheiern“ so sehr stört. Möglicherweise ist er jedoch zu pessimistisch. Es sind jedenfalls einige goldene Brücken erkennbar, über die Amerikaner und Kontinentaleuropäer – wieder – aufeinander zugehen könnten. So hat die demoskopische Studie „Worldviews 2002“, in Auftrag gegeben vom Chicago Council on Foreign Relations und dem German Marshall Fund of the United States, nicht nur transatlantische Unterschiede in der Bedrohungsperzeption zu Tage gefördert, sondern auch manche ermutigende Gemeinsamkeit. Beispielsweise gibt es eine große Übereinstimmung zwischen den Bevölkerungen in Amerika und Europa, was die Rolle der Vereinten Nationen im Kampf gegen den Terrorismus anbetrifft. Die Unterstützung der amerikanischen Öffentlichkeit für die Anwendung militärischer Gewalt gegen den Irak „hängt von multilateraler Unterstützung und UNO-Zustimmung ab. Nur zwanzig Prozent der US-Bürger – gegenüber zehn Prozent der Europäer – meinen, dass ihr Land auf eigene Faust intervenieren sollte; 65 Prozent der Ame-

rikaner und sechzig Prozent der Europäer würden eine Intervention (nur) unterstützen, wenn sie die Zustimmung der UNO und alliierte Unterstützung fände.“ Bemerkenswert sind hier übrigens weniger die transatlantischen als die innereuropäischen Differenzen: Bei den Briten beträgt die konditionierte Zustimmung 69, bei den Deutschen 56 Prozent.

Ferner gibt es keinen unüberbrückbaren Gegensatz zwischen den militärischen und den nichtmilitärischen Komponenten des Feldzuges gegen den Terrorismus. Michael Howard erinnert zu Recht an die Erfahrung des British Empire, dass ein solcher Kampf vor allem ein „Kampf um die Herzen und Köpfe“ ist. Dies ist einer der Gründe dafür, dass es auf die Einhaltung des Völkerrechtes und die Beteiligung internationaler Institutionen eben doch ankommt – und nicht nur auf militärische Überlegenheit. Nur wer die „Herzen und Köpfe“ jener Menschen gewinnt, aus deren Kreis die Terroristen ihren Nachwuchs rekrutieren, wird brauchbare geheimdienstliche Erkenntnisse erlangen können – und ohne solche Erkenntnisse ist der Terror nicht zu besiegen.

In seinen Resolutionen 1368 und 1373 vom 12. und 28. September 2001 definierte der Weltsicherheitsrat Akte des transnationalen Terrorismus einmütig als „Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ und bekräftigte in diesem Zusammenhang „das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung“. Zutreffend würdigte Bundeskanzler Schröder die Resolution 1368 als „eine Weiterentwicklung bisherigen Völkerrechtes“, denn zuvor hatte ein bewaffneter Angriff als Störung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nur dann gegolten, wenn es sich um einen Angriff von einem Staat auf einen anderen Staat handelte. „Mit dieser Resolution“ – so hob der Bundeskanzler das für ihn „entschei-

dend Neue“ hervor – „sind die völkerrechtlichen Voraussetzungen für ein entschiedenes, auch militärisches Vorgehen gegen den Terrorismus geschaffen worden.“ Knapp ein Jahr später, im Bundestagswahlkampf 2002, schien Schröder sich nicht mehr an das Lob erinnern zu wollen. Ein erneuter Berliner Kurswechsel in dieser Frage ist freilich nicht ausgeschlossen.

Ansätze zu einem möglichen transatlantischen Konsens über die Regeln des Feldzuges gegen den Terrorismus finden sich nicht zuletzt in der Entwicklung, die mit der Operation „Restore Hope“ von 1992/93 in Somalia begann. Seither gibt es eine langsam wachsende Akzeptanz für humanitär begründete Kampfeinsätze. Zwar fand die Kosovo-Intervention der NATO 1999 ohne Mandat des Weltsicherheitsrates statt, aber heute sind die Vereinten Nationen mit UNMIK am Wiederaufbau staatlicher Strukturen im Kosovo maßgeblich beteiligt – eine Art nachträglicher Legitimation.

Im Falle Somalias konnte man mit guten Gründen behaupten, das Prinzip der souveränen Gleichheit aller UNO-Mitglieder sei auf dieses Land nicht mehr sinnvoll anzuwenden; es handelte sich nämlich um ein Gebiet ohne Staatlichkeit, dominiert vom Chaos interethnischer und intertribaler Konflikte. Demgegenüber steht in den Fällen genozidaler „ethnischer Säuberungen“ das staatliche Gewaltmonopol nicht auf dem Spiel, doch ließe sich argumentieren, dass hier der Staat selbst – genauer: eine ethnische Gruppe, die den Staat usurpiert – das Chaos erzeugt. UNO-Generalsekretär Annan hat 1999 festgestellt, es bilde sich ein neues Verständnis von Souveränität heraus. Staatliche Souveränität werde neu definiert: „Staaten gelten heute weithin als Instrumente im Dienst ihrer Völker.“ Wo sie dieses fundamentale Prinzip auf das Gröbste verletzen, sollten da die Machthaber sich

noch auf den Schutz des Völkerrechtes berufen dürfen?

Zweite Garnitur im Bündnis?

Eine transatlantische (Wieder-)Annäherung im Blick auf die Regeln des Anti-Terror-Feldzuges würde an den enormen Unterschieden zwischen dem militärischen Potenzial der Amerikaner und dem der Europäer nichts ändern. Die Situation der NATO nach dem 11. September 2001 lässt sich – mit Stanley R. Sloan – als „Vertrauens- und Fähigkeitskrise“ beschreiben. Sloan erinnert daran, dass die Vereinigten Staaten von Anfang an nicht genügend Vertrauen in die NATO hatten, um ihr eine wichtige Rolle in der Reaktion auf die Terroranschläge zuzuweisen; dass die Allianz sofort den Bündnisfall nach Artikel 5 des Nordatlantikvertrages feststellte, darf über diesen deprimierenden Befund nicht hinwegtäuschen. Die europäischen Bündnispartner waren schlicht und einfach nicht imstande, Entscheidendes zur hochtechnologischen Kampagne beizutragen, mit der die Vereinigten Staaten das Taliban-Regime in Afghanistan in kurzer Zeit niederrangten.

Die in Prag beschlossene NATO Response Force (NRF) hat nicht nur den Zweck, das militärische Potenzial der Allianz der neuen Sicherheitslage anzupassen. Sie dient auch dazu, amerikanisches Vertrauen in die Fähigkeiten und in die politische Willensstärke der europäischen Bündnispartner wiederherzustellen. Gleichwohl dürfte Thomas L. Friedman Recht behalten mit seiner Vision von einer NATO mit hartem Kern und weicher Schale. In gewisser Weise ereilt die erweiterte NATO ein Schicksal, das auch der erweiterten EU bevorsteht. Um zu verhindern, dass das langsamste Mitglied das Tempo des gesamten Konvois diktiert, erlaubt die EU eine „verstärkte Zusammenarbeit“ zwischen den Mitgliedern, die bei der Integration schneller

vorankommen möchten. „Verstärkte Zusammenarbeit“ schließt niemanden aus; sie muss – so regelt es der Vertrag von Nizza – allen übrigen Mitgliedern jederzeit offen stehen.

Während die Bundesrepublik immer noch den Ehrgeiz zeigt, bei der europäischen Integration ganz vorne mitzumischen, scheint sie sich im Bündnis mit der Zugehörigkeit zur zweiten Garnitur begnügen zu wollen. Vielleicht trifft Friedmans These zu, dass in dieser Frage auch eine Art kulturelle Trennlinie innerhalb Europas wirksam ist: Auf der einen Seite dieser Linie stehen die traditionellen Seemächte, erfahren in Auslandseinsätzen, ausgestattet mit mobilen Spezialkräften und Kapazitäten für einen weiträumigen Truppentransport; auf der anderen Seite findet man traditionelle Landmächte mit eingeschränktem Horizont.

Wie auch immer – der europäische Kontinent ist zu einer Insel des Friedens und des Wohlstandes in einem Ozean des Krieges und der Not geworden. Vor über zehn Jahren, kurz vor Beginn des Feldzuges zur Befreiung Kuwaits von irakischem Besatzung, notierte Timothy Garton Ash: „Britannien hat entdeckt, dass man weit über die eigenen Küsten hinausblicken muss, wenn man Frieden und Wohlstand einer Insel verteidigen will.“ Und er zieht daraus die Schlussfolgerung: „Vielleicht kann Britannien die Europäer von ihrer Inselmentalität heilen.“

Dieses Ziel ist möglicherweise etwas hoch gesteckt. Aus Schröder wird so schnell kein Blair. Fürs Erste würde genügen, wenn Deutschland bei seinen Verteidigungsanstrengungen die Lücke zwischen Worten und Taten schlösse – wenn es „eins zu eins“ umsetzte, was es seinen Bündnispartnern immer wieder auf dem Papier zusagt. Gerade in Zeiten knapper Kassen gibt es dafür einen unerbittlichen Maßstab: den Verteidigungshaushalt.