

Zu den transatlantischen
Beziehungen
im Zeichen des Krieges
gegen den Terror

Die USA als globaler Akteur

Christian Hacke

Der Terrorangriff vom 11. September 2001, bei dem das New Yorker World Trade Center gänzlich und das Pentagon in Washington D. C. teilweise zerstört wurden und bei dem mehrere Tausend Menschen ums Leben kamen, veränderte die Außenpolitik der USA und die internationale Politik auf dramatische Weise. Präsident Bush hat ihn „War on America“, Krieg gegen Amerika, genannt, und Bundeskanzler Schröder hat beispielhaft für die Verbündeten und Freunde der USA sofort „uneingeschränkte Solidarität“ zugesagt.

Damit ist der Terrorismus zur zentralen Herausforderung geworden. Diese Anschläge richteten sich gegen die USA als wirtschaftliche, militärische und zivilisatorische Weltmacht, es hätte aber auch Frankfurt, Paris oder London treffen können; in Paris wurde ein Terroranschlag in letzter Sekunde verhindert. Folglich kann man den 11. September als das „Pearl Harbor der industriellen Zivilisation“ (Michael Stürmer, Zeitenwende, in: *Die Welt*, 12. September 2001) bezeichnen.

Veränderte Strategie der USA

Als zentrales Dokument für den Paradigmenwechsel in der amerikanischen Außenpolitik gilt die im September 2002 von Präsident Bush vorgelegte Nationale Sicherheitsstrategie. Dort heißt es, der Präsident werde nicht zulassen, dass eine fremde Macht den machtpolitischen Abstand aufholen kann, der sich seit dem Ende der Sowjetunion vor mehr als einem Jahrzehnt zwischen den USA und allen

anderen gebildet habe (siehe: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>). Die USA müssten ihre ganze Stärke einsetzen, um ein Gleichgewicht der Mächte unter amerikanischer Führung zu fördern, und dabei verfolge das Land „einen ganz bestimmten amerikanischen Internationalismus, der unsere Werte und nationalen Interessen reflektiert“. Die USA seien stets bemüht, internationale Unterstützung zu erhalten, sie seien aber notfalls auch „ohne zu zögern“ zum alleinigen Handeln bereit. Das alte Konzept der Abschreckung und Eindämmung aus der Zeit des Kalten Krieges verliert jetzt auf Grund der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und den sich daraus ergebenden neuen Problemen der asymmetrischen Kriegsführung an Bedeutung. Jetzt gilt die Strategie der überwältigenden militärischen Überlegenheit, die Doktrin der vorbeugenden Selbstverteidigung, die die Führung von Präventivkriegen mit einschließt. Dieses Element der Prävention fand sich schon in Clintons Sicherheitsstrategie, aber an weniger zentraler Stelle.

Heute gehen die neuen Gefahren von transnational operierenden Terrornetzwerken und sie unterstützenden Staaten aus. Das Prinzip der staatlichen Souveränität wird folglich durch den Terrorismus unterminiert; deshalb nehmen die USA für sich das Recht in Anspruch, auch präventiv in das Staatsensystem einzugreifen, falls sich eine Bedrohung schon abzeichnet. Damit einher geht ein Bedeutungsverlust multilateraler Institutionen, insbesondere der NATO, denn jetzt greifen

die USA primär auf *ad hoc coalitions of the willing* zurück, nach dem Motto „der Einsatz bestimmt die Koalition“ (Donald Rumsfeld). Richard Haass, Berater des Außenministers Colin Powell, prägte dafür den Begriff „*a la carte multilateralism*“ (Zitiert nach Thom Shanker, „White House Says the U.S. Is Not a Loner, Just Choosy“, in: *New York Times*, 31. Juli 2001). Während die Europäer überwiegend am Prinzip der Nichteinmischung festhalten wollen, sehen die USA die Notwendigkeit, angesichts der terroristischen Bedrohung auch präventiv dieses System zu sichern.

So zeichnet sich vor dem Hintergrund der National Security Strategy vom September 2002 und der Ereignisse im Zuge des Irakkrieges 2003 eine Strategie ab, die mit überwiegend militärischen Mitteln, mit diplomatischem Druck und präventiven Strategieelementen amerikanische Vorherrschaft weltweit sichern soll. Während die einen den entschlossenen Charakter der amerikanischen Ordnungsmacht begrüßen, kommt diese Entwicklung für andere einem Paradigmenwechsel in der amerikanischen Außenpolitik gleich, von der sanften Hegemonial- zur neoimperialen Macht.

Die Rolle Europas im Kampf gegen den Terror

Diese Hinwendung zur unbestrittenen unipolaren Weltordnung hat auch Probleme für die transatlantische Partnerschaft nach sich gezogen. Auf Grund der ungleichen Machtverteilung und der unterschiedlichen Interessenlagen sind die Unterschiede der europäischen und der amerikanischen Weltsicht und die daraus resultierenden Politikgegensätze angestiegen. Mit den Worten von Robert Kagan: Europäer kommen von der Venus, Amerikaner vom Mars (Vergleiche Robert Kagan, *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, New York 2004). Die Amerikaner sind eher be-

reit, Gefahren wahrzunehmen und zu bekämpfen als die Europäer, weil sie auch das entsprechende Potenzial und den politischen Willen besitzen, Bedrohungen konsequent auszuschalten. Deshalb sind die USA auch selbst zum Ziel solcher Bedrohungen geworden, was das transatlantische Verhältnis zusätzlich verkompliziert. Doch vernachlässigt Kagan die nichtmilitärische Seite der gegenwärtigen globalen Herausforderungen. Hier kann Europa, ja besonders Deutschland, auf eine bemerkenswerte Leistungsbilanz zurückblicken.

Dem Prinzip des Multilateralismus in der Weltpolitik besonders verpflichtet, machten alle Bundesregierungen ihr Engagement für eine gemeinschaftliche Außenpolitik und für Gemeinschaftsinstitutionen zum Herzstück ihrer Politik. Auch die Regierung Schröder/Fischer betont die Notwendigkeit des Multilateralismus und der Verrechtlichung der Internationalen Beziehungen, die Dringlichkeit von Umwelt- und Entwicklungspolitik sowie die Bedeutung der neuen globalen Fragen.

Für die rot-grüne Bundesregierung wurde die UNO zum unverzichtbaren Kernstück ihres außenpolitischen Multilateralismus, der als Grundkonstante der deutschen Außenpolitik schon nach 1989 verstärkt worden war. Vor diesem Hintergrund eindrucksvollen deutschen Engagements verwundert es nicht, dass UNO-Generalsekretär Kofi Annan am 28. Februar 2002 vor dem Deutschen Bundestag die Rolle Deutschlands in der UNO ausdrücklich würdigt: Das vereinte Deutschland sei über die historisch bedingten Hemmungen hinausgewachsen und habe für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auch mit seinen Streitkräften Verantwortung übernommen.

Dagegen zeigen sich die USA besonders seit Antritt der Regierung Bush bei den neuen nichtmilitärischen globalen Herausforderungen. Hier kann Europa, ja besonders Deutschland, auf eine bemerkenswerte Leistungsbilanz zurückblicken.

Die Irak-Krise machte die Dominanz der USA in der Anti-Terror-Koalition deutlich.

© dpa, Foto: Haider



len Fragen weniger aufgeschlossen. Das Kyoto-Protokoll zur Klimapolitik oder der Internationale Strafgerichtshof sind zu besonders prominenten Fixpunkten dieser Differenzen geworden.

Der Terrorangriff vom 11. September beeinflusste jedoch die gesamte europäische Außenpolitik maßgeblich. Auch für die Regierung Schröder/Fischer bestand kein Zweifel, dass für die NATO zum ersten Mal in ihrer Geschichte der Bündnisfall eingetreten war, dass der 11. September also einem Angriff auf alle Verbündeten gleichkam, und seitdem Außenpolitik und Europapolitik, Krisenmanagement, Erweiterung der EU, Globalisierung und Sicherheitspolitik im Zeichen globaler Terrorismusbekämpfung stehen (Vergleiche Bruce Hoffman, *Terrorismus. Der unerklärte Krieg*, Frankfurt am Main 2001; Richard Meng, *Der Medienkanzler. Was bleibt vom System Schröder?*, Frankfurt am Main 2002).

Dank der uneingeschränkten Solidarität der Regierung Schröder/Fischer gegenüber den USA schritt nach dem 11. September 2001 die Bundesrepublik weiter in Richtung internationale Verantwortung: Deutsche Soldaten stehen mittlerweile in Afghanistan, Kuwait, im Kosovo, in Usbekistan, Bosnien, Mazedonien und am Horn von Afrika. Insgesamt befinden sich mittlerweile fast 10000 Soldaten in wechselndem Einsatz, obwohl die Bundeswehr für diese Operationen auf Dauer noch nicht angelegt ist.

„Capabilities gap“

Die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit, zwischen verringerten Kapazitäten und erweiterter Aufgabenstellung bleibt trotz erster Reformansätze noch zu groß. Auch fehlt dem militärischen Engagement Deutschlands eine übergeordnete politische Interessen-

orientierung. Die Regierung reagiert nur auf Anfragen, statt eine eigene planerische Perspektive zu entwickeln. Deutsche Sicherheitspolitik wird deshalb durch Minimalismus, Desinteresse und Sparzwang auf politischer Ebene geprägt, was durch Engagement und Improvisation auf militärischer Ebene nicht immer ausgleichen werden kann.

Diese Situation des deutschen Militärs darf als durchaus typisch für den *capabilities gap* zwischen Europa und den USA gelten. Selbst die europäischen Spitzenkräfte können in kriegerischen Operationen allenfalls Beiwerk der amerikanischen Streitkräfte sein. Zwar mögen europäische Militärs in einzelnen Bereichen noch ausgezeichnete Möglichkeiten haben, aber die USA sind die einzigen, die über das gesamte Paket von High-Tech-Informationstechnik und über modernstes Kriegsgerät bis zur notwendigen Ausbildung des Personals verfügen.

Dieser Unterschied hat einen nachteiligen Effekt auf die Partnerschaft, weil die Europäer zwar Ernst genommen werden wollen, im Ernstfall aber wenig „Handfestes“ beizusteuern haben. Daraus ergibt sich eine Aufgabenteilung, wonach die USA für die militärischen Kampfhandlungen, die Europäer für den Wiederaufbau und zivile Operationen zuständig sind. Auf Dauer ist eine solche Aufspaltung für ein Militärbündnis wie die NATO schwer erträglich, auch wenn Lösungen nicht einfach zu finden sind. Rüstungsprojekte sind in Europa unpopulär und bei der gegenwärtigen Haushaltsslage schwer finanzierbar. Immerhin scheinen die ersten zaghaften Schritte hin zum *pooling*, zur Kombination militärischer Ressourcen auf europäischer Ebene, in eine richtige Richtung zu führen. Begründet ist dieser massive Unterschied in den militärischen Möglichkeiten natürlich in der enormen Größe des amerikanischen Verteidigungsetats – die USA geben mehr für ihr Militär aus als der Rest

der Welt zusammen! Dabei bleibt aber immer zu bemerken, dass – gemessen am Anteil des Bruttonsozialproduktes – die Verteidigungsausgaben der USA noch deutlich unter den Werten liegen, die sie zurzeit des Kalten Krieges erreichten.

Die heutige deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, die auch häufig im Namen Europas spricht und insgesamt das weltpolitische Engagement betont, hat noch nicht völlig beweisen können, dass sie die neuen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen ebenso klug und überzeugend erkennt und meistert, wie dies die Bundesrepublik vor 1989 vermochte.

Krise der NATO

Die NATO befindet sich in einer Existenzkrise, die auch eine Krise postmoderner politischer Verantwortungslosigkeit ist, nämlich im Namen wolkiger Gemeinschaftsverantwortung keine ausdrücklichen Verpflichtungen einzugehen. Diese Formel postmoderner Sicherheitspolitik im Zeichen von „gemeinschaftlicher Verantwortung“ ist nicht länger vertretbar, wenn nicht mehr klar ist, wer vor wem und für welchen Zweck verantwortlich zeichnet. Klare Verantwortung ist und bleibt die Kehrseite von Freiheit im Rahmen von Bündnissen wie der NATO.

Was in den transatlantischen Beziehungen, nicht nur im Rahmen der NATO deshalb notwendig ist, ist eine Reform der gesamten Organisationsstruktur, damit endlich ein institutioneller Rahmen geschaffen wird, in dem Verantwortlichkeiten klar zugeordnet werden.

Die Irakkrisse

Die Dominanz der USA in der Anti-Terror-Koalition, im Afghanistanfeldzug und im Irakkrieg 2003 marginalisiert die militärische Rolle der Europäer. Die Zuspitzung dieser Entwicklung ereignete sich in der Frage um die Irakpolitik. Im Gegensatz zur Regierung Bush betont die Regie-

rung Schröder/Fischer dabei vor allem die Notwendigkeit einer Verbreiterung und Intensivierung der westlichen Nahostpolitik, um die Strukturprobleme vor Ort zu lösen.

Diese europäische Sichtweise verknüpft Sensibilität und Verständnis für die kulturellen Belange des Islams mit der Einsicht, dass die Rückständigkeit des Nahen Ostens den gefährlichsten Nährboden für Terrorismus bildet. Dagegen betonen die USA viel stärker ihren Selbstbehauptungswillen, Anti-Terrormaßnahmen und militärische Lösungsvorschläge. Die Amerikaner reagierten mit Kriegs-, die Europäer mit Friedensbereitschaft.

Das Problem liegt darin, dass beide Seiten Recht haben. Wie immer geht es also um das rechte Maß, um das gestritten wird. Dabei wurde das gegenseitige Verständnis für die Vorgehensweise der transatlantischen Partner immer geringer. In dieser Auseinandersetzung zeigten sich die Amerikaner als kühle, erfahrene und professionelle Realpolitiker, während die Deutschen ihre triftigen Sachargumente gegen einen Krieg emotional, unerfahren und unprofessionell verspielten. Bei einer anderen Vorgehensweise hätten Schröder und Fischer für Deutschland und Europa einen glänzenden diplomatischen Erfolg erringen können, jenseits des amerikanischen und des deutschen Weges.

Angesichts der neuen, ja unerwarteten neo-imperialen Außenpolitik der Regierung Bush war eine angemessene, die europäischen und die deutschen Interessen schützende Reaktion zwar außerordentlich schwierig, aber der Arroganz der Macht mit einer Arroganz der Ohnmacht zu antworten, verbesserte Deutschlands Handlungsspielraum nicht. Weil Frankreich und Russland als Schlüsselstaaten Europas „mit Deutschland als Frankreichs Anhängsel“ (Karl Feldmeyer, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19. März

2003) Europa konfrontativ gegen die USA in Stellung zu bringen suchten, ging mehr als die Irakdiplomatie des Westens zu Bruch.

Die Vision eines „karolingischen Europas“ verdrängt die des bewährten „atlantischen Europas“. Doch die Atlantiker in Europas Hauptstädten revoltierten, Europa ist gespaltenen denn je, und die Gemeinschaftsinstitutionen versagen ange-sichts dieser Polarisierung nationaler Interessen.

Dies ist eine Folge der politischen Dynamik, die seit Amtsantritt der Regierung Bush in die Weltpolitik eingetreten ist. Wie immer man diese Politik bewertet, sie ergreift auch Europa und lässt festgefahrene Politik als anachronistisch erscheinen. Gerade der Erweiterungsprozess der NATO und die Partnerschaftsbeziehungen mit Staaten im eurasischen Raum belegen einen gestärkten amerikanischen Gestaltungswillen. Amerika ist und bleibt eine europäische, ja mittlerweile eurasische Macht. Deshalb gibt es keine Alternative zur Rekonstruktion der transatlantischen Beziehungen bei angemessener Würdigung der ordnungspolitischen Leistungsfähigkeit Amerikas.

Neue Weltordnung im Zeichen der *pax americana*

Bei aller Kritik am kontraproduktiven Vorgehen der Bundesregierung in der Irakkrise darf jedoch nicht übersehen werden, dass die Dynamik der USA derzeit ohnehin kaum aufzuhalten wäre. Auch die Strategien für einen Machtwechsel im Irak reichen weiter zurück als bis zur Auseinandersetzung im Weltsicherheitsrat 2003. Sie sind Teil des eingangs erläuterten Paradigmenwechsels in der geostrategischen Ausrichtung der USA. Jetzt bleibt den Europäern nicht nur die Alternative abzuwarten, was im Irak passiert, sondern sie sollten stärker als bisher den politischen und ökonomischen Wiederaufbau des Iraks mit unterstützen.

Angesichts der chaotischen Übergangssituation im Irak sollte weniger auf die Notwendigkeit demokratisch freier Wahlen gedrängt werden, sondern vielmehr pragmatisch die Wiederherstellung von politischer Ordnung und ökonomischem Fortschritt als den wichtigsten Voraussetzungen für Liberalismus und Demokratie bewerkstelligt werden.

Als einzige verbliebene Weltmacht, als „lonely superpower“ (Samuel P. Huntington, in: *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 2, March/April 1999), sind die USA in ihrem Gestaltungsanspruch und ihrer Handlungsfreiheit nahezu unbegrenzt. Das Gegengewicht der Sowjetunion ist weggefallen, und selbst mittelfristig ist kein gleichwertiger Herausforderer auszumachen – unsere Weltordnung ist unipolar geworden. Das bedeutet, dass amerikanische Macht ungezügelt ist, im Guten wie im Schlechten. Robert Kagan spricht daher vom „unipolar predicament“ (Kagan, *Of Paradise and Power*, Seite 113): Liberale, ja zutiefst moralische Demokratisierungsbestrebungen der USA wie derzeit im Greater Middle East sind nicht nur machtpolitisch möglich geworden, sondern können von der einflusslosen Weltgemeinschaft weder verhindert noch legitimiert werden. Dieses Dilemma produziert eine neue unipolare Weltordnung, die die Spaltung des Westens mitbewirkt hat.

Es zeichnet sich eine Weltordnung ohne Illusionen ab, in der nicht universalistische Ideale dominieren, sondern die Ordnungsvorstellungen einer überragenden Weltmacht. Die neue Wirklichkeit steht im Zeichen von Vorherrschaftsansprüchen einer Hypermacht, die Selbstbindungen negiert, aber für Ordnung sorgt. In dieser neuen Weltordnung passt sich Amerika nicht mehr der Weltpolitik an, sondern fordert vom Rest der Welt

Anpassung an die eigenen Interessen und Übernahme amerikanischer Werte und Prinzipien. Dabei wird die internationale Politik stärker denn je ökonomisiert und militarisiert, denn die USA sichern zentrale Interessen auch durch Krieg. Es schwinden die „weichen Machtfaktoren“, die Amerika früher als „sanften Hegemon“ stärkten: zivilisatorische Attraktivität, flexible Diplomatie und eine Großzügigkeit, die Amerikas Dominanz für den Rest der Welt erträglich erscheinen ließen.

Die Zukunft des Westens

Eine abschließende Bewertung der amerikanischen Anti-Terror-Politik fällt schwer – wie auch der Ausblick auf die zukünftige Rolle der USA. Gerade die instabile binnengesellschaftliche Situation der USA und das transatlantische Zerwürfnis lösen viele Unwägbarkeiten aus. Es ist jedoch illusorisch, dass allein ein Regierungswechsel in Washington ausreichen würde, um die strukturellen Verschiebungen, die das transatlantische Verhältnis belasten, auszugleichen. Vieles wird davon abhängen, wie sich die Lage im Irak entwickelt und ob die Europäer mehr machtpolitische Muskeln entwickeln, um auch den USA hier und dort mehr Kooperation anzubieten. Die Frage ist, ob es den USA gelingt, in einem möglichst raschen Zeitrahmen stabile Verhältnisse für das irakische Volk zu schaffen. Schließlich wäre ein Scheitern der Ordnungsmacht USA und die damit einhergehende Erstarkung des militanten islamischen Fundamentalismus auch für europäische Interessen verheerend. Im Irak wie auch in Afghanistan wird sich nicht nur die Zukunft der globalen Rolle der USA, sondern mithin auch die Zukunft des Westens entscheiden.