



Beilage zur Wochenzeitung

DasParlament

2. Dezember 2002

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 Ernst-Otto Czempiel *Essay*

Die amerikanische Weltordnung

7 Christian Hacke

**Die Außenpolitik der Regierung Schröder/
Fischer: Zwischenbilanz und Perspektiven**

16 Peter Rudolf

**Deutschland und die USA –
eine Beziehungskrise?**

24 Gunther Hellmann

**Deutschland in Europa:
Eine symbiotische Beziehung**

32 Lisette Andreae

**Deutschland als Motor einer europäischen
Politik in den Vereinten Nationen?**

Handlungsspielräume und Schwerpunkte deutscher VN-Politik

40 Joachim Krause/Jan Irlenkaeuser/Benjamin Schreer

**Wohin gehen die USA?
Die neue nationale Sicherheitsstrategie
der Bush-Administration**

B 48/2002



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Berliner Freiheit 7
53111 Bonn.

Redaktion:

Dr. Klaus W. Wippermann
(verantwortlich)
Dr. Katharina Belwe
Dr. Ludwig Watzal
Hans G. Bauer

Koredaktion dieser Ausgabe:
Nicole Maschler

Internet:

www.das-parlament.de
E-Mail: apuz@bbp.de

Die Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **DasParlament**
Saar-Blies-Gewerbepark / In der Lach 8,
66271 Kleinblittersdorf-Hanweiler,
Telefon (0 68 05) 61 54 39,
Fax (0 68 05) 61 54 40,
E-Mail: parlament@sdv-saar.de,
nimmt entgegen:

● Nachforderungen der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte

● Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung **DasParlament**
einschließlich Beilage zum Preis
von Euro 9,57 vierteljährlich,
Jahresvorzugspreis Euro 34,90
einschließlich Mehrwertsteuer;
Kündigung drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;

● Bestellungen von Sammel-
mappen für die Beilage
zum Preis von Euro 3,58
zuzüglich Verpackungskosten,
Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in der Beilage

Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar;
sie dienen lediglich der
Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Zwischen Deutschland und den USA ist es in den zurückliegenden Monaten zu Meinungsverschiedenheiten über den Umgang mit dem Irak gekommen. Bundeskanzler Gerhard Schröder hat im Bundestagswahlkampf 2002 unmissverständlich formuliert, dass sich Deutschland nicht an einem Krieg unter Führung der USA gegen dieses Land beteiligen werde. Dieser so genannte „deutsche Weg“ wurde als „Antiamerikanismus“ kritisiert. Man warf Deutschland vor, die deutsch-amerikanischen Beziehungen beschädigt zu haben. Trotz Verabschiedung der Irak-Resolution im UN-Sicherheitsrat, in der Inspektionen beschlossen worden sind, haben die USA ihr wichtigstes Ziel, nämlich einen Krieg gegen das Land zu führen, nicht aufgegeben. Die Grundlage dafür bildet die „Nationale Sicherheitsstrategie“, auch „Bush-Doktrin“ genannt, die es den USA gestatten soll, Präventivkriege zu führen.

■ In seinem Essay vertritt *Ernst-Otto Czempel* die These, dass die USA aufgrund ihrer hegemonialen Stellung die Welt nach ihren Vorstellungen neu ordnen wollen. Die neue Weltordnung werde in Washington konzipiert und diktiert. Die Bush-Regierung setze auf Gewalt als Mittel der Politik, was einem Konzept demokratischer Außenpolitik widerspreche. Diesen impliziten Unilateralismus der USA sehen *Joachim Krause*, *Jan Irlenkaeuser* und *Benjamin Schreer* durch die „Bush-Doktrin“ jedoch nicht gegeben. Vielmehr bewerten sie die „Nationale Sicherheitsstrategie“ als ein Dokument, das auch einen neuen Multilateralismus anstrebt. Mit ihr deute sich ein zentraler Wandel in der US-amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik an. Die EU solle sich diesem problematischen Konzept nicht beugen, sondern mit ihrer eigenen Politik dazu beitragen, dass die globalen Probleme durch eine hegemoniale amerikanische Weltordnung nicht noch verschärft, sondern gelöst werden, so dagegen *Czempel*.

■ Die Kritik an der US-Politik wird unterschiedlich bewertet. So vertritt *Christian Hacke* die These, Deutschland habe durch seine schroffe Kritik Handlungsspielraum eingebüßt. Differenzen auf den verschiedensten Politikfeldern habe es aber schon in den neunziger Jahren gegeben. Die Machtverschiebung – in den USA nach „rechts“ und in Deutschland nach „links“ – mache Kompromisse immer schwieriger. Im deutschen Interesse läge es ohnehin, Politik ohne höheren Moralanspruch zu betreiben. Von einer Krise in den transatlantischen Beziehungen kann nach Ansicht von *Peter Rudolf* jedoch noch nicht gesprochen werden. Der Autor sieht einen strukturellen Konflikt zwischen den USA und seinen europäischen Verbündeten, der noch durch einen Paradigmenwechsel verstärkt werde. Sollten sich die USA in einen „crusader state“ verwandeln, führe dies zu einer weiteren Entfremdung. Gefragt sei dagegen ein interessen- und problemgeleiteter Umgang mit den USA.

■ In einer Harmonisierung der unterschiedlichen Interessenlagen sieht auch *Gunther Hellmann* eine zentrale Aufgabe deutscher Außenpolitik. Obgleich Deutschland in den vergangenen Jahren seine nationalen Interessen stärker in den Mittelpunkt gestellt habe, komme es besonders auf einen Ausgleich zwischen deutschen und europäischen Interessen an. Die EU sei heute die wichtigste internationale Institution, deutsche Interessen zu artikulieren. Auch im Rahmen der UNO kann Deutschland seine Interessen am besten dadurch realisieren, dass diese innerhalb der Weltorganisation und der EU gut abgestimmt und gemeinsam vortragen werden, so die These von *Lisette Andraea*. Die Autorin beschreibt die Konfliktfelder in Bezug auf die USA, die sich innerhalb der UNO in der Präventions- und Klimapolitik, in der Frage des Internationalen Strafgerichtshofs sowie der Irak-Politik aufgetan haben.

Ludwig Watzal

Die amerikanische Weltordnung

Das ordnungspolitische Interregnum der Welt ist vorüber. Es hat – fast auf den Tag genau – zehn Jahre gedauert, von Ende 1990/91 bis Ende 2000/2001. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts hatte sich wie 1945 die historische Gelegenheit ergeben, die Welt neu zu ordnen, aus der Konflikterfahrung zu lernen und die geläufigen Gewaltursachen aus der Geschichte zu verbannen. Das war während des Kalten Krieges schon beinahe gelungen; in den achtziger Jahren war Krieg keine politische Option mehr.

Die politische Lage war also günstig, als der amerikanische Präsident George Bush senior 1990 die „Neue Weltordnung“ ausrief. Die Vereinten Nationen sollten kollektive Sicherheit schaffen, in den Regionen sollten die verschiedenen Organisationen die arbeitsteilige Kooperation praktizieren. In Europa sollten die Europäische Gemeinschaft, die Westeuropäische Union, die NATO, die OSZE und der Europarat miteinander wetzeln, um den alten Kontinent neu zu organisieren. Die wirtschaftliche Wohlfahrt galt es zu steigern und die Demokratie zu verbreiten. Sicherheit und Verteidigung, die vierzig Jahre lang die Gedanken und die Budgets dominiert hatten, standen nicht mehr in Frage. Die Macht war geblieben, sie ist das Elixer aller Politik. Die Gewalt und der Krieg waren verdrängt worden. Mit ein wenig Elan, entsprechendem politischen Willen und gründlicher Einsicht in die strukturbildende Wirkung politischer Prozesse hätte dieser große Umbruch der Weltpolitik genutzt werden können, das internationale System in einen besseren Aggregatzustand zu überführen.

Die Chance ist vertan worden. An die Stelle der Vereinten Nationen setzten sich alsbald die Vereinigten Staaten, denen es nicht um kollektive Sicherheit, sondern um präventive Verteidigung geht. Ihre Politik vertraut nicht auf Kooperation und internationale Organisation, sondern auf die unilaterale Anordnung, die mit militärischer Gewalt durchgesetzt werden wird. Von der kooperativen Koexistenz globaler und regionaler Organisationen sind nur noch marginale Reste übrig geblieben. Die Welt wird nicht durch die Zusammenarbeit aller geordnet, sondern nach dem Willen Washingtons.

Die Hegemonie, die die USA als Vormacht des Westens während des Kalten Krieges so erfolg-

reich praktizierten, hatte sich nur auf Macht gestützt, die auch die Kooperation mit einschließt und die Interessen der Geführten mit berücksichtigt. Die Hegemonie beruht, wie der Weimarer Verfassungsjurist Heinrich Triepel gesagt hat, auf der „Selbstbändigung der Macht“. In dieser klugen Selbstbeschränkung lag der Erfolg der amerikanischen Weltführung von 1945 bis 1990. Sie verfolgte ihre Ziele, bedachte dabei aber auch die Interessen der Partner. Nicht zu Unrecht kursierte damals der Begriff des „gütigen Hegemon“.

Die Weltordnungspolitik der Regierung George W. Bush wird inneramerikanisch schon mit dem Imperialismus des antiken Rom verglichen. Sie vertraut nicht auf die Macht, sondern auf die Gewalt, also auf Befehl und Gehorsam. Das ist nach Max Weber der Politikstil der Herrschaft. Wer die Welt mit militärischer Gewalt nach seinem Gusto ordnen will, geht mit ihr so um wie eine autoritäre Regierung mit ihrer Gesellschaft. Die Interimsphase der neunziger Jahre wird beendet durch den Versuch der Administration Bush, eine selektive Weltherrschaft zu errichten.

Diese Wende rückwärts der amerikanischen Weltführungspolitik hat nicht George W. Bush allein heraufgeführt, sie ist auch nicht erst durch die Katastrophe des 11. September 2001 ausgelöst worden. Der jüngere Bush hat sich nur des Gewaltinstrumentes anders bedient als die vorausgehenden Administrationen, die es aufgebaut hatten. Die Traumatisierung der amerikanischen Gesellschaft durch die Tragödie von New York und Washington hat das tief in das Selbstbewusstsein dieser Gesellschaft eingewobene Misstrauen gegenüber jeglicher „imperialen Präsidentschaft“ neutralisiert und sogar die noch immer virulente Erinnerung an die sieben Jahre des Vietnam-Krieges betäubt.

Mit Bush junior kam am 20. Januar 2001 eine rechtskonservative Koalition ans Ruder, deren politische Exponenten schon seit 1994 das außenpolitische Denken des US-Kongresses maßgeblich beeinflusst hatten. Sie zwangen Bill Clinton, der zunächst ganz im Sinne des älteren Bush die Vereinten Nationen in den Mittelpunkt der Neuen Weltordnung gestellt und einen „assertive multilateralism“ betrieben hatte, zur außenpolitischen Kurskorrektur. Die Welt sollte nunmehr mit amerikanischer Macht und notfalls amerikanischer

Gewalt geordnet werden. Die Osterweiterung der NATO beendete nach 1995 die Idealkonkurrenz der verschiedenen europäischen Organisationen um die Neuordnung des Kontinents. Der Luftkrieg gegen Serbien, der auf Initiative der damaligen Außenministerin Madeleine Albright geführt wurde, ist zu Recht von Außenminister Fischer selbstexkulpiert als „Madeleines War“ bezeichnet worden. Dadurch wurde erstmals das Gewaltmonopol des UN-Sicherheitsrats gebrochen. Und er privilegierte die NATO bei der Neuordnung Europas, wodurch der einer Militärallianz notwendigerweise inhärente Modus der Gewalt wieder zu politischen Ehren kam.

Mit diesem Rückschritt wurde der Fortschritt von 1990 wieder zunichte gemacht. Wohlstand und demokratische Partizipation an der Herrschaft rückten wieder in den Hintergrund, Sicherheit im Sinne von Verteidigung in den Vordergrund. Das galt für alle, die von der Osterweiterung und dem Einsatz der NATO betroffen worden waren. Sie richteten sich auf die Renaissance der Gewalt ein, sodass dieser Konfliktbearbeitungsmodus wieder den Vorrang bekam, den er nach dem Ende des Kalten Krieges verloren hatte. Diese Strukturfolgen wirkten sich sehr viel schwerer und nachhaltiger auf die Entwicklung der Weltordnung aus als die konkreten Probleme, die mit der Osterweiterung der NATO und dem Serbien-Krieg verbunden gewesen waren.

Für ihre beiden außenpolitischen Hauptziele, den Bau eines Raketenabwehrsystems und den Sturz der Regierung Saddam Hussein im Irak, fand die Regierung des jüngeren Bush im Januar 2001 also schon ein fruchtbares Klima vor. Sie nutzte es und zog die USA immer weiter aus multilateralen Verpflichtungen wie dem Kyoto-Protokoll oder der Verbesserung der Biowaffenkonvention zurück. Der Aufbau eines Raketenabwehrsystems entkräftete das bis dahin wirksame Regime der kooperativen Rüstungskontrolle und ersetzte es faktisch durch die Strategie der „counter-proliferation“, also die gewaltsame Erzwingung des Rüstungsverzichts. In einem derartigen Strategiewandel verlor der ABM-Vertrag jegliche Bedeutung.

Präsident Bush zog die USA sogleich als Vermittler im Nahostkonflikt zurück. Im Herbst 2000 hätte sein Vorgänger Bill Clinton um Haaresbreite einen umfassenden Friedensvertrag zwischen Israel und den Palästinensern zustande gebracht. Bush setzte diese Politik nicht fort und gab damit den Hardlinern auf beiden Seiten freie Hand. Seitdem tobt dort der dritte Nahostkrieg. Hatte Clinton die Versöhnungspolitik des südkoreanischen Präsidenten Kim Dae-Jung gegenüber Nordkorea gefördert, so entzog Bush ihr jede Unterstützung.

Taiwan bekam in Gestalt von U-Booten erstmals Angriffswaffen zugesagt. Ausdruck seiner weltpolitischen Absichten war auch die großflächige Bombardierung des Irak und die sofortige massive Aufstockung des amerikanischen Rüstungsetats um 4,8 Prozent in 2001.

Der jüngere Bush unterscheidet sich von seinen Vorgängern dadurch, dass er verwirklicht, wovon sie nur gesprochen hatten: die amerikanische Suprematie. Sie ist durch die Katastrophe des 11. September nicht ausgelöst, sondern gekräftigt worden. Die Angst vor dem Terrorismus dient dazu, die globale Akzeptanz der amerikanischen selektiven Weltherrschaft zu erleichtern. Bush ist damit schon weit vorangekommen.

Der euroatlantische Raum ist durch die sich erweiternde NATO und deren Ableger, die „Partnerschaft für den Frieden“, sowie die engen Beziehungen mit dem Moskau des Präsidenten Putin fest in die amerikanische Einflusszone integriert. Amerikanische Truppenstationierungen in Usbekistan, Tadschikistan und Kirgisien fügten seit dem 11. September wichtige Teile Zentralasiens hinzu. Afghanistan steht unter der Kuratel, Pakistan unter der Aufsicht Washingtons. Im Mittleren Osten stören nur noch der Irak (und der Iran) die amerikanische Vorherrschaft. Auf dem Trittbrett der Terrorismusbekämpfung kehrten die Vereinigten Staaten auf die Philippinen zurück, verstärkten die Zusammenarbeit mit Australien, drängten Japan zur Entsendung seiner Flotte bis in den Indischen Ozean. In Ostafrika stehen inzwischen wieder 1 200 amerikanische Soldaten.

Die neue Weltordnung wird von Washington konzipiert und diktiert. Präsident Bush bestimmt, was gut oder böse, wer Freund oder Feind ist. Dem Irak, der seinen Verzicht auf Massenvernichtungswaffen jahrelang inspizieren ließ, droht ein amerikanischer Angriff. Nordkorea, das sich offen zur Arbeit an Nuklearwaffen bekennt, kommt mit Ermahnungen davon. Die illegale Atommacht Pakistan, die die Taliban nach Afghanistan geschickt und selbst einen großen Bestand an islamistischen Fundamentalisten hat, avanciert zum Bündnispartner Washingtons. Über das Atomwaffenpotenzial Israels wird nicht gesprochen, obwohl es jeden Versuch, atomare Abrüstung im Nahen Osten zu erzielen, verhindert. Den Holländern wiederum wird Gewalt angedroht, sollte der neue Internationale Strafgerichtshof in Den Haag es wagen, einen Amerikaner anzuklagen.

Die Bush-Administration will die Welt ordnen, indem sie diese beherrscht. Von einer *Pax Americana* zu sprechen ist also nur bedingt richtig. Sie hatte es gegeben; sie war 1945 mit der UN-Charta formuliert und im Wertekanon der westlichen

Welt während des Kalten Krieges auch praktiziert worden. Freiheit, Wohlstand, demokratische Mitbestimmung zeichneten diese westliche Ordnung so attraktiv aus, dass die vom Kommunismus befreite Welt so schnell wie möglich aufgenommen werden wollte. Von diesem System und seinen Werten spricht zwar auch George W. Bush. Aber indem er sie mit Gewalt durchsetzen will, destruiert er sie zugleich.

In Europa ist man verwundert darüber, dass die Weltführungsmacht USA, die der imperialen Sowjetunion so erfolgreich Widerstand geleistet hat, nun ihrerseits der Versuchung imperialer Machtausdehnung zu erliegen scheint. Für dieses erstaunliche Phänomen hält die Theorie des Realismus die Erklärung bereit, dass die Außenpolitik eines Landes von seiner relativen Machtposition im internationalen System determiniert wird. Washingtons selektive Weltherrschaft folgt dann zwingend aus seiner einzigartigen Machtfülle. Das ist plausibel, unterschätzt aber den Einfluss des Herrschaftssystems und der Gesellschaftsordnung. Beide bestimmen letztlich, wie sich ein Staat nach außen verhält. Die liberale Schule der internationalen Beziehungen hat das klargestellt. Demokratien verhalten sich eben nicht wie Autokratien, auch dann nicht, wenn es sich um die stärkste Weltmacht handelt. Unter Präsident Clinton war die relative Machtposition der USA nicht geringer, aber ihre Weltpolitik merklich anders als unter seinem Nachfolger. Die entscheidende Ursache der Differenz muss daher in der politischen Orientierung der Bush-Administration und den Interessen der sie tragenden Koalition gesucht werden.

Kann deren Politik die neue Gefahr des Terrorismus erfolgreich bekämpfen? Wird, vor allem, die geplante Weltbeherrschung stabil und tragfähig sein? Wie der Nestor der amerikanischen Diplomatie, George F. Kennan, einst bemerkte, kommt es nicht darauf an, was einem passiert, sondern was man daraus macht. Erlebt hatten die Vereinigten Staaten einen Massenmord, der von 19 Zivilisten, vor allem aus Saudi-Arabien, ausgeführt wurde. Sie waren mit Koffern in die USA eingereist und hatten sich dort monatelang aufgehalten. Sie benutzten keine Massenvernichtungswaffen, sondern funktionierten Verkehrsflugzeuge zu Brandbomben um. Reagiert hat die Bush-Administration darauf mit einem Krieg gegen Afghanistan und (möglicherweise) gegen den Irak.

Was der Terrorangriff des 11. September signalisierte und der von Bali im Oktober 2002 wiederholte, nämlich dass die alte, vertraute Staatenwelt zur z. T. anarchistischen Gesellschaftswelt geworden ist, die Gefahren weniger von Staaten und ihren Armeen drohen als von gesellschaftlichen

Akteuren, die zu Selbstmordattentaten bereit sind – diese ganz neuartige terroristische Gefährdung wird von der Bush-Regierung vor allem dazu benutzt, ihre im vertrauten Stil nationalstaatlichen Denkens konzipierten geopolitischen Pläne zu verwirklichen.

Dabei ruft die neuartige Bedrohung nach neuen Strategien. Diese schließen die Bekämpfung der Terroristen und die Verhinderung weiterer Attentate ein. Sie müssen aber vor allem versuchen, die Wurzeln des Terrorismus auszureißen, seine Quellen zu verstopfen. Der politische Terrorismus, dem ein Hauch von Weltbürgerkrieg anhaftet, verlangt geradezu nach einer neuen, Akzeptanz erzielenden Weltordnung. Insofern hatte George W. Bush schon das richtige politische Gespür für das Gebot der Stunde, deutete es aber für seine Zwecke um. Statt eine neue und gerechtere Weltordnung zu entwerfen, nutzte er den Schock des 11. September, um seine Expansionspläne voranzubringen.

Dieser Widerspruch zwischen Herausforderung und Antwort dauert bis heute an. Natürlich ist die Welt der Gegenwart nicht friedlich, bedarf sie wie der Staat gegen das Verbrechen der Gewalt gegen Aggressoren. Aber diese Ausnahmen bestimmen nicht die Regel. Die Staaten werden nicht von den Polizeichefs, sondern von gewählten Politikern regiert, die für den Erfolg ihrer Politik auf die Zustimmung der Gesellschaft, jedenfalls der Mehrheit, angewiesen sind. In der modernen Weltpolitik ist das nicht anders; sie ähnelt einer „Weltinnenpolitik“.

Die Interdependenz hat die Staaten aneinander gerückt, in Europa schon ineinander geschoben. Alle sind derart voneinander abhängig geworden, dass sie ihre Ziele nur noch erreichen können, wenn sie mit anderen kooperieren. Die Aktivitäten der großen gesellschaftlichen Akteure, zu denen nicht nur die transnationalen Konzerne, sondern inzwischen auch die Terroristen gehören, können nur in der Zusammenarbeit der Staaten und Gesellschaften eingeeht bzw. beseitigt werden. Vor allem der Terrorismus kann nur besiegt werden, indem man ihm den heimlichen Applaus der unterdrückten oder marginalisierten Gesellschaften nimmt. Unsere globalisierte Welt lässt sich kaum mehr im imperialen Alleingang, auch nicht in einem Mächtkonzert regieren, sondern nur durch multilaterale Zusammenarbeit, durch „Governance“. Wird dabei der Gewalteinsetz unerlässlich, so wird er erfolgreich nur sein, wenn ihm auch die Gesellschaften zustimmen. Andernfalls wird nur Schutt und Asche, aber keine Weltordnung erzeugt werden.

Das vom jüngeren Bush bevorzugte Mittel der militärischen Gewalt widerspricht also nicht nur

dem Konzept demokratischer Außenpolitik, es hat auch wenig Erfolgsaussichten. Alle bisherigen Versuche, in einem Land einen Herrschaftswandel mit militärischer Gewaltanwendung von außen durchzusetzen, sind gescheitert. Die USA haben das sieben Jahre lang in Vietnam versucht, die Sowjetunion vier Jahre lang in Afghanistan. Seit mehr als sechs Jahren bemüht sich die westliche Staatengemeinschaft, das Kunstprodukt Bosnien-Herzegowina zu stabilisieren – erfolglos, wie die jüngsten Wahlen zeigen. Das Kosovo wird zwar von UNO und NATO verwaltet, aber die Koexistenz von Albanern und Serben ist nicht gewährleistet, die Zukunft der Provinz völlig offen. Die sehr viel besseren Voraussetzungen in Mazedonien haben der NATO bisher ebenfalls keinen Erfolg beschert. In Afghanistan sind zwar fremde Truppen, aber die politische Kontrolle des von außen eingesetzten Regimes Karsai reicht nur bis zur Stadtgrenze von Kabul. Al Quaida ist weder besiegt noch geschwächt, nicht einmal aus Afghanistan vertrieben worden. Diese Terrorgruppe bekäme zusätzlichen Auftrieb, griffen die USA den Irak an, ohne dass der UN-Sicherheitsrat dies förmlich angeordnet hätte.

Warum Washington (aber auch die NATO) angesichts dieser Misserfolge immer noch glaubt, mit Waffen Frieden schaffen zu können, ist schwer zu verstehen. Man braucht militärische Gewalt, um kriegsartige Ordnungsverstöße abschrecken, notfalls zurückschlagen zu können. Die Ordnung selbst kann nur politisch gestiftet werden und ist auf den Konsens der Welt – der Regierungen und der Gesellschaften – angewiesen. Stabilität, hat Henry Kissinger jüngst in einem Interview gesagt, beruht auf Gleichgewicht *und* auf Legitimität.

Amerikas Freunde und Verbündete müssen sich fragen, wie sie sich gegenüber dem Herrschaftsanspruch der Supermacht USA verhalten sollen, die eigentlich nichts ordnet, sondern ihre unilateralen Entscheidungen mit einem abstrakten Ordnungsanspruch drapiert. Vielleicht hilft eine historische Reminiszenz. Als Ronald Reagan in seiner ersten Amtsperiode der Entspannung mit der Sowjetunion ein ähnliches Schicksal bereiten wollte wie sein ideologischer Nachfolger der multilateralen Weltordnung heute, hielten die westeuropäischen Verbündeten einfach solange an ihrer Entspannungspolitik fest, bis auch Reagan wieder auf sie

einschwenkte. Ebenso müsste Westeuropa die bisherige, auf der UN-Charta beruhende Weltordnungspolitik fortsetzen, bis die Regierung Bush umgestimmt oder abgelöst worden ist.

Den Rahmen dieser Ordnung bilden die internationalen Organisationen, global wie regional; den Kern bildet das Verbot des Gewalteinsatzes für politische Zwecke und das Gewaltmonopol des Sicherheitsrates. Beide Regulative sind nicht nur völkerrechtlich verbindlich, sondern Voraussetzungen des Erfolges. Macht und Gewalt können nur dann ordnungsstiftend wirken, wenn sie auf die Zustimmung der Regierungen und der Gesellschaften treffen. Deswegen muss der Gewalteinsatz multilateral in einer internationalen Organisation beschlossen werden.

Den Zielhorizont dieser Ordnung bildet die Verbreitung von Demokratie und Marktwirtschaft; beide erzeugen die Struktur des Gewaltverzichts. Das wussten und wollten die USA seit Woodrow Wilson, das will auch George W. Bush. Aber er will es mit Gewalt. Die Europäer wenden längst bessere Rezepte an. Die Heranführungsstrategie der EU für die Beitrittsländer ist erfolgreich, der Stabilitätspakt für den südlichen Balkan ein Musterbeispiel präventiver, gewaltfreier Intervention. Sogar die NATO kann sich rühmen, dass ihre Osterweiterung einen Demokratisierungseffekt hatte.

Ordnungspolitisch vordringlich ist es, die eklatanten Unordnungen endlich zu beheben. Den Nahostkonflikt können die Westeuropäer nicht allein befrieden. Sie müssen aber auch nicht hinnehmen, dass alle ihre Vorschläge in Washington regelmäßig vom Tisch gewischt werden. Das Armutsgefälle in der Welt, das durch die Globalisierungspolitik ständig steiler wird, haben die Europäer zur Hälfte mit zu verantworten, könnten es also selbstständig abflachen. Und an der westlichen Dominanz, jener egozentrischen Hybris der Industriestaaten gegenüber ihrer Außenwelt, sind die Europäer auch nicht unschuldig.

Die Mitgliedsstaaten der EU dürfen sich also nicht darauf beschränken, den Kopf über die Regierung des jüngeren Bush zu schütteln. Sie können mit ihrer eigenen Politik dazu beitragen, dass die heraufziehende amerikanische Weltordnung die globalen Probleme löst und nicht noch verschärft.

Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer: Zwischenbilanz und Perspektiven

I. Strukturelle und personelle Startbedingungen

Mit dem Machtwechsel vom September 1998 gelangte die Generation der Nachfolge-68er in die Leitungsinstitutionen der Bundesrepublik. Erstmals wurden mit SPD und Grünen zwei Parteien zusammen neu ins Amt gewählt, traten Spitzenpolitiker mit nur geringer internationaler Erfahrung an. „Aufbruch und Erneuerung“ markierten die Programmatik, wobei sich rhetorische Kontinuität und praktischer Wandel außenpolitisch neu mischten: Ausbau der transatlantischen Partnerschaft und der Beziehungen nach Mittel- und Osteuropa – insbesondere mit Russland – sowie Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union (EU) verwiesen auf realpolitischen Anpassungsdruck. Andererseits justierte die Regierung unter Gerhard Schröder den außenpolitischen Kompass mit Blick auf die globalen Fragen wie Umweltpolitik und Entwicklungshilfe neu und betonte Multilateralismus, Zivilisierung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen. Vor allem rückte die Nord-Süd-Dimension ins Zentrum, verbunden mit der Akzentuierung von aktiver Menschenrechtspolitik, Rüstungskontrolle und restriktiver Rüstungsexportpolitik.

Vor diesem Hintergrund von modifizierter Kontinuität und selektivem Wandel ging es auch um eine Neugestaltung des außenpolitischen Handlungsspielraums: Außenminister Joschka Fischer betonte den traditionellen Gemeinschaftsgedanken, reduzierte aber das nationale Interessenspektrum weiter. Es ging also um das Was, aber auch um das Wie deutscher Außenpolitik. Wie ließ sich angesichts der neuen außenpolitischen Herausforderung und der wachsenden ökonomischen Schwäche deutsche Außenpolitik revitalisieren? Konnte die Regierung Schröder/Fischer eine der Ostpolitik von Brandt/Scheel vergleichbare außenpolitische Klammer, ein identitätsstiftendes Moment entwickeln?

Auch die drei Schlüsselfragen deutscher Außenpolitik haben seit 1998 an Dringlichkeit und Komplexität gewonnen: Was ist außenpolitisch möglich? Was findet innenpolitische Zustimmung? Und was

ist koalitionspolitisch machbar? Gerhard Schröder sieht sich als Vertreter einer neuen Generation in Deutschland, die sich gegenüber den Vätern nicht mehr rechtfertigen muss, sondern deutsche Politik pragmatisch, zunehmend selbstbewusst, aber auch interessenorientiert formuliert. Die Schatten von gestern beunruhigen ihn weit weniger als Joschka Fischer. Schröders politischer Aufstieg beruht auf seinem Gespür für politische Strömungen, die er schnell erkennt und populistisch nutzt.¹ So wie er wirtschaftliche Vorbehalte und Vorurteile gegen die Vereinigung Deutschlands im niedersächsischen Landtagswahlkampf 1990 nutzte, so spielte er im Bundestagswahlkampf 2002 mit der Angst vor einem Irak-Krieg und präsentierte sich als Anwalt für den Frieden, der gegen amerikanische Kriegstreiberei angeht. Schröder ist Innenpolitiker aus Passion, Außenpolitik war ihm zunächst Pflicht, sie wurde innenpolitisch instrumentalisiert. Erst Schritt für Schritt erkannte Schröder die genuine Bedeutung von Außenpolitik. Er betonte wie Joschka Fischer das zivile und gemeinschaftsorientierte Moment, vernachlässigte hingegen militär- und sicherheitspolitische Notwendigkeiten. Das entspricht dem Zeitgeist und dem Selbstverständnis der Bundesrepublik, reflektiert aber keine vorurteilsfreie Einstellung gegenüber sicherheitspolitischen und militärischen Notwendigkeiten.

Schröder versteht sein Amt auch außenpolitisch als ausgleichende Instanz. Das scheint folgerichtig, denn es kommt der wachsenden Verästelung und Zersplitterung von außenpolitischen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im Regierungssystem entgegen.² Heute sind die Grundlagen für eine Kanzlerdemokratie verschwunden. Außenpolitische Macht, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen werden heute in Deutschland mannigfaltig aufgeteilt und zwingen den Bundeskanzler zur Moderation.

Beim G-8-Gipfel in Köln im Juni 1999 stellte Schröder zum ersten Mal seine Fähigkeiten als Vermittler unter Beweis, als er die Regierungschefs der wichtigsten Industrienationen für den

1 Vgl. Richard Meng, *Der Medienkanzler. Was bleibt übrig vom System Schröder?*, Frankfurt/M. 2002, S. 211.

2 Vgl. Wolf Dieter Eberwein/Karl Kaiser (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, Band 4: Institution und Ressourcen, München 1998.

Balkan-Stabilitätspakt gewinnen konnte. Auf seiner Peking-Reise nach dem Ende des Kosovo-Krieges nahm er mutig und gefasst die Kritik an der Bombardierung der chinesischen Botschaft in Belgrad zur Kenntnis, die eigentlich allen NATO-Mitgliedern galt. Das hat man ihm im Westen nicht angemessen gedankt. Als nach dem 11. September 2001 Amerikas Bündnispartner in den Kampf gegen den Terror eintraten, zeigte Schröder schnell Entscheidungskraft. Es gehört vermutlich zu seinen schwersten Enttäuschungen, dass Präsident George W. Bush ihn von Anfang an nicht anerkannte, sondern durch sehr selbstbewusstes Auftreten brüskierte. Damit verlor er den Kanzler als engen Verbündeten.³ Hier mag auch eine Wurzel des amerikanisch-deutschen Streits über den Irak im Sommer 2002 liegen.

Entstand bisweilen der Eindruck, als sei Joschka Fischer der außenpolitische Star dieser Bundesregierung, so ist inzwischen unbestritten, dass der Bundeskanzler auch außenpolitisch bald zum Chef im Ring avancierte. Langfristig hatte Schröder die Ökonomisierung von Innen- und Außenpolitik im Zeitalter von Globalisierung im Auge. Er war jedoch gezwungen, Deutschland an zwei Kriegen zu beteiligen – gegen Serbien und gegen den internationalen Terrorismus. Doch selbst in Zeiten von Krisen und Kriegen war die Außenpolitik von Rot-Grün erstaunlich geschlossen, weil Bundeskanzler und Außenminister sich grundsätzlich einig waren. Doch lief Fischer nicht Gefahr, wie sein Vorgänger Klaus Kinkel im Schatten des Bundeskanzlers zu verschwinden. Nach dem oft hölzernen und linkisch erscheinenden Kinkel wirkte es befreiend, wie unkonventionell Fischer Deutschland in Europa und der Welt präsentierte, jedoch eingebettet in die außenpolitischen Traditionen von atlantischer Partnerschaft, Westbindung, europäischer Integration, deutsch-französischer Freundschaft und mit wachem Blick für die neuen Herausforderungen in Europa und der Welt.⁴

Diese Prioritäten verweisen auf Kontinuität, auf Absage an Renationalisierung und Sonderwegstraditionen. Schröders und Fischers Plädoyer für europäische Integration und die Unterstützung Russlands sind ebenfalls konventionelle, wenngleich richtige Grundannahmen. Von 1998 bis 2002 konvertierte Fischer als Außenminister zum Realpolitiker, der allerdings Außenpolitik moralisierte wie keiner seiner Vorgänger im Amt. Als zweites stilistisches Novum fällt auf: Fischer und Schröder verknüpften Vorurteile gegenüber militärischer

Sicherheitspolitik mit dem traditionellen Gemeinsamkeitsgedanken der deutschen Außenpolitik. Das Resultat war eine einseitige Betonung der moralisch-zivilisatorischen und völkerrechtlichen Mittel und Ziele in der deutschen und europäischen Außenpolitik, die immer weniger nationale Interessen berücksichtigte und die sicherheitspolitische Selbstbehauptung Deutschlands und Europas als gegeben annahm.

II. Europapolitik

Schröders bzw. Fischers außenpolitisches Herz schlägt für die Zivilmacht Europa. Beider Überlegungen zu Europa decken sich, doch strebte der Bundeskanzler im Unterschied zu seinem Außenminister zu Anfang nach größerem nationalen Handlungsspielraum für Deutschland und formulierte deutsche Interessen entsprechend unbefangen. Doch beim Europäischen Rat in Berlin im März 1999, als Schröder den Vorsitz führte und es um die Verteilung der EU-Gelder bis zum Jahre 2006 ging, steckte er nationale Interessen zurück.

Hatte Helmut Kohl Streit mit den Franzosen dadurch weitgehend vermieden, dass er in der Regel nachgab und die französische Dominanz in Europa – ebenso wie sein Vorgänger Helmut Schmidt – im Grundsatz akzeptierte, so wollte sich Schröder mit dieser Form von Verhandlungen nicht zufrieden geben. Er kritisierte die Absurditäten, die in Brüssel produziert werden, nicht nur im Agrarbereich, in dem oft Rücksicht auf französische Interessen genommen wird. Folglich kam es auf dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 zur Konfrontation zwischen Schröder und dem französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac. Schröder musste mehr nachgeben, als ihm lieb war. Er erkannte allerdings, dass Deutschland im Zuge der EU-Erweiterung seine Rolle auch in Brüssel verbessern würde, weil eine erweiterte Union das Gewicht Berlins vergrößern und gleichzeitig die Bedeutung der deutsch-französischen Achse mindern würde.

Unter dem Eindruck zunehmender bürokratischer Erstarrung in Brüssel und angesichts der außen- und sicherheitspolitischen Schwäche Europas wie z.B. im Kosovo-Krieg erregte Außenminister Fischer mit seiner Rede in der Berliner Humboldt-Universität am 12. Mai 2000 europapolitische Aufmerksamkeit. Er schlug eine europäische Föderation mit einem gewählten Präsidenten und eine europäische Regierung vor, wobei das europäische Parlament volle parlamentarische Funktionen übernehmen und als Zwei-Kammer-Parlament

³ Vgl. Jürgen Hogrefe, Gerhard Schröder. Ein Porträt, München 2002.

⁴ Vgl. Matthias Geis/Bernd Ulrich, Der Unvollendete. Das Leben des Joschka Fischer, Berlin 2002.

organisiert werden sollte. Fischers Vorschlag von einem Gravitationszentrum oder einer Avantgarde von EU-Mitgliedsstaaten zur Schaffung einer europäischen Föderation baute auf Vorstellungen der CDU wie dem Kerneuropa-Konzept von Wolfgang Schäuble und Karl Lamers auf, das seinerzeit allerdings weder von Helmut Kohl noch von der CDU/CSU-Fraktion oder von Außenminister Kinkel aufgegriffen worden war. Nicht ohne Pikanterie ist es deshalb, dass diese Idee einer Avantgarde, also eines europäischen Integrationsprozesses mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten, erst von der rot-grünen Regierung aufgegriffen wurde. Fischer machte intelligente Vorschläge, doch der politische Wille zur Umsetzung fehlte in den Hauptstädten Europas. Zwar gibt es überall den Wunsch, die EU handlungsfähiger zu machen, doch beharren die Nationalstaaten auf ihren Souveränitäten. Fischers europäische Visionen scheiterten vor allem an Paris.

Dominierte der Außenminister in den ersten Jahren die Europapolitik, so entdeckte der Bundeskanzler seit Nizza Europa als medienwirksamen Handlungsrahmen. Dank seiner ausgeprägten Kompromissfähigkeit lenkte Schröder selbstbewusst den Europäischen Rat. Die Pläne für eine neue Europa-Abteilung im Bundeskanzleramt signalisieren auch institutionell, dass der Bundeskanzler die Europapolitik stärker selbst prägen möchte.⁵

Unter rot-grüner Führung blieb Deutschland seiner integrationsfreundlichen Tradition treu und engagierte sich gleichermaßen für die Vertiefung und Erweiterung der EU. Doch die Bevölkerung wird zu wenig über die europapolitischen Probleme aufgeklärt, stattdessen wird die Lage der EU schöngefärbt. Dabei ist eine realistische Bestandsaufnahme der Versäumnisse überfällig. Zwar hat die Bundesregierung nach Nizza eine Verfassungsdebatte angestoßen, doch erscheint sie manchem verfrüht – auch weil sie von den harten Problemen ablenkt. Es bleibt abzuwarten, ob Außenminister Fischer im EU-Konvent realisierbare Initiativen durchsetzen können.

Während der Bundeskanzler Macht betont und die europapolitischen Positionen unter Berücksichtigung nationaler Interessen formuliert, brilliert sein Außenminister mit Gesamtkonzepten: „Rot-Grün hat die Struktur- und Prozessprobleme nicht lösen können, aber die Koalition hat den Zug der Europapolitik beharrlich angeschoben. Mit ihrem Einsatz für die Grundrechte-Charta und den Konvent hat rot-grüne Europapolitik den

Kurs deutscher Integrationspolitik gehalten.“⁶ Die europapolitische Bilanz der Regierung Schröder/Fischer verdient Respekt, doch ihre Visionen scheiterten an den bekannten Realitäten. Folglich blieb die rot-grüne Europapolitik hinter den sachlichen Erfordernissen und den eigenen politischen Erwartungen zurück.

III. Ostpolitik

Es erstaunt, dass die Europapolitik der Regierung Schröder/Fischer westorientiert geblieben ist und geringes Engagement nach Osten zeigt. Während der Außenminister Mittel- und Osteuropa zu vernachlässigen scheint, konzentriert sich der Bundeskanzler auf Russland. Kein anderes Land zeigt so viel Verständnis für die Transformationsprobleme nach dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums wie Deutschland – aus Dankbarkeit gegenüber Michail Gorbatschows Unterstützung im Vereinigungsprozess, aber auch mit Blick auf deutsche und europäische Stabilitätsinteressen, ohne eigene Wirtschaftsinteressen zu vernachlässigen. Zwar kritisierte es Russlands zweiten Tschetschenienkrieg, aber nur vorsichtig. Bundeskanzler und Außenminister zogen dabei nicht immer am gleichen Strang: Während Schröder gute Beziehungen zu Präsident Wladimir Putin entwickelte, machte Fischer die Menschenrechte zum Maßstab und scheute sich nicht vor Kritik am Krieg in Tschetschenien.

Durch die Mitarbeit Russlands in der Anti-Terror-Koalition wurden die deutsch-russischen Beziehungen nach dem 11. September 2001 weiter intensiviert. Sie könnten aber komplizierter werden, falls Russland den Krieg in Tschetschenien im Zeichen des Anti-Terror-Krieges fortsetzt oder ausweitet, was nach der Geiselnahme vom 25. Oktober 2002 in Moskau zu erwarten ist.

In der bilateralen Zusammenarbeit hat der von beiden Regierungen angestoßene Petersburger Dialog als Forum für gesellschaftspolitische Diskussion an Bedeutung gewonnen. Der positive Trend im bilateralen Handel hat sich 2001 fortgesetzt. Auch die deutsch-russischen Kulturbeziehungen wurden durch eine gemeinsame Erklärung der beiden Regierungen intensiviert, allerdings blieb die geplante Rückführung kriegsbedingt aus Deutschland verbrachter Kulturgüter ungelöst. Insgesamt haben sich die bilateralen Beziehungen unter Rot-Grün positiv entwickelt. Zwischen Putin und Schröder entstanden enge Arbeitsbeziehungen.

⁵ Vgl. Neue Europaabteilung im Kanzleramt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. 10. 2001, S. 1.

⁶ Josef Janning, Lange Wege, kurzer Sinn? Eine außenpolitische Bilanz von Rot-Grün, in: Internationale Politik, 57 (2002) 9, S. 17.

gen. Der russische Präsident betrachtet die Europäische Union als den wichtigsten Wirtschaftspartner und Deutschland als Tor nach und Machtkern in Europa;⁷ Schröder und Fischer wissen Russland in die gesamteuropäischen Fragen und Probleme einzubeziehen.⁸

IV. Sicherheitspolitik im Zeichen des Kosovo-Krieges

Deutschland ist in den Kosovo-Krieg nicht hineingeschlittert, aber diese rot-grüne Regierung übernahm eine kritische Erbinde deutscher und europäischer Balkanpolitik, deren Charakter SPD und Grüne erheblich mitgeprägt hatten. Sie hatten sich jahrelang gegen militärische Interventionen auf dem Balkan gestäubt, als diese noch zu geringeren Kosten politischen Erfolg gebracht hätten als später beim Luftkrieg im März 1999.⁹ Kaum im Amt, musste Rot-Grün als erste Bundesregierung eine Entscheidung über Krieg und Frieden fällen. Der Westen hatte seit Anfang der neunziger Jahre auf dem Balkan versagt. Nun musste er die Suppe, die er sich eingebrockt hatte, auslöffeln. Deutschland beteiligte sich im März 1999 erstmals seit 1945 an einem Krieg, jedoch ohne Mandat der UNO, auf das Fischer immer gepocht hatte. Es war, salopp formuliert, der richtige Krieg. Aber er kam zu spät, verbunden mit einer lückenhaften und problematischen Luftkrieg-Strategie. Entsprechend groß war die Kritik, als rasche Erfolge ausblieben.¹⁰ Im Übrigen haben die Bündnisgrünen eine eindrucksvolle innerparteiliche Diskussion über den Kosovo-Krieg geführt, während diese bei SPD, CDU/CSU und FDP ausblieb.

Für die Friedenssuche im Kosovo wurde der Plan von Außenminister Fischer zur Grundlage westlicher Balkanpolitik. Er und Bundeskanzler Schröder entwickelten im Rahmen der Ratspräsidentschaft einen ambitionierten Stabilitätspakt, der noch auf Jahre die Kräfte der Europäer auf dem Balkan binden wird. Auch deshalb erklärte Bundeskanzler Schröder nach dem Ende des Krieges selbstbewusst: „Dies ist die Stunde Europas.“ Doch er vermaß, von der eigenen Friedensrhetorik beflügelt, dass die Europäer ohne die amerikanische Führung und Entschlossenheit erfolglos geblieben

wären. Auch sparte die Bundesregierung kontroverse Fragen aus: Der Bruch des Völkerrechts, der Verzicht auf ein UN-Mandat, die Unverhältnismäßigkeit der Mittel, die Unklarheiten und Widersprüche der Militärstrategie, das Fehlen einer klaren politischen Zielsetzung des Krieges oder das Flüchtlingsproblem wurden kaum erörtert. Doch Außenminister Fischer gestand später ein, dass der Westen „viel zu spät und viel zu zaghaft gehandelt hat“. Statt Krisenprävention wäre rechtzeitige und entschlossene Kriegsführung notwendig gewesen.

Dank Fischers Bemühungen konnte Russland in das Engagement auf dem Balkan bzw. im Kosovo eingebunden werden; doch bis heute ist es der europäischen Staatengemeinschaft nicht gelungen, die Lage im Kosovo zu stabilisieren. Es wird vorerst ein Protektorat bleiben, auch wenn es völkerrechtlich zur Bundesrepublik Jugoslawien gehört. Ein friedliches Zusammenleben zwischen Albanern und Serben bleibt vorerst schwer vorstellbar. In Mazedonien war der Westen erfolgreicher. Daran hat die EU, hat die rot-grüne Bundesregierung entscheidenden Anteil.

Das Urteil über die deutsche Sicherheitspolitik nach dem Kosovo-Krieg und dem Mazedonienkonflikt fällt also gemischt aus: Auch im Kosovo mussten die Europäer erkennen, dass sie allein, ohne Hilfe der Amerikaner, nicht zur Sicherung des Kontinents in der Lage sind. Deshalb drängte die Regierung Schröder/Fischer während der EU-Präsidentschaft auf eine effektivere Ausgestaltung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), deren institutioneller Rahmen auf dem Europäischen Rat in Köln im Juni 1999 festgesteckt wurde. Zwar beschloss die EU auf dem Ratgipfel in Helsinki im Dezember 1999 die „European Headline Goals“. Doch der Aufbau der ESVP bleibt schleppend, eine Dynamisierung der Sicherheitspolitik unter der rot-grünen Regierungskoalition fiel dem Spazwang, aber auch grundsätzlichen Bedenken zum Opfer. Die von Berlin mit Nachdruck proklamierte Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion mit dem Ziel integrierter, NATO-kompatibler Streitkräfte wurde stillschweigend zu Grabe getragen.¹¹ Damit schwächte die rot-grüne Regierung auch politisch den deutschen und europäischen Handlungsspielraum. Erneut unter Zugzwang geraten die europäischen NATO-Mitglieder, weil die USA durch eine neue Interventionstruppe (NRF, NATO-Response-Force) die NATO modernisieren bzw. auf den Kampf gegen den internationalen Terror einstimmen möchte. Vor allem ist Deutschland gefordert, dieses Signal aus Washington aufzugreifen. Von

7 Vgl. Reinhard C. Meier-Walser/Bernd Rill (Hrsg.), Russland. Kontinuität, Konflikt und Wandel, München 2002.

8 Vgl. Erich G. Fritz, Neubewegung in die deutsch-russische Beziehung!, Oberhausen 2001.

9 Vgl. Christian Hacke, Weltmacht wider Willen? Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1997, S. 399 ff.

10 Vgl. Günter Joetze, Der letzte Krieg in Europa? Das Kosovo und die deutsche Politik, Stuttgart–München 2001.

11 Vgl. Hans-Peter Schwarz, Eine neue deutsche Außenpolitik, in: Die Welt vom 19.10. 2002.

Berlin werden nicht mehr schöne Worte, sondern größere militärische Anstrengungen und eine Modernisierung der Bundeswehr verlangt.

V. Die Haltung der Bundesregierung beim Kampf gegen den Terrorismus

Der Terrorangriff vom 11. September 2001 veränderte die Weltpolitik, auch die deutsche Außenpolitik, auf dramatische Weise. Man kann ihn als das „Pearl Harbor der industriellen Zivilisation“¹² bezeichnen. Auch für die Regierung Schröder/Fischer bestand kein Zweifel, dass für die NATO zum ersten Mal in ihrer Geschichte der Bündnisfall eingetreten war, der 11. September einem Angriff auf alle Verbündeten gleichkam und seitdem Außen- und Europapolitik, Krisenmanagement, Erweiterung der EU, Globalisierung und Sicherheitspolitik im Zeichen globaler Terrorismusbekämpfung stehen.¹³

Im Zuge der uneingeschränkten Solidarität der Regierung Schröder/Fischer mit den USA übernahm die Bundesrepublik nach dem 11. September 2001 weitere internationale Verantwortung: Deutsche Soldaten stehen mittlerweile in Afghanistan, Kuwait, im Kosovo, in Usbekistan, Bosnien, Mazedonien und am Horn von Afrika – insgesamt sind mittlerweile fast 10 000 Soldaten in wechselndem Einsatz. Doch die Bundeswehr ist für diese Operationen auf Dauer noch nicht angelegt. Die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit, zwischen verringerten Kapazitäten und erweiterter Aufgabenstellung bleibt trotz erster Reformansätze groß: Engpässe beim Material, unzureichende Transportmöglichkeiten sowie personelle und strukturelle Probleme machen der Truppe zu schaffen. Auch ist im Krisenfall eine Evakuierung aus Afghanistan kaum möglich, weil es der Bundeswehr an Transportfähigkeiten mangelt. Zudem fehlt dem militärischen Engagement Deutschlands eine übergeordnete politische Interessenorientierung. Die Regierung reagiert nur auf Anfragen, statt eine eigene planerische Perspektive zu entwickeln. Deutsche Sicherheitspolitik wird deshalb vor allem durch Minimalismus, Desinteresse und Sparzwang auf politischer Ebene geprägt, was durch Engagement und Improvisation auf militärischer Ebene nicht mehr ausgeglichen werden kann. Trotz der in den „Petersberger Aufgaben“ festgesetzten Ziele bleibt die Bundesregierung bei der Kürzung des Wehretats.

12 Michael Stürmer, *Zeitenwende*, in: *Die Welt vom 12. 9. 2001*, S. 8.

13 Vgl. Bruce Hoffman, *Terrorismus. Der unerklärte Krieg*, Frankfurt/M. 2001; R. Meng (Anm. 1).

Gleichwohl zeigte die Bundesregierung im Kosovo- und im Anti-Terror-Krieg in Afghanistan diplomatischen Einfallsreichtum: Auf ihre Initiative hin wurde bei der Afghanistan-Konferenz auf dem Petersberg bei Bonn im November/Dezember 2001 die Entsendung einer multinationalen Friedenstruppe durch die Vereinten Nationen beschlossen. Als am 5. Dezember 2001 das Petersberg-Abkommen für Afghanistan unterzeichnet wurde, war dies vielleicht der außenpolitische Höhepunkt der Regierung Schröder/Fischer. Sie repräsentierte die Zivilmacht Deutschland, die militärisch mitwirkte, aber vor allem diplomatisch-politisch die UNO stärkte und den Gemeinschaftsgedanken in der Anti-Terror-Politik betonte.

Jetzt wurde vom Kosovo über Mazedonien bis nach Afghanistan die Beteiligung deutscher Soldaten offensichtlich zur Normalität. Es war staatspolitisch zentral, dass dieser Prozess von einer rot-grünen Regierungskoalition befördert wurde. Hätten SPD und Grüne auf den Oppositionsbänken gesessen, hätten sie diese sicherheitspolitische Entwicklung auf das Äußerste bekämpft. Erst die Regierungsverantwortung zwang Rot-Grün – wenn auch zähneknirschend – zur zweimaligen Kriegführung, im Kosovo und in Afghanistan.

Doch legte, wie schon beim Krieg auf dem Balkan, die terroristische Bedrohung nach dem 11. September 2001 die tiefe Krise der internationalen Institutionen bloß: EU, WEU, ESVP, OSZE, ja selbst die NATO zeigen Ohnmacht. Die über Jahrzehnte eingespielte transatlantische Machtverteilung wird auf den Kopf gestellt. Die Dominanz der USA in der Anti-Terror-Koalition, im Afghanistanfeldzug und im Nahen Osten marginalisiert offensichtlich die Rolle der Europäer.¹⁴ Nach dem 11. September hat sich der Trend zur unipolaren Welt verstärkt. Dabei werden auch neue machtpolitische Rücksichtslosigkeiten der USA erkennbar, die deutsche und europäische Reaktionen zum Teil verständlich machen, vor allem Deutschlands Bemühen um eine Stärkung der internationalen Organisationen.

VI. Deutsche UNO-, Entwicklungs- und Umweltpolitik

Dem Prinzip des Multilateralismus in der Weltpolitik besonders verpflichtet, machten alle Bundesregierungen ihr Engagement für die UNO zum Herzstück ihrer Außenpolitik. Doch betont die

14 Vgl. Christian Hacke, *Zur Weltmacht verdammt. Die amerikanische Außenpolitik von J.F. Kennedy bis G.W. Bush*, München–Berlin 2002, S. 640 ff.

rot-grüne Bundesregierung die Bedeutung der UN-Politik besonders, weil zu Beginn des 21. Jahrhunderts die globalen Herausforderungen mehr denn je gemeinschaftliche Lösungen verlangen. Auch hat sich die UN-Politik der USA mit dem Ende des Kalten Krieges gewandelt. Sie zeigen sich weder den neuen nichtmilitärischen globalen Fragen aufgeschlossen noch kommen sie ihrer Verantwortung als Mitbegründer und ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates nach. Im Gegenteil, seit gut einem Jahrzehnt schwächen die USA die UNO, während sich die Europäer zum Anwalt der neuen globalen Fragen machen. Hierbei spielt die Regierung Schröder/Fischer eine bemerkenswerte Rolle: Sie wurde zur treibenden Kraft von Verrechtlichung und Multilateralisierung der internationalen Beziehungen, z. B. bei der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes und bei der Afghanistan-Konferenz. Sie betont die Selbstverpflichtung für *global governance* auf der Basis gemeinsamer Grundwerte mit konkreten Maßnahmen für Frieden, Sicherheit und Abrüstung. Das Schlagwort von der *global governance* wurde für Rot-Grün bedeutsam, auch als Gebot „planetarischer Verantwortungsethik“¹⁵ und in der Logik gemeinsamer Überlebensinteressen: Verdichtung der internationalen Zusammenarbeit durch Arrangements zwischen den Staaten und stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft.

Stand in der Ära des Kalten Krieges die Vermeidung der Selbstvernichtung im Ost-West-Konflikt im Vordergrund, so zielen die Schlüsselfragen des 21. Jahrhunderts auf die Nord-Süd-Achse der Weltpolitik. Das hat die amtierende Bundesregierung erkannt, sucht dementsprechend zu handeln und Deutschland in der Weltpolitik neu zu positionieren. Zum Schlüsselbegriff wurde „Nachhaltigkeit“, um Globalisierung sozial, ökologisch und menschlich „nachhaltig“ zu gestalten. Auch entwicklungs-politisch wurde die Bundesregierung multilateral besonders initiativ, etwa bei der Ausarbeitung neuer Gesamtkonzepte wie z. B. bei den Verhandlungen über ein neues Partnerschaftsabkommen mit den AKP-Ländern, bei der Forderung nach besserem Marktzugang der Entwicklungsländer in den Industrieländern, bei der Bekämpfung der Wüstenbildung, beim Schutz der biologischen Vielfalt, beim Wasserressourcen-Management und nicht zuletzt bei der Bekämpfung von Aids. Ferner wurde der Umfang der bisherigen Unterstützung von 118 Kooperationsländern auf 70 eingeschränkt, um mehr Effizienz zu erreichen.

Der 11. September 2001 hat auch die Entwicklungspolitik verändert, denn im Zuge der neuen terro-

ristischen Bedrohungen wird diese Teil von Krisen- und Konfliktprävention. Militärische Aktionen allein können den Terror nicht eindämmen. Nicht nur im Nahen Osten, sondern auch in der Dritten Welt kann der Sumpf für politischen und religiösen Fanatismus erst durch nachhaltige entwicklungspolitische Maßnahmen trockengelegt werden. Doch während die USA entwicklungspolitisch zurückhaltend agieren und den Kampf gegen Terror militärisch führen, betonen Deutsche und Europäer die Notwendigkeit ökonomischer und sozialpolitischer Strukturmaßnahmen. Dabei fällt die entwicklungspolitische Bilanz der rot-grünen Bundesregierung positiv aus: Sie hat die Entschuldung der ärmsten Entwicklungsländer vorangetrieben und damit Armutsbekämpfung, Entschuldung und Förderung der Zivilgesellschaft miteinander verkoppelt. Die Bundesregierung hat für alle Ministerien ein verbindliches Programm „Globale Armutsbekämpfung 2015“ beschlossen und dem EU-Agrarprotektionismus, wenn auch zunächst sehr verhalten, den Kampf angesagt sowie die Beseitigung entwicklungspolitisch diskriminierender Regelungen z. B. in der Welthandelsorganisation (WTO) verlangt.

Unter Bundeskanzler Willy Brandt wurde die Bundesrepublik zum Schrittmacher der Ost-West-Beziehungen. Mit Wandel durch Annäherung, mit der Ostpolitik der siebziger Jahre wurde die Bundesrepublik zur europäischen Entspannungsvormacht.¹⁶ Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und unter den Bedingungen der Globalisierung zeichnet sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts ab, dass Deutschland unter Bundeskanzler Schröder als entwicklungspolitische Lokomotive den globalen Wandel im Nord-Süd-Verhältnis vorantreiben will – im Unterschied zur Regierung Kohl/Kinkel, die Entwicklungspolitik nach wie vor im klassischen West-Ost-Kontext betrieb. In Umrissen deutet sich dabei eine neue Vorbildrolle für die Bundesrepublik in der Welt an. Das ist bisher zu wenig gewürdigt worden.

Ähnliches gilt für die Umweltpolitik. Umweltminister Jürgen Trittin übernahm dabei ein respektables Erbe der Regierung Kohl, denn schon unter Umweltminister Klaus Töpfer wurde Deutschland zum umweltpolitischen Vorreiter auch in der Entwicklungspolitik. Die Regierung Schröder/Fischer setzte weitere umweltpolitische Maßstäbe: den Einstieg in eine ökologische Steuerreform, die Nachhaltigkeitsstrategie, das Umwelt-Gesetzbuch, vor allem den längerfristigen Ausstieg aus der Kernenergie und die Förderung anderer effizienter Energien. Wegen seiner sprunghaften und zum

15 Hans Küng, Projekt Weltethos, München 1991.

16 Vgl. Peter Merseburger, Willy Brandt 1913–1992. Visionär und Realist, Stuttgart 2002.

Teil unausgereiften Umweltpolitik sorgte Trittin jedoch für Irritationen und schien 1999 vor der Ablösung zu stehen. Seither ordnete er sich aber nicht nur dem Primat des Machterhalts der Koalition unter, sondern entwickelte auch innovative umweltpolitische Maßnahmen. Trittin sah Deutschland in der Umweltpolitik von Beginn an auch international als Vorreiter und scheute sich nicht, die umweltpolitischen Versäumnisse der USA deutlich zu kritisieren. Bei den internationalen Klimaverhandlungen in Bonn und Marrakesch drängten die Deutschen sichtbar auf Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls und schufen neue umweltpolitische Handlungszwänge.

Trotz deutscher und europäischer Bemühungen blieb es auf der Johannesburger Mammutkonferenz im September 2002 aber nur bei unverbindlichen Regelungen. Doch Deutschland und Europa sind, wenn auch noch zaghaft, auf dem richtigen Weg. Gerade die rot-grüne Bundesregierung hebt sich von den meisten Ländern ab, weil sie die Probleme offen legt und sich couragiert für Umweltinteressen der Länder in der Dritten Welt einsetzt. Deutschland würde noch mehr Sympathie entgegengebracht werden, wenn es endlich den Entwicklungssatz von 0,7 Prozent seines Bruttosozialprodukts aufbringen würde.

VII. Fischers Nahost-Diplomatie und der „deutsche Weg“ zur Lösung des Irak-Problems

Unter dem unmittelbaren Eindruck von Terror und Gewalt in Nahost griff Außenminister Fischer 2001 in den Nahost-Konflikt ein und suchte – letztlich erfolglos – zu vermitteln. Dass Fischer auch im Nahen Osten die europäische Rolle betonte, stärkte nicht nur das Ansehen Deutschlands in der Region, sondern das der EU insgesamt. Gleichzeitig suchte er auch die UNO als Hauptakteur im Nahen Osten wieder zu etablieren. Die besondere Verantwortung für Israel einerseits und das Fehlen kolonialer Vorbelastungen andererseits machen Deutschland zu einem vertrauensvollen und verlässlichen Partner auf allen Seiten. So könnte das alte Dilemma deutscher Nahost-Politik, das Schwanken zwischen israelischen und arabischen Interessen, verringert werden. Deutschland könnte als größter Geldgeber für die palästinensische Autonomiebehörde, als wichtigster europäischer Handelspartner Israels und als Anwalt eines kraftvollen Friedensprozesses im Rahmen der UNO an Profil gewinnen. Weil vor diesem Hintergrund

keine deutschen Alleingänge zu befürchten sind, besteht auch die Chance der US-amerikanischen Unterstützung, vorausgesetzt, die rot-grüne Regierung tritt den USA nicht mehr vors Schienbein wie in der Irak-Politik.

Nach dem 11. September rückte auch in der Nahost-Politik die Bekämpfung des internationalen Terrorismus in den Vordergrund. Doch die Bundesregierung betont die Notwendigkeit einer Verbreiterung und Intensivierung der westlichen Nahost-Politik, um die Strukturprobleme anzugehen und dem fanatischen Terrorismus den Nährboden zu entziehen. Während aber die Europäer auf diese Fragen mit Sensibilität und Verständnis für die kulturellen Belange des Islam reagieren, betonen die USA Selbstbehauptungswillen, Antiterror-Maßnahmen und militärische Lösungsvorschläge. Die Amerikaner reagieren mit Kriegs-, die Europäer mit Friedensbereitschaft.¹⁷ Dabei wurde das gegenseitige Verständnis für die Vorgehensweise der transatlantischen Partner auch im Nahen Osten immer geringer, wie der Irak-Disput zwischen den USA und Deutschland zeigt.

Die Gründe für das Auseinanderdriften zwischen Washington und Berlin liegen nicht nur in der gegensätzlichen Bewertung der Bedrohung durch den Irak. Die Differenzen kündigten sich schon in den neunziger Jahren an, doch erst die weltanschaulich-politische Machtverschiebung in Deutschland nach „links“ und in den USA unter Bush nach „rechts“ ließen diplomatische Kompromisse, wie sie noch zwischen Bill Clinton und Kohl oder Clinton und Schröder möglich waren, nicht mehr zu. Die US-Außenpolitik wurde – schon vor dem 11. September 2001 – zunehmend militarisiert, unilateral und hegemonial, während die Deutschen und die Europäer zivile, multilaterale, gleichberechtigte und völkerrechtliche Formen von Außenpolitik bevorzugten. Der Disput geriet im Sommer 2002 zum Eklat: Die Amerikaner zeigten sich als kühle, erfahrene und professionelle Realpolitiker, die Deutschen verspielten hingegen emotional, unerfahren und unprofessionell ihre guten Sachargumente. Bei einer anderen Vorgehensweise hätten sie für Deutschland und Europa einen glänzenden diplomatischen Erfolg erringen können, jenseits des „amerikanischen“ und des „deutschen“ Weges.

Bedenken gegenüber US-amerikanischen Präventivplänen sind von der Bundesregierung Schröder/Fischer beherzt artikuliert worden. Vor allem warnte die Bundesregierung vor einem Krieg

¹⁷ Vgl. Robert Kagan, Power and Weakness, in: Policy Review, 113 (Juni/Juli 2002).

gegen den Irak, solange die bestehenden Konflikt-herde, wie in Afghanistan und Nahost, noch nicht befriedet sind. Auch bemängelte Berlin die amerikanische Konzeptionslosigkeit mit Blick auf eine „Nachkriegsordnung“ für den Irak und den Nahen Osten insgesamt. Auch warnte die Bundesregierung vor den ökonomischen Kosten eines Irakkrieges bis hin zu einer internationalen Wirtschaftskrise. Die Risiken eines Präventivschlages gegen den Irak wären, auch mit UN-Mandat, folgenswer, allerdings wäre zumindest die Legitimationsgrundlage mit einem Mandat breiter.

Doch die deutschen Argumente wurden undiplomatisch formuliert. Weil die Regierung Bush als Kriegstreiber hinstellte, war Deutschland am Ende völlig isoliert und geschwächt. Die Bundesregierung hat den wichtigsten Freund und Partner beispiellos brüskiert und damit das zentrale außenpolitische Interesse Deutschlands – die transatlantische Bindung zu den USA – in einer Frage aufs Spiel gesetzt, die interessensmäßig für Deutschland nachgeordnet, für die USA jedoch von zentraler Bedeutung ist. Eine kalkulierte Interessenabwägung war offensichtlich in Berlin nicht möglich. Deshalb hat die Bundesregierung durch ihren „deutschen Weg“ auch eine gemeinsame europäische Position erschwert und letztlich verhindert – im Irrglauben, den irakischen Diktator Saddam Hussein mit Beschwichtigungsdiplomatie beeindrucken zu können.

Mit der deutschen Beteiligung an den Kriegen im Kosovo und im Rahmen der Anti-Terror-Koalition, vor allem in Afghanistan, hatte die Regierung die Enttabuisierung des militärischen Instruments in den vergangenen drei Jahren selbst durchgesetzt. Doch in der Irak-Frage hat sie sich ins außenpolitische Abseits manövriert. Angetreten, um die UNO zu stärken, Multilateralismus zu praktizieren und das militärische Instrument zur Wahrung des Friedens stärker und couragierter einzusetzen sowie in der Hoffnung, das unilaterale Handeln der USA glaubwürdig zu kritisieren, ist sie selbst ungläubwürdig und unkalkulierbar geworden. Sie handelte aus wahltaktischem Kalkül rücksichtslos und lehnte es ab, auf andere Vorschläge einzugehen. Doch im Unterschied zu Washington ist Berlin zu schwach, um die USA und den Rest der Welt auf den „deutschen Weg“ zu führen. Deshalb hätte Berlin gemeinsam mit London und Paris und dann mit Moskau und Peking an einem Ausweg mitwirken sollen. Ein UN-Mandat, verbunden mit einem Ultimatum, wäre der Königsweg gewesen, der die Rolle Deutschlands in dieser schwierigen Frage aufgewertet hätte und diplomatisch auch in Washington verstanden und gewürdigt worden wäre.

VIII. Zwischenbilanz und Perspektiven

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts, angesichts der neuen globalen Fragen, der Dynamik der Globalisierung und der Bekämpfung von Terror weltweit treten die Ost-West- und Nord-Süd-Beziehungen der internationalen Politik in verstärkte Wechselwirkung: Immer mehr beeinflussen die neuen Probleme im Nord-Süd-Verhältnis die West-Ost- und zunehmend sogar die West-West-Beziehungen, insbesondere das transatlantische Verhältnis und die deutsch-amerikanischen Beziehungen. Die rot-grüne Bundesregierung hat offensichtlich noch Lernbedarf, die neuen *cross over*-Effekte zwischen Nord-Süd und West-West zu erkennen und diplomatisch und sicherheitspolitisch angemessen zu bewältigen. Auch stünde es ihr gut an, Außenpolitik ohne höheren Moralanspruch sachlich, interessenorientiert, kalkulierbar und unter stärkerer Berücksichtigung der militärischen Interessen zu betreiben.

So bleibt deutsche Außenpolitik in Widersprüchlichkeiten verfangen. Die geschmeidige Nahost-Politik wird durch die schroffe und undiplomatische Haltung in der Irak-Frage konterkariert. Der integrationspolitische Einfallreichtum steht im Gegensatz zur gedankenarmen Mittel- und Osteuropa-Politik. Die vorbildlichen und innovativen Ansätze im Nord-Süd-Dialog und zur Lösung der neuen globalen Fragen unterscheiden sich von der unangemessenen Aversion gegenüber der Lösung der klassischen sicherheitspolitischen Aufgaben, sei es im nationalen, europäischen oder gar im transatlantischen Rahmen. Das rhetorisch vollmundige Bekenntnis zum Multilateralismus und zur Unterstützung der UNO wurde wertlos durch die schroffe Absage Berlins gegenüber einem UNO-Mandat zur Durchsetzung der Irak-Resolutionen und Völkerrechtsprinzipien mit notfalls militärischen Mitteln. Es fehlt der rot-grünen Außenpolitik eine Ratio, ein innerer Kompass, aber auch eine äußere Zielbestimmung.

Doch in der Entwicklungshilfe und Umweltpolitik entdeckte und nutzte die Bundesregierung neue Spielräume im Nord-Süd-Geflecht der Weltpolitik. Deutschland zeigt eine neue Verknüpfung von Ökonomie, Ökologie und sozialer Gerechtigkeit in seiner Außenpolitik, fordert dazu mehr Verrechtlichung und Zivilisierung der internationalen Beziehungen sowie eine Stärkung der Gemeinschaftsinstitutionen. In dem Maße, in dem sich die USA unfähig oder unwillig zeigen, die neuen globalen Fragen aufzugreifen und im multilateralen Rah-

men zu lösen, vergrößert sich der Anti-Amerikanismus in der Welt, werden auch die transatlantischen Gegensätze größer. Denn die Europäer, allen voran die Deutschen, fordern vor allem, dass Washington sich zum Anwalt dieser Fragen macht und sie über den Horizont der Terrorismusbekämpfung hinaus gemeinsam mit anderen Staaten auch mit nichtmilitärischen Mitteln anpackt. Solange aber die Regierung Bush auf hegemonialen, unilateralen Positionen besteht und militärische Lösungen bevorzugt, werden die Gegensätze zwischen Deutschland bzw. Europa und den USA sich auf neuen Feldern fortsetzen. Es gibt keinen Grund, dass Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer in Washington zu Kreuze kriechen, doch sollten sie sich von moralischem Provinzialismus verabschieden und stattdessen diplomatisch professioneller auftreten und sicherheitspolitische Lernfähigkeit zeigen. Zivilisatorisches Vorbild *und* Sinn für militärische Sicherheitspolitik schließen sich nicht aus, sondern bedingen sich gegenseitig im Primat der Selbstbehauptung. Wenn dies in Berlin begriffen wird, wird man in Washington auf deutsche Sachargumente hören.

In Europa vergrößerten Schröder und Fischer Deutschlands außenpolitischen Handlungsspielraum, weil sie ihn vorrangig multilateral interpretieren, die Ziele in den EU-Rahmen stellten und sich selbst dabei zum Schrittmacher von Demokratisierung, Integration und Erweiterung der EU machten. Dabei entsteht jedoch eine nicht unproblematische Wechselwirkung zwischen „europäischem Deutschland“ und „deutschem Europa“, denn die Weigerung des Außenministers, nationale Interessen für die Außenpolitik zu definieren, führt bei den Partnern auch zu Unbehagen. Für Fischer sind Interessen offensichtlich etwas Anstößiges, Minderwertiges. Glaubt er wirklich an eine interessenlose Welt, in der das vereinte Europa für mehr Menschenrechte, zivilisatorischen Fortschritt und Friedenswahrung eintreten kann, ohne dabei auf militärische Sicherheitsnotwendigkeiten und nationale Interessen achten zu müssen? Das wäre fatal. Dann würde er Gefahr laufen, die Fallen der Realpolitik zu übersehen, die Bedeutung der transatlantischen Bindungen auch für Europa zu mindern. Deutsche Bundesregierungen von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl haben Kritik an den USA in der Regel diplomatisch geschickt formuliert und dabei auch Einfluss gewinnen können. Was dieser Bundesregierung fehlt, ist eine eigene außenpolitische Konzeption mit Interessenprioritäten, die Deutschlands Beziehungen zu den nachbarschaftlichen Ländern, Nationen und Regionen deutlich macht und darüber hinaus andeutet, wie und wo sich Deutschland gemeinsam oder alleine positionieren und engagieren will.

Außenpolitik beginnt zuallererst zu Hause. Diese Bundesregierung muss im Zeitalter der Globalisierung alles tun, um die zerrüttete wirtschaftspolitische Grundlage baldmöglichst wiederherzustellen. Die ungeheure Staatsverschuldung hat ein Korsett von Sach- und Gesetzeszwängen und anderen Hemmnissen mit sich gebracht, die deutschen Unternehmergeist und technischen Erfindungsreichtum verkümmern lassen. Dabei wird Phantasie und Gestaltungswille, auch außenpolitisch, gelähmt. Erst eine wirtschaftliche Dynamik der Bundesrepublik erbrachte in der Vergangenheit überdurchschnittliche Leistungen und machte damit über Jahrzehnte Fortschritte, auch in der Europäischen Gemeinschaft, möglich. Deutschland als Schlusslicht beim Wirtschaftswachstum gefährdet nicht nur den eigenen Fortschritt, seine Rolle in der Welt, sondern auch Europas Zukunft. Denn die kostenträchtigen Probleme der Regionalpolitik, des Agrarhaushalts und der Erweiterung lassen sich angesichts der schwindenden Wirtschaftskraft Deutschlands immer weniger regeln. Moralische Kraftmeierei hilft wenig angesichts leerer Haushaltskassen. Rot-Grün steht vor schweren außenpolitischen Problemen: Die harten Schlüsselfragen von Wirtschaft und militärischer Sicherheit sind angesichts der enormen wirtschaftspolitischen Probleme und sicherheitspolitischer Versäumnisse fast unlösbar geworden. Auch hier erscheint Deutschland als Vorbote von Europas Schicksal: im Niedergang begriffen, ohne den Willen zur wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Selbstbehauptung.

Zu Beginn der zweiten Amtszeit der Bundesregierung Schröder/Fischer gibt es Verstimmungen zwischen Deutschland und den USA. Erst jetzt wird die folgenschwere Tagweite des so genannten „deutschen Weges“ deutlich. Als am 8. November 2002 der Sicherheitsrat ohne Gegenstimme und selbst mit Zustimmung Syriens für eine kraftvolle UNO-Resolution stimmte, die in der zweiten Phase auch militärische Maßnahmen gegen den Irak mit einschließen kann, wurde Deutschlands fatale Isolierung und Handlungsohnmacht schlaglichtartig deutlich. Es hätte dieser Regierung gut angestanden, zusammen mit den anderen Mächten diese UNO-Resolution zu entwickeln. Damit wäre die UNO gestärkt worden. Stattdessen hat Deutschland sich isoliert, die UNO geschwächt und Saddam Hussein in seinem gefährlichen Tun durch kraftlose Nachgiebigkeit bestärkt. Die politischen Folgekosten dieses Versagens werden die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik noch länger belasten und Deutschlands Ansehen schwerer beeinträchtigen, als es sich die Regierenden heute in Berlin vorstellen.

Deutschland und die USA – eine Beziehungskrise?

Die gegenwärtigen Belastungen in den deutsch-amerikanischen Regierungsbeziehungen summieren sich noch zu keiner Krise der bilateralen Beziehungen. Doch die politischen Divergenzen und Dissonanzen sind Ausdruck struktureller Konflikte im transatlantischen Verhältnis, die durch den Strategiewandel amerikanischer Weltpolitik nach dem 11. September verstärkt wurden.¹ Der sich abzeichnende Paradigmenwechsel in der US-Außenpolitik stellt die deutsche Amerikapolitik vor neue Herausforderungen.

I. Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen?

Ein so scharfsinniger Beobachter wie der frühere US-Außenminister Henry Kissinger spricht bereits von einer „Krise“ der deutsch-amerikanischen Beziehungen.² Dafür verantwortlich sei die Art, wie Bundeskanzler Gerhard Schröder die Irak-Frage im Wahlkampf benutzt habe. Der wahlpolitische Nutzen des Themas lasse darauf schließen, dass eine Art von Anti-Amerikanismus zu einem „dauerhaften Kennzeichen deutscher Politik“ geworden sei. Doch die Irak-Frage, so seine These, sei nur der „Vorwand für eine Umorientierung deutscher Außenpolitik in eine stärker nationale Orientierung“. Der neue „deutsche Weg“, in dessen Namen die Konfrontation mit den USA gesucht und auf die Konsultation mit anderen europäischen Staaten verzichtet worden sei, stelle eine Herausforderung nicht nur für die USA, sondern auch für Europa dar.

Gehört das besondere deutsch-amerikanische Verhältnis mehr als ein Jahrzehnt nach dem Ende der gemeinsamen Bedrohung durch den Sowjetkommunismus und nach dem Abtreten der alten – von den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges und des Kalten Krieges geprägten – Führungsschichten endgültig der Geschichte an? Trifft die Einschät-

zung einer sich in Richtung Unilateralismus und Nationalismus bewegenden deutschen Außenpolitik zu? Erfüllt Deutschland zwölf Jahre nach der Vereinigung endlich die Erwartung jener sicherheitspolitischen Eliten in den USA, die sich nicht vorstellen können, dass die deutschen Eliten Beschränkungen außenpolitischer Machtentfaltung internalisiert und das Verständnis nationaler Interessen in einem multilateralen Sinne rekonzeptualisiert haben?

Wer aus einer realistischen Sicht internationaler Politik ohnehin erwartet hatte, dass Deutschland nach dem Ende des Kalten Krieges früher oder später eine eher nationale, die eigenen Interessen stärker betonende Außenpolitik betreiben würde, der muss die Konfrontation in der Irak-Frage geradezu als Indiz werten und in der Belastung der Regierungsbeziehungen den Vorboten einer Krise sehen. Doch kann wirklich ernsthaft von einer „Krise“ die Rede sein, die zu einer völligen Zerrüttung oder gar Auflösung der deutsch-amerikanischen Beziehungen führen könnte?

Von einer Krise ließe sich sprechen, wenn die geopolitische Prämisse der deutsch-amerikanischen Beziehungen in Frage gestellt wäre: die Rolle der USA als europäische Stabilitätsmacht. Doch gerade die außenpolitischen Debatten auf beiden Seiten des Atlantiks zeigen, wie wirkungsmächtig diese Prämisse nach wie vor ist. Die USA sind demnach als europäische Macht auch deshalb weiter notwendig, um die Sorge vor einer deutschen Hegemonie zu mildern. „Deutschland“, betonte Außenminister Joschka Fischer, „käme ohne die transatlantischen Beziehungen in Europa, auch im gegenwärtigen Europa, sofort in eine Rolle, die wir gar nicht anstreben sollten. Das würde uns überfordern. Die USA balancieren nicht nur global, sie balancieren bis auf den heutigen Tag auch in Europa.“³

Nun könnte es aber sein, dass die außenpolitischen Eliten noch der alten geopolitischen Prämisse anhängen, während in der öffentlichen Meinung längst eine Neubewertung der Beziehungen im Gange ist, die auf die politische Ebene durchschlagen könnte. In der deutschen Öffentlichkeit, in welcher der große Partner natürlich eine weit

1 Zur Entwicklung der deutsch-amerikanischen Beziehungen nach dem 11. September 2001 siehe Helga Hafendorn, *One Year After 9/11. A Critical Appraisal of German-American Relations*, Washington, September 2002 (www.aicgs.org).

2 Henry A. Kissinger, *German-US Relations Thrown Into Crisis*, in: *The Korea Times* vom 23. 10. 2002. Der Artikel erschien kurze Zeit später auch in einigen amerikanischen Zeitungen.

3 Rede von Außenminister Joschka Fischer vor dem Deutschen Bundestag im Rahmen der Debatte über die transatlantischen Beziehungen am 27. 6. 2002 (www.auswaertiges-amt.de).

gewichtigere Rolle spielt als Deutschland in der amerikanischen Öffentlichkeit, lässt sich eine skeptischere Sicht der internationalen Rolle der USA erkennen. Amerikanische Machtfülle, vor allem aber der unilaterale Einsatz von Macht zugunsten enger nationaler Interessen scheinen zu einem stärker negativen Bild der USA beigetragen zu haben. So zumindest lassen sich einige Umfragedaten interpretieren: Beinahe zwei Drittel der Deutschen teilen die Einschätzung, die USA verfolgten nur ihre eigenen Interessen, wenn sie in den Krisengebieten dieser Welt intervenieren. Vor knapp zehn Jahren, 1993, stimmten nur 58 Prozent der Bevölkerung dieser Einschätzung zu.

Bedeutsamer noch für eine veränderte Einschätzung der internationalen Rolle der USA ist die sinkende Zahl derjenigen, welche die Vereinigten Staaten als Garant des Friedens und der Sicherheit weltweit sehen. Im Jahre 1993 teilten 62 Prozent der Deutschen diese Sicht, im Jahre 2002 nurmehr 48 Prozent. Man mag diese veränderten Daten als Ausdruck einer in der Tendenz eher negativen Beurteilung des amtierenden US-Präsidenten sehen; nur 19 Prozent der Deutschen hatten im Frühjahr 2002 eine positive, 50 Prozent dagegen eine negative Meinung. Doch die veränderte Sicht auf die internationale Politik der USA könnte im Falle Deutschlands auch mit enttäuschten Erwartungen zusammenhängen: der Hoffnung auf eine partnerschaftliche Beziehung. Im Jahre 1993 war die Antwort auf die Frage, ob die USA in den deutsch-amerikanischen Beziehungen die dominierende Rolle spielen oder Deutschland ein gleichberechtigter Partner sei, noch sehr gemischt. Knapp zehn Jahre später scheinen in der deutschen Öffentlichkeit alle Illusionen zerstoßen: 73 Prozent der Deutschen schreiben den USA die dominierende Rolle zu, nur 26 Prozent halten Deutschland noch immer für einen gleichberechtigten Partner. Gleichwohl sollte ein skeptischerer Blick auf die Vereinigten Staaten nicht mit wachsendem Anti-Amerikanismus gleichgesetzt werden: Die Zahl der selbst erklärten Pro-Amerikaner ist im genannten Zeitraum nur leicht gesunken, von 72 Prozent auf 68 Prozent. Die Zahl der selbst erklärten Anti-Amerikaner liegt ziemlich konstant bei einem Viertel der Bevölkerung.⁴

II. Strukturkonflikte in den transatlantischen Beziehungen

Dieser Wandel in der öffentlichen Einschätzung reflektiert Veränderungen in der amerikanischen Außenpolitik. Und in der Irak-Frage kommen die

⁴ Zahlen nach: Der Spiegel vom 18. 5. 2002, S. 26–31.

Probleme zusammen, die nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch die deutsche Außenpolitik gegenwärtig mit den USA hat: die Tendenz zu einem einseitigen Vorgehen, der Verzicht auf wirkliche Konsultation, die Geringschätzung internationaler Institutionen. Das ist keine überzogene europäische Fehlwahrnehmung. Auch ein besonnener Republikaner wie der Senator Chuck Hagel hat das Problem im Hinblick auf die Irak-Politik so formuliert: „The Bush administration seems to give a perfunctory nod toward multilateralism, but in listening to many top national security officials and reading the new National Security Strategy, I detect a dangerous arrogance and a sort of ‚Pax Americana‘ vision, which holds that we are more powerful, richer, and smarter than the rest of the world, and we are going to go forth and impose democracy.“⁵

In der Irak-Frage bündeln sich strukturelle Konflikte in den transatlantischen Beziehungen, die durch den Strategiewandel amerikanischer Außenpolitik unter Präsident George W. Bush an Schärfe gewonnen haben.⁶ Der Irak-Konflikt ist – so gesehen – Ausdruck einer tiefer gehenden außenpolitischen Entfremdung, Ausdruck unterschiedlicher außenpolitischer Prioritäten und einer unterschiedlichen Wahrnehmung von Bedrohungen.

Für diese Entwicklung hat Robert Kagan in einem auf beiden Seiten des Atlantiks weithin beachteten Aufsatz eine auf den ersten Blick überaus plausible Erklärung angeboten: Das riesige militärische Machtgefälle zwischen den USA und Europa sei die Ursache für mehr und mehr auseinanderlaufende außenpolitische Perspektiven, ja Ideologien.⁷ Wer über militärische Macht verfüge, der entwickle die Neigung, sie auch zu nutzen. Wem diese Macht fehle, der entwickle verständlicherweise eine Abneigung gegen deren Einsatz, argumentiert Kagan. Das Missverhältnis in den militärischen Machtressourcen wirke sich besonders auf die Wahrnehmung von Bedrohungen aus. In der Frage, was eine noch hinnehmbare, was eine nicht mehr akzeptable Bedrohung sei, hätten Europa und die USA unterschiedliche Maßstäbe. Schwäche veranlasse dazu, Bedrohungen herunterzuspielen oder gar zu ignorieren. Das lasse sich psychologisch erklären. Doch die Bedrohungen seien für beide Seiten auch „objektiv“ unterschiedlich. Gerade wegen ihrer Stärke und der damit verbundenen internationalen Rolle als Garant der Stabilität seien die USA, so Kagan, in

⁵ Zit. in: James Kitfield, The New New World Order, in: National Journal vom 2. 11. 2002.

⁶ Vgl. Peter Rudolf, Die USA und die transatlantischen Beziehungen nach dem 11. September 2001, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/2002, S. 7–13.

⁷ Vgl. Robert Kagan, Power and Weakness, in: Policy Review, 113 (2002) (www.policyreview.org).

einer viel massiveren Weise von „Schurkenstaaten“ wie dem Irak bedroht.

Diese Sicht ist auf den ersten Blick eingängig. Doch sie ebnet nicht nur, wie vielfach eingewendet wurde, europäische Differenzen ein. Das gilt vor allem im Hinblick auf die unterschiedlichen Traditionen, was den Einsatz militärischer Macht angeht – und insofern hat Kagan vermutlich vor allem Deutschland im Sinne, wenn er von Europa spricht.⁸ Eine solche Analyse erhebt zudem die Perspektiven und Präferenzen der amerikanischen Neokonservativen, zu deren profiliertesten publizistischen Vertretern Robert Kagan zählt, zur außenpolitischen Ideologie der USA. Sosehr die USA aufgrund ihrer außergewöhnlichen Machtposition und ihrer spezifischen politischen Kultur stets eine Außenpolitik sui generis verfolgen, es bestehen nach wie vor unterschiedliche außenpolitische Schulen in den USA. Das Ausmaß der strategischen Divergenz zu Europa ist nicht gleichsam naturwüchsig, sondern hängt auch von den Machtverhältnissen in Washington ab.

Nicht Deutsche und Amerikaner leben, um Robert Kagans schönes Diktum aufzugreifen, auf unterschiedlichen Planeten – die einen auf der Venus, die anderen auf dem Mars –, sondern jene Neokonservativen in der amerikanischen außenpolitischen Elite, jene „belligerent and divisive voices“ (Jimmy Carter), die gegenwärtig in Washington den Ton angeben.⁹ Denn der Blick auf die vorherrschenden kollektiven Präferenzen innerhalb der beiden Gesellschaften lässt keine fundamentale Divergenz der Weltordnungsvorstellungen erkennen. Mehrheitlich teilen Amerikaner und Europäer insgesamt eine positive Sicht internationaler Institutionen. Die amerikanische Öffentlichkeit ist mehrheitlich eher multilateral als unilateral orientiert. Aber auch die Deutschen sind einem Einsatz militärischer Macht weit weniger abgeneigt, als es die Rede von Mars und Venus unterstellt. In der deutschen Öffentlichkeit trifft der Einsatz des Militärs jedoch vor allem dann auf Zustimmung, wenn es um humanitär begründete Interventionen und die Aufrechterhaltung einer internationalen Rechtsordnung geht. Auch der Einsatz militärischer Mittel zur Bekämpfung des internationalen Terrors findet in den europäischen Öffentlichkeiten eine Mehrheit.¹⁰

8 Zur Kritik an Kagan siehe Stephen F. Szabo, Power and Hubris, American Institute for Contemporary Studies, Commentary (www.aicgs.org).

9 Jimmy Carter, The Troubling New Face of America, in: The Washington Post vom 5. 11. 2002, S. A31.

10 Vgl. The Chicago Council on Foreign Relations/The German Marshall Fund of the United States, Worldviews 2002. Comparing American and European Public Opinion on Foreign Policy (www.worldview.org).

III. Strategiewandel in Washington und seine Konsequenzen

Öffentliche Meinung in den USA, die sich durch eine kollektive „Rationalität“ und beträchtliche Stabilität auszeichnet, setzt zwar Schranken für die Gestaltung der Außenpolitik und wirkt als Rahmen für die Diskussionen und Entscheidungsprozesse innerhalb der politischen Eliten.¹¹ Die tatsächliche Außenpolitik kann sich davon aber mitunter weit entfernen. Das gilt zumal dann, wenn der Präsident in einer Situation erhöhter Bedrohungswahrnehmung seine Macht und seinen Einfluss gegenüber dem Kongress steigern kann. Der 11. September eröffnete Bush die Chance einer strategischen Fokussierung amerikanischer Außenpolitik. Anders als vielfach erhofft, wurde diese Chance jedoch nicht für das Einschwenken auf einen stärker multilateralen Kurs genutzt, sondern für die Mobilisierung von Ressourcen zugunsten einer stark militärlastigen Weltmachtspolitik. Vor dem Hintergrund einer verstärkten Wahrnehmung asymmetrischer Bedrohungen und mit dem „Krieg gegen den Terror“ als innenpolitisch legitimierender Grundlage gelang es der auf überlegene militärische Macht und uneingeschränkte Handlungsfreiheit setzenden Denkschule, den außenpolitischen Diskurs in den USA zu dominieren.¹²

Was sich in Washington abzeichnet, ist ein strategischer Bruch: Eine geradezu imperiale weltpolitische Strategie ist im Entstehen, eine Strategie, welche die transatlantischen Beziehungen tatsächlich in eine Krise führen könnte. Die Konturen dieses neuen strategischen Paradigmas sind im außenpolitischen Diskurs und in den programmatischen Stellungnahmen der Administration klar zu erkennen.¹³ Bewahrung der Unipolarität, d. h. die Aufrechterhaltung der militärischen Suprematie – losgelöst von potenziellen Bedrohungen und Gegnern –, eine gesteigerte Bedrohungsperzeption, die zur Absage an Eindämmung als grundlegendes sicherheitspolitisches Konzept geführt hat, und der präventive oder gar präemptive Einsatz der Streitkräfte sind Kernelemente dieser Strategie. Sie führt in der Konsequenz dazu, sich aus Beschrän-

11 Vgl. etwa I. M. Destler, The Reasonable Public and the Polarized Policy Process, in: Anthony Lake/David Ochmanek (Hrsg.), The Real and the Ideal. Essays on International Relations in Honor of Richard H. Ullman, Lanham 2001, S. 75–89.

12 Vgl. Peter Rudolf, Wie der 11. September die amerikanische Außenpolitik verändert hat. Bilanz nach einem Jahr (SWP-Aktuell 33), Berlin, September 2002.

13 Vgl. vor allem The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002.

kungen für den Einsatz amerikanischer Militärmacht zu lösen. Die USA wollen sich ihren Handlungsspielraum immer weniger einschränken lassen. Staaten, die Terrorismus – in welcher Form auch immer – unterstützen, genießen nicht länger den Schutz des Souveränitätsprinzips.¹⁴

Denn die USA befinden sich nach dem Verständnis der Bush-Administration in einem lange währenden „Krieg“ nicht nur gegen terroristische Organisationen, sondern auch gegen jene „Schurkenstaaten“, welche die Sicherheit der USA und ihrer Verbündeten mit Massenvernichtungswaffen bedrohen könnten. Es lässt sich nicht bestreiten, dass gegen zum Selbstmord bereite nichtstaatliche Akteure, die im Rahmen eines religiös-ideologischen Überzeugungssystems agieren, Abschreckung schwierig oder gar unmöglich ist. Doch die Absage an Abschreckung und Eindämmung, wie sie Präsident Bush erstmals deutlich in seiner Rede in West Point am 1. Juni 2002 formuliert hat, reicht weiter: „For much of the last century, America’s defense relied on the Cold War doctrines of deterrence and containment. In some cases, those strategies still apply. But new threats also require new thinking. Deterrence – the promise of massive retaliation against nations – means nothing against shadowy terrorist networks with no nation or citizens to defend. Containment is not possible when unbalanced dictators with weapons of mass destruction can deliver those weapons on missiles or secretly provide them to terrorist allies.“

Die Bush-Doktrin, wie sie sich seit dem 11. September entwickelt hat, weitet den Geltungsbereich legitimer Selbstverteidigung aus: Die gegenwärtige Administration beansprucht faktisch das Recht auf „antizipatorische Selbstverteidigung“. Das geht über die vorbeugende Ausschaltung von Anlagen zur Produktion von Massenvernichtungswaffen hinaus; dies ist seit längerem eine der strategischen Optionen, nachdem in der ersten Hälfte der neunziger Jahre das Ausmaß der irakischen Rüstungsprogramme deutlich geworden war. Unter Bill Clinton sah „counterproliferation“ denn auch offensive Optionen vor, obwohl das selten angesprochen wurde. Es ist jedoch ein Unterschied zwischen Präemption als Option in der Hinterhand und der Entwicklung einer expliziten Doktrin präventiver Verteidigung.

¹⁴ John Ikenberry hat dieses neue Paradigma so auf den Punkt gebracht: „According to this new paradigm, America is to be less bound to its partners and to global rules and institutions while it steps forward to play a more unilateral and anticipatory role in attacking terrorists threats and confronting rogue states seeking WMD. The United States will use its unrivaled military power to manage the global order.“ G. John Ikenberry, *America’s Imperial Ambition*, in: *Foreign Affairs*, 81 (2002) 5, S. 44–60, hier S. 49.

Wichtiger aber ist: Die Umsetzung der Bush-Doktrin würde die Abkehr von jenen Normen und Institutionen des internationalen Systems bedeuten, an deren Entwicklung die USA im vergangenen Jahrhundert maßgeblich beteiligt waren. Die Doktrin ist, wie Henry Kissinger zu Recht anmerkte, revolutionär, eine fundamentale Herausforderung für das auf dem Souveränitätsgedanken beruhende neuzeitliche internationale System. Die USA beanspruchen faktisch das Recht, gegen Staaten, die heute oder in Zukunft eine potenzielle Sicherheitsbedrohung darstellen, einen Präventivkrieg zu führen.

Ein Krieg gegen den Irak mit dem Ziel des Regimesturzes käme – auch wenn seine Apologeten gerne das Wort „präemptiv“ verwenden – vielmehr jenen „Präventivkriegen“ gleich, die im Dienste der Bewahrung des europäischen Machtgleichgewichts in der Neuzeit häufig geführt und auch entsprechend begründet wurden. Nur geht es jetzt auch um die Veränderung der internen politischen Strukturen des Gegners. Der Irak stellt eine hypothetische Bedrohung mit weit reichenden geopolitischen Implikationen dar. US-Vizepräsident Richard Cheney hat in seiner Rede vom 26. August 2002 die Vorstellung einer künftigen Bedrohung durch einen irgendwann über Nuklearwaffen und das ganze Spektrum von Massenvernichtungswaffen verfügenden Irak so formuliert: „Armed with an arsenal of these weapons of terror and seat at a top ten percent of the world’s oil reserves, Saddam Hussein could then be expected to seek domination of the entire Middle East, take control of a great portion of the world’s energy supplies, directly threaten America’s friends throughout the region, and subject the United States or any other nation to nuclear blackmail.“

IV. Die Irak-Kontroverse

Das ist der strategische Rahmen, in dem die amerikanische Irak-Politik zu bewerten ist – und auch die deutsche Positionsbestimmung. Bei einem nüchternen Blick auf die Probleme und Dilemmata, welche die US-Politik aufgeworfen hat, erscheint die Position der Bundesregierung trotz Wahlkalkül und lauten Wahlkampftönen außenpolitisch keineswegs unvernünftig. Ohne jene vermeintlichen oder tatsächlichen, auf jeden Fall aber völlig falschen und für amerikanische Ohren beleidigenden historischen Vergleiche der US-Politik hätte die deutsche Position die deutsch-amerikanischen Regierungsbeziehungen nicht „vergiften“ müssen. Diese Vergleiche erleichterten es der US-Administration in teils echter, teils inszenierter

Entrüstung, den alten Bündnispartner mit Liebesentzug zu bestrafen; vielleicht in der Hoffnung, die deutsche Debatte zugunsten der eigenen Politik zu beeinflussen, aber auch mit dem Ziel, andere Staaten von ähnlichem Verhalten abzuhalten. Die USA, so die Botschaft, dulden ein solches Verhalten nicht. Ein namentlich nicht genannter „State Department official“ brachte das Kalkül auf den Punkt: Entschiedene Reaktion sei notwendig; wenn „the biggest boy in Europe runs against America, there will be a snowball of anti-Americanism that will gain speed and size as it rolls down the hill“¹⁵.

Wahlkampforientierte Positionsbestimmung muss nicht notwendigerweise strategischer Rationalität entbehren. Wer die Politik des Regimesturzes im Irak durch eine militärische Intervention in der Sache für falsch und gefährlich hält – und genau darauf laufen die wiederholten Mahnungen und Fragen der Bundesregierung an die amerikanische Adresse hinaus –, der kann konsequenterweise nicht einer Drohpolitik Unterstützung verleihen, welche die Forderung nach neuen bedingungslosen Rüstungsinspektionen vor allem instrumentell einsetzt.¹⁶ Genau dieser Eindruck musste sich beim genaueren Blick auf die amerikanische Debatte seit geraumer Zeit, spätestens jedoch nach der Rede von Vizepräsident Cheney Ende August 2002, aufdrängen. Sicher blieb auch in der Folge die Irak-Politik von zweideutiger Rhetorik gekennzeichnet. Längst war jedoch die Annahme fragwürdig geworden, die Drohung mit dem Regimesturz diene nur der Durchsetzung der Rüstungskontrollinspektionen und am Ende werde Außenminister Powell den Präsidenten zur Akzeptanz neuer Rüstungsinspektionen bewegen. Nach allem was bislang bekannt ist, scheint die Entscheidung der US-Administration zum Sturz von Saddam Hussein – wenn nötig mit militärischen Mitteln – bereits kurz nach dem 11. September 2001 gefallen zu sein – ohne einen formellen Entscheidungsprozess, ohne ein National Intelligence Estimate über die tatsächliche Bedrohungslage, jedoch in einem kleinen Kreis von Akteuren mit weithin übereinstimmenden Ansichten.¹⁷

Hätte sich die Bundesregierung der amerikanischen Linie angeschlossen – wie hätte sie sich dann

möglichen späteren amerikanischen Forderungen nach Beteiligung glaubhaft verweigern können? Sie hätte eine Politik unterstützt, die sie selbst dann als falsch und zu riskant erachtet, wenn diese auf Druck der USA vom UN-Sicherheitsrat abgesegnet worden wäre. Die Zweifel, die Kritik, die Fragen, welche die Bundesregierung aufwarf, waren ja auch in der amerikanischen Debatte immer wieder artikuliert worden:¹⁸ Zweifel an der angeblich wachsenden Bedrohung durch den Irak, Zweifel an der Bereitschaft der USA, sich nach einer militärischen Intervention dauerhaft für die Neuordnung des Irak und des Nahen Ostens zu engagieren, Zweifel an der Weisheit einer Politik, die mitten im Kampf gegen den islamistischen Terrorismus einen neuen Konflikt eröffnen will, ohne dass der Nahost-Konflikt einer Befriedung näher gekommen wäre.¹⁹ Solche fundamentalen Zweifel an der Klugheit der amerikanischen Politik öffentlich zu äußern und der Bush-Administration einen – ohne Konsultation der Partner erfolgten – Strategiewechsel in der Frage des Regimesturzes vorzuwerfen war eine ungewohnte Provokation.²⁰ Mit Blick auf den Stand der amerikanischen Debatte war dies ein durchaus rationaler Ansatz, um die Position der Kritiker und die Stimmung in den USA zu beeinflussen – um den Preis schlechter Stimmung innerhalb der US-Administration, der solche Unbotmäßigkeit eines treuen Verbündeten angesichts der Kontroversen und des eher „weichen“ Rückhalts in der Öffentlichkeit²¹ ungelegen kommen musste.

Wer argumentiert, Deutschland habe durch ein derartiges Vorgehen seinen Einfluss auf die amerikanische Politik auf ein Minimum verringert, müsste plausibel machen können, wie es mit anderen Mitteln verändernd auf die amerikanische Politik hätte einwirken können. Frankreich als ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates konnte zumindest taktierend bremsen, nachdem die Bush-Administration – in der Hoffnung auf innenpolitische Unterstützung und aus Rücksicht auf Großbritannien – die Vereinten Nationen (UNO) eingeschaltet hatte. Deutschland hat diesen Weg der Einflussnahme nicht. Und eine gemeinsame europäische Position war aufgrund der einseitigen Festlegung Großbritanniens auf die Linie Washingtons von vornherein aussichtslos. Gleichwohl reflektier-

15 Zit. in: Paul Richter, No Thaw in German-U.S. Ties, in: Los Angeles Times vom 1. 11. 2002.

16 Zur Entwicklung der amerikanischen Politik und ihren Problemen vgl. Peter Rudolf, „Präventivkrieg“ als Ausweg? Die USA und der Irak (Stiftung Wissenschaft und Politik), Berlin, Juni 2002.

17 Als beste, auf zahlreiche Interviews gestützte Darstellung des Entscheidungsgangs vgl. Iraq course set from tight White House circle, in: USA Today vom 11. 9. 2002, S. 5A/6A.

18 Als Überblick vgl. Alfred Prados, Iraq. Divergent Views on Military Action (Congressional Research Service, Report), Washington, Oktober 2002.

19 Vgl. etwa das Interview mit Außenminister Joschka Fischer, in: Frankfurter Rundschau vom 7. 8. 2002, S. 9.

20 Vgl. das Interview mit Bundeskanzler Gerhard Schröder, in: The New York Times vom 5. 9. 2002.

21 Zur öffentlichen Meinung vgl. Lydia Saad, Top Ten Findings About Public Opinion and Iraq (Gallup Poll Analyses), Oktober 2002 (www.gallup.com).

ten die deutschen Vorbehalte gegenüber der amerikanischen Irak-Politik nicht allein die vorherrschende Stimmung in der deutschen Wählerschaft, sondern ein breiteres europäisches Unbehagen.²² Insofern war Deutschland mit seinen Vorbehalten keineswegs isoliert.

Schwerer wiegt da schon der Vorwurf, die Bundesregierung habe mit ihrem pauschalen Nein auch zu einem von der UNO gebilligten Militäreinsatz eine „dramatische Wende in der deutschen Außenpolitik signalisiert: weg vom Multilateralismus, Abschied von den internationalen Organisationen“²³. Vielleicht finde darüber keine Diskussion statt, schreibt Stefan Kornelius, weil niemand diesen „außenpolitischen Wechsel“ ernst nehme. Eine Diskussion wäre jedoch wünschenswert, da die fundamentale Frage überhaupt nicht gestellt zu werden scheint: Soll Deutschland um der multilateralen Orientierung der Außenpolitik willen eine Politik auch dann mittragen, wenn diese als strategisch falsch und moralisch fragwürdig eingeschätzt werden muss? Selbst bei einem klaren UN-Mandat und damit völkerrechtlicher Legalität bliebe die Frage nach der strategischen Rationalität und moralischen Legitimität eines Regimesturzes mit militärischen Mitteln.

Der „Krieg gegen den Terror“ und ein möglicher Krieg gegen den Irak haben die für die deutsche Außenpolitik und damit auch für die deutsch-amerikanischen Beziehungen schwierigste Frage aufgeworfen: jene nach der Rechtfertigung des Einsatzes militärischer Macht. Abgesehen vom linken Rand der politischen und intellektuellen Elite bestand breite Zustimmung für die „Operation Enduring Freedom“. Drei Fünftel der Deutschen hießen sie gut, ein knappes Drittel lehnte sie ab. Die Intervention konnte als legitime Selbstverteidigung gerechtfertigt werden, auch wenn die Art der Kriegführung Beunruhigung hervorrief. Doch die Toten unter der afghanischen Zivilbevölkerung mit dem Massenermord am 11. September gleichzusetzen blieb jenen Intellektuellen vorbehalten, die auf den Brief amerikanischer Intellektueller antworteten, in dem der Krieg unter Berufung auf die *bellum-iustum*-Kriterien grundsätzlich gerechtfertigt wurde.²⁴

Diese Tradition des *bellum iustum* könnte die Grundlage für ein gemeinsames Referenzsystem bereitstellen, wenn der Einsatz militärischer Macht im Hinblick auf seine moralische Legitimität zu bewerten ist. Leider verweigerten sich die

an der transatlantischen Diskussion beteiligten deutschen Intellektuellen einer solchen Auseinandersetzung, wie sie in den USA, aber auch in Großbritannien geführt wird. In Deutschland jedoch besteht selbst unter jenen, die nicht einem grundsätzlichen Pazifismus verhaftet sind, eine starke Abneigung, sich auf die Tradition des *bellum iustum* einzulassen. Denn sie wird vor allem als eine gefährliche Art der moralischen Legitimation von Kriegen wahrgenommen. Zu gering scheint das Bewusstsein dafür, dass das Anknüpfen an diese Tradition in der amerikanischen Debatte heute vor allem eine kritische Funktion hat.

Es sind die klassischen Kriterien des *bellum iustum*, die in der mittlerweile rege geführten amerikanischen Debatte um die moralische Legitimität eines Regimesturzes mit militärischen Mitteln angelegt werden. Nach der Katholischen Bischofskonferenz haben inzwischen eine Reihe von Kirchen ihre Zweifel und ihre Kritik geäußert, darunter auch Lutheraner und Methodisten (allein aus der evangelikalen, fundamentalistischen Ecke ist Zustimmung zu vernehmen).²⁵ Gemeinsam ist der Kritik der Rückbezug auf die klassische Tradition. Sie ist eine Herausforderung für jene in den USA zu findenden Sichtweisen der Legitimität von Krieg, die aus deutscher Sicht überaus problematisch sind: zum einen die „realistische“ Sicht internationaler Politik, wonach der Einsatz militärischer Gewalt zur Durchsetzung nationaler Sicherheitsinteressen rechtlich und moralisch kaum ein Problem aufwerfe; zum anderen jene Sicht, wonach Krieg gegen „evil states“ moralisch gerechtfertigt sei, ja eine moralische Verpflichtung darstelle. In dieser Lesart spiegelt sich wider, was Senator William Fulbright einst „the morality of absolute self-assurance fired by the crusading spirit“²⁶ nannte.

V. Herausforderungen für eine strategisch reflektierte Amerikapolitik

Sollte es eifernden Neokonservativen gelingen, die USA in einen „crusader state“ zu verwandeln, der präventive Kriege führt, dann wird es zu einer weiteren transatlantischen Entfremdung kommen. Doch eine solche Entwicklung ist keineswegs unvermeidlich oder gar wahrscheinlich. Beträchtliche Zweifel sind angebracht, dass der 11. Septem-

22 Vgl. Glenn Frankel, New U.S. Doctrine Worries Europeans, in: The Washington Post vom 30. 9. 2002, S. A01.

23 Stefan Kornelius, Der Rosenkrieg, in: Süddeutsche Zeitung vom 2./3. 11. 2002, S. 4.

24 Die Briefe sind zugänglich über (www.propositionsonline.com) oder (www.americanvalues.org).

25 Als Überblick vgl. Peter Steinfels, Dear Ears on Iraq, in: The New York Times vom 28. 9. 2002.

26 Zit. in: Walter A. McDougall, Promised Land, Crusader State. The American Encounter with the World Since 1776, Boston-New York 1997, S. 206.

ber den innenpolitischen Kontext amerikanischer Außenpolitik derart tief greifend verändert hat, dass sich die imperiale Richtung durchsetzen wird. Die Selbstkontrollmechanismen des politischen Systems sind zwar – die Blankovollmacht des US-Kongresses für einen Krieg gegen den Irak zeigt dies – gegenwärtig schwach ausgeprägt. Aber der außenpolitische Ausnahmezustand, der die Macht des Präsidenten stärkt, wird nicht auf Dauer bestehen bleiben.

Es ist zu hoffen, dass sich am Ende langer Debatten die Logik des „American system“ (G. John Ikenberry) durchsetzen wird: jene nach 1945 aufgebaute institutionalisierte Form „wohlwollender Hegemonie“ mit ihrer Präferenz für multilaterale Institutionen und Mechanismen, die es anderen Staaten ermöglicht, ihre Interessen und Perspektiven einzubringen. Es wird darauf ankommen, die amerikanischen Debatten und Entscheidungen von außen in dieser Richtung zu beeinflussen. Das stellt deutsche, europäische Amerikapolitik vor keine leichten Aufgaben.²⁷

Deutschland ist – so die im politischen Diskurs weithin gültige Prämisse – im Sinne seiner „Selbstbeschränkung“ am Bestand guter transatlantischer Beziehungen als Handlungsrahmen der eigenen Außenpolitik interessiert. Die europäische „Selbstbehauptung“ erfordert jedoch die strukturelle Veränderung der Beziehungen in Richtung einer tendenziell kooperativen Machtbalance.²⁸ In dieser Spannung gilt es, konstruktiv mit dem transatlantischen Dilemma umzugehen, das aus Machtasymmetrie und strategischer Divergenz innerhalb des Bündnisses resultiert.²⁹ Würde Deutschland sich weitgehend der neuen amerikanischen Sicherheitsagenda (Stichwort: „toxic mix of weapons of mass destruction and terrorism“³⁰) verweigern, könnte in den USA das Interesse am Bündnis schwinden – und in der Folge auch der deutsche Einfluss auf die USA. Lässt sich Deutschland auf die amerikanische Agenda ein, riskiert es die – unter Umständen kostspielige und riskante – Einbindung in eine von deutscher Seite kaum oder gar nicht beeinflussbare Politik.

27 Zum Problem des Umgangs mit den USA vgl. die Beiträge von Christoph Bertram, *Europe's Best Interest. Staying Close to Number One*; David P. Calleo, *Balancing America. Europe's International Duties*; Ernst-Otto Czempiel, *Europe's Mission. Pushing for a Participative World Order*, alle unter <http://www.fes.de/paxamericana>.

28 Zur Begrifflichkeit vgl. Helga Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung*, München 2001.

29 Vgl. John M. Owen, *Why American Hegemony is Here to Stay* (www.fes.de/paxamericana).

30 R. Nicolas Burns, US. Ambassador to NATO, *Launching NATO's Transformation at Prague*, Manfred Wörner Memorial Lecture, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, 30. 10. 2002.

Nun ist es eine Frage der politischen Einschätzung, ob das amerikanische Interesse an der NATO wirklich schwinden würde, wenn sich die europäischen Verbündeten nicht über die „neue“ NATO und ihr Kernstück, die von den USA vorgeschlagene multinationale „NATO Response Force“, in die Bush-Doktrin einbinden ließen. Denn auch ohne NATO Response Force bleibt die Allianz für die USA bei nüchterner Betrachtung als europäischer Stabilitätsanker wichtig – eine Sicherheitsorganisation, die als Ganzes zwar militärisch wenig handlungsfähig ist, aufgrund gemeinsamer Übungen und Planungen aber ein Reservoir für Ad-hoc-Koalitionen, „coalitions of the willing“, unter amerikanischer Führung bietet.³¹

Es ist jedoch damit zu rechnen, dass aus Washington immer wieder Signale kommen werden, welche die Relevanz der NATO in ihrer „alten“ Gestalt infrage stellen und in Deutschland Besorgnis über den Bestand der Beziehungen hervorrufen.

Der Umgang mit den USA in einer Phase strategischer Neuorientierung stellt somit die deutsche Außenpolitik vor Herausforderungen, die weder durch unreflektierte Verweigerung noch durch reflexhafte Loyalität zu meistern sind. Notwendig ist ein strategisch sehr bewusster Umgang mit den USA, der je nach Interessenlage und Problem zu bestimmen ist. Je nach Kosten-Nutzen-Abwägung lassen sich drei grundlegende strategische Optionen bei der Behandlung einzelner Konfliktfelder in den transatlantischen Beziehungen unterscheiden:

Erstens bietet sich die Option des „bandwagoning“ an, des Schulterschlusses mit der amerikanischen Politik – sei es, weil das amerikanische Vorgehen mit dem eigenen Interesse übereinstimmt, sei es, weil bei Interessendivergenz Einfluss auf die Ausgestaltung einer im Wesentlichen von den USA bestimmten Politik genommen werden kann. Die *zweite* Option ist die des „balancing“, der Behauptung eigener europäischer Positionen in der Konfrontation mit den USA. Die *dritte* Option ließe sich vielleicht als kooperative Konfrontation bezeichnen: die Verweigerung von Gefolgschaft für die gegenwärtige amerikanische Politik mit dem Ziel, die Aussichten auf eine spätere Kooperation zu verbessern – sei es, weil über die Verweigerungshaltung die Debatte in den USA beeinflusst werden kann, sei es, weil über eine verweigerte oder mit Konditionen verbundene Einordnung in die amerikanische Politik die US-Administration zur Korrektur ihrer Linie gezwungen wird. Das wäre dann

31 Zur NATO-Diskussion in Washington vgl. James Kitfield, *U.S. to NATO. Change or Else*, in: *National Journal* vom 12. 10. 2002.

der Fall, wenn eine Politik ohne das Mitwirken wichtiger Verbündeter nicht zu verwirklichen ist. Denn gerade im nichtmilitärischen Bereich hat Europa einiges zu bieten (oder auch zu verweigern), was in der amerikanischen Diskussion zumeist unterschätzt wird. Je mehr sich die USA dem unbeliebten *nation building* wie in Afghanistan oder – nach einem Sturz von Saddam Hussein – im Irak zuwenden müssen, desto mehr werden sie auf Kooperation angewiesen sein.

Der politische Diskurs und die Politikkoordination in den neuen zentralen Feldern ist *die* Herausforderung für die transatlantischen Beziehungen. Die Region des „Greater Middle East“ stellt daher die amerikanisch-europäischen Beziehungen vor die schwierigsten Fragen.³² Dort findet sich das Reservoir für die Rekrutierung islamistischer Terroristen; dort könnte Iran, aus US-Sicht ein „Terrorstaat“, noch innerhalb dieses Jahrzehnts über

32 Vgl. Ronald D. Asmus/Kenneth Pollack, The New Transatlantic Project, in: Policy Review, 115 (2002) (www.policyreview.org); Daniel S. Hamilton, German-American Relations and the Campaign Against Terrorism (American Institute for Contemporary Studies), Washington 2002.

Nuklearwaffen verfügen; dort harret der israelisch-palästinensische Konflikt nach wie vor einer Lösung; dort konzentrieren sich Staaten, deren politische und wirtschaftliche Entwicklung wenig Anlass zu Hoffnung gibt. Diese Region wird mehr denn je im Brennpunkt amerikanischer Aufmerksamkeit liegen und Teil der transatlantischen Politikkoordination werden müssen. Es wird darauf ankommen, die gerade von neokonservativer Seite propagierte neue Agenda – nämlich politische Öffnung und Demokratisierung der arabisch-islamischen Staaten – aufzunehmen, ohne deren Illusionen und imperialen Versuchungen zu erliegen.³³

Deutsche Politik sollte hier frühzeitig auf die Debatte in den USA und die transatlantische Agenda Einfluss zu nehmen versuchen. Deutschland darf nicht – wie im Falle des Irak – den Fehler begehen, die Initiative den USA zu überlassen und erst dann reaktiv, ohne eigenes Konzept, zu handeln, wenn die Spielräume gering geworden sind.

33 Nüchtern zu den Problemen einer Demokratisierung des Mittleren Ostens vgl. Marina Ottaway/Thomas Carothers/Amy Hawthorne/Daniel Brumberg, Democratic Mirage in the Middle East, Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief 20, Oktober 2002.

Deutschland in Europa: Eine symbiotische Beziehung

„Ist es ein Widerspruch zu unserem Engagement in Europa, in dem wir fest verankert sind, wenn wir gleichzeitig sagen, es gibt deutsche Interessen? Leisetreterei bei der Vertretung der eigenen Interessen war noch nie angetan, Respekt auch bei den Partnern zu finden. Insofern, wenn wir das betonen, was in unserem eigenen Interesse liegt, tun wir zugleich etwas für Europa.“¹

I. Normalisierung als „Machtgewöhnung“

Der 11. September 2001 hat nach Ansicht vieler Beobachter eine neue Zeitrechnung eingeläutet. Für Bundeskanzler Gerhard Schröder jedenfalls brachten die Terroranschläge in den USA auch weit reichende Folgen für die deutsche Außenpolitik mit sich. „Ich denke, wir haben Grund“, so Schröder in einer Regierungserklärung im Oktober 2001, „bei der Formulierung und Durchsetzung unserer Außenpolitik ... das eine oder andere zu verändern.“ Deutschland müsse sich „in einer neuen Weise der internationalen Verantwortung“ stellen. „Noch vor zehn Jahren hätte niemand von uns erwartet, dass Deutschland sich anders als durch so etwas wie ‚sekundäre Hilfsleistungen‘ – also Zurverfügungstellung von Infrastruktur oder Gewährung von Finanzmitteln – an internationalen Bemühungen zur Sicherung von Freiheit, Gerechtigkeit und Stabilität beteiligt. ... Diese Etappe deutscher Nachkriegspolitik ... ist unwiederbringlich vorbei. Gerade wir Deutschen ... haben nun auch eine Verpflichtung, unserer neuen Verantwortung umfassend gerecht zu werden. Das schließt – und das sage ich unmissverständlich – auch die Beteiligung an militärischen Operationen zur Verteidigung von Freiheit und Menschenrechten, zur Herstellung von Stabilität und Sicherheit ausdrücklich ein.“²

Die meisten Beobachter interpretierten diese Erklärung als Verabschiedung jener „Kultur der

militärischen Zurückhaltung“, die für die alte „Bonner Republik“ kennzeichnend war.³ Dabei wurde übersehen, worin die eigentliche Botschaft lag. Ihr Kern bestand weniger darin, dass nun dem Schreckgespenst von SPD und Bündnis 90/Die Grünen von Anfang der neunziger Jahre, der „Militarisierung deutscher Außenpolitik“⁴, ein Engelsgewand übergestülpt oder gar, wie eine weit radikalere Forderung lautete, die „Lizenz zur Selbstsuspendierung vom Weltgeschehen“ endgültig gekündigt und die „Remilitarisierung deutscher Außenpolitik ... konsequenterweise“ bis zum „Tisch der Atomkräfte“ vorangetrieben werden sollte.⁵ Vielmehr fügte sich die Botschaft des Bundeskanzlers in eine längere Reihe von Stellungnahmen ein, die eine umfassende „Normalisierung“ der deutschen Außenpolitik einforderten. Diese erschien zwingend, weil sich in der Selbstwahrnehmung der rot-grünen Bundesregierung mit dem Regierungswechsel 1998 „auch ein Generationswechsel im Leben unserer Nation“⁶ vollzogen hatte. Die „Befangenheit“, die bei der vorangehenden Generation überwogen habe, sei, so Schröder, durch die Überzeugung verdrängt worden, dass das deutsche Volk „schon lange“ ein „normales Volk“ sei, so dass die neue Generation „ohne Schuldkomplexe“ in die Zukunft blicken und „unbefangener die eigenen Interessen vertreten“ könne.⁷ Die unmissverständliche Absage Schröders zu einer Beteiligung deutscher Soldaten

internationalen Terrorismus in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 11. Oktober 2001 in Berlin, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 69–1 vom 12. Oktober 2001 (Bundesregierung online), S. 6–7.

3 Vgl. Peter Finn, Germany Sheds Its Backseat Military Role, in: International Herald Tribune vom 12. Oktober 2001.

4 Zur Position der SPD vgl. etwa den Redebeitrag des damaligen Kanzlerkandidaten der SPD, Oskar Lafontaine, in der Bundestagsdebatte vom 20. September 1990, DB, 11/226, S. 17809 C – 17810 C; vgl. ferner: „Kaum ist die Einheit da, schickt man deutsche Soldaten zur Front.“ Interview mit dem Fraktionssprecher der hessischen Grünen, Joschka Fischer, zum Golfkonflikt, in: Frankfurter Rundschau vom 9. Januar 1991, S. 6.

5 Ulrich Clauss, Deutschland braucht die Bombe, in: Die Welt vom 10. August 2002.

6 „Weil wir Deutschlands Kraft vertrauen ...“ Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag vom 10. November 1998, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 74 vom 11. November 1998, S. 902.

7 „Eine offene Republik“. Gespräch mit Bundeskanzler Gerhard Schröder, in: Die Zeit vom 4. Februar 1999, S. 33/34.

1 Interview mit Bundeskanzler Gerhard Schröder im ARD-Bericht aus Berlin, 9. August 2002, zit. nach [http://www.bundeskanzler.de/Interviews.7716.428321/Interview mit Bundeskanzler Schröder im ARD-Bericht aus Berlin](http://www.bundeskanzler.de/Interviews.7716.428321/Interview%20mit%20Bundeskanzler%20Schröder%20im%20ARD-Bericht%20aus%20Berlin).

2 Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur aktuellen Lage nach Beginn der Operation gegen den

an einer militärischen Operation zur Beseitigung des Regimes von Saddam Hussein im Bundestagswahlkampf 2002 stellt vor diesem Hintergrund keinen Widerspruch zu der ein knappes Jahr zuvor verkündeten „uneingeschränkten Solidarität“ dar. Vielmehr konnte sich Schröder in beiden Fällen sicher sein, dass seine Position von großen Teilen der Bevölkerung geteilt wurde und zumindest insofern „deutschen Interessen“ entsprach.⁸ Der frühere US-Außenminister Henry Kissinger sieht in der Irak-Position Deutschlands daher vor allem einen „Vorwand für eine stärker national ausgerichtete Neuorientierung der deutschen Außenpolitik“⁹. Sein alter Gegenspieler, der außenpolitische Altmeister der SPD und gelegentliche Berater Schröders, Egon Bahr, würde dem wohl nicht widersprechen, das Ergebnis aber wohlwollender beurteilen. Denn dass das vereinte Deutschland „wieder machtgewohnt werden“ müsse und „Machtgewöhnung“ nur „ein anderes Wort für Normalität“ sei, meint Bahr schon lange.¹⁰

Am veränderten militärischen Engagement Deutschlands – seiner gewachsenen Bereitschaft, sich aktiv zu beteiligen oder eben auch unter Berufung auf deutsche Interessen sich selbst dann zu enthalten, wenn die alte Maxime einer strikt multilateralen Politik eine Beteiligung gebietet – zeigt sich sicherlich am eindringlichsten, wie sehr sich Deutschlands Außenpolitik seit der Vereinigung verändert hat.¹¹ Selbst jene Beobachter, die insgesamt ein Bild der Kontinuität deutscher Außenpolitik nach 1990 zeichnen, gestehen in dieser Hinsicht bedeutende Anpassungen an eine veränderte

Weltlage ein.¹² Wenn man allerdings in Rechnung stellt, dass angesichts grundlegender Veränderungen in den Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik die überkommenen Referenzpunkte zur Beurteilung von Kontinuität oder Wandel nur noch bedingt geeignet sind, überwiegen die Veränderungen auch weit über den militärischen Bereich hinaus.

II. Veränderte Rahmenbedingungen, neuer Problemhaushalt

Mit der deutschen Vereinigung und dem damit einhergehenden Ende des Ost-West-Konflikts hatte Deutschland an Gewicht gewonnen, frühere (selbst gewählte und fremdbestimmte) politische Abhängigkeiten abgeworfen und zugleich ein sichereres Umfeld gewonnen. Parallel zur gestiegenen Gestaltungsmacht stellte allerdings auch der neue Problemhaushalt wachsende Anforderungen. Im Laufe des vergangenen Jahrzehnts haben die tief greifenden Transformationsprozesse im östlichen und südöstlichen Europa daher nicht nur die Funktionen der aus deutscher Sicht wichtigsten internationalen Institutionen, der EU und der NATO, sondern auch die Ziele und die Mittel deutscher Außenpolitik verändert. „Stabilitätsexport“ verdrängte Wohlstands- und Überlebenseicherung.

Die Neubestimmung ihrer Funktionen akzentuierte allerdings auch die unterschiedlichen nationalstaatlichen Interessen innerhalb der NATO und der EU. Die Ausdehnung der westlichen Stabilitätszone durch eine Erweiterung der Mitgliedschaft in diesen beiden Organisationen bildete zwar den gemeinsamen Nenner westlicher Politik. Dieser fiel insgesamt aber nicht allzu groß aus, weil der kollektive Stabilitätsgewinn gerade im innereuropäischen Verhältnis auch auf seine Implikationen für Zugewinne oder Verluste an nationalstaatlicher Macht kritisch geprüft wurde. Für die NATO fiel diese Kalkulation weniger stark ins Gewicht, weil die Dominanz der USA in allen denkbaren Szenarien offensichtlich blieb. Im Zuge der Ereignisse des 11. September 2001 und der damit einhergehenden weiteren Entwertung des westlichen Bündnisses aus amerikanischer Sicht verlor sie weiter an Bedeutung.

Mit der Herabstufung Europas auf der Prioritätenliste Washingtons bricht jedoch das Fundament

8 In einer Umfrage des Emnid-Instituts sprachen sich Anfang August 2002 73 Prozent der Befragten gegen eine deutsche Beteiligung an einem möglichen Angriff der USA auf Irak aus, selbst wenn die Vereinten Nationen der Militäraktion zustimmen sollten; vgl. Ludwig Greven/Florian Güßgen, Wähler wollen keine deutschen Soldaten in Irak, in: *Financial Times Deutschland* vom 7. August 2002. Im Oktober 2001 fanden es allerdings auch erstaunliche 44 Prozent der Bevölkerung „richtig“, dass der Bundeskanzler den USA die „uneingeschränkte Solidarität zugesichert (hatte), das heißt, dass wir uns an allen Gegenmaßnahmen beteiligen“. Nur wenig mehr (47 Prozent) meinten, dass Schröder sich hätte „vorsichtiger äußern müssen“, vgl. *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1998–2002*, Band 11, hrsg. von Elisabeth Noelle-Neumann und Renate Köcher, München 2002, S. 995.

9 Henry Kissinger, Die deutsche Kritik an den USA ist ein Vorwand für die Neuorientierung der Außenpolitik. Der Bruch war kein Zufall, in: *Welt am Sonntag* vom 20. Oktober 2002.

10 Egon Bahr, Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik, München 1998, S. 18; vgl. ferner „Ein Deutschland, das Nein sagen kann“. Gespräch mit Egon Bahr, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (1999) 11, S. 1313/1314.

11 Vgl. Rainer Baumann/Gunther Hellmann, Germany and the Use of Military Force: ‚Total War‘, the ‚Culture of Restraint‘, and the Quest for Normality, in: *German Politics*, 10 (2001) 1, S. 61–82.

12 Vgl. Gunther Hellmann, Sag beim Abschied leise Servus! Die Zivilmacht Deutschland beginnt, ein neues „Selbst“ zu behaupten, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 43 (2002) 3, S. 498–507.

einer der beiden Säulen früherer deutscher Außenpolitik weg. Die USA überlassen die Europäer im Allgemeinen und die Deutschen im Besonderen ihrem Schicksal. Verschärfend kommt hinzu, dass sie immer mehr den paradigmatischen Gegenpol dessen markieren, wofür Deutschland in den internationalen Beziehungen stehen will. Während die Ereignisse des 11. September 2001 die immer schon vorhandene Präferenz der Weltmacht USA für ein Maximum an Bewegungsfreiheit in der internationalen Politik deutlich verstärkten, haben sie die deutsche Präferenz für eine Zivilisierung der internationalen Beziehungen nicht nachhaltig geschwächt. Die beiden wichtigsten Mitglieder der NATO marschieren damit in zentralen Fragen der internationalen Politik – vom Klimaschutz über den Internationalen Strafgerichtshof bis zur Irak-Politik – entschiedener denn je in entgegengesetzte Richtungen – mit weit reichenden Folgen für die strategische Ausrichtung deutscher Außenpolitik.

III. Das unvollendete Projekt der europäischen Integration

Wenn sich in Europa nach wie vor (wenn auch in abgeschwächter Form) „das alte und immer wieder neue Problem der ‚kritischen Größenordnung‘ Deutschlands“ stellt und mit der zunehmenden Abkehr der USA von Europa deren klassische Funktion als machtpolitischer Überwarter der westeuropäischen Befriedung im Allgemeinen und als Rückversicherungsinstante gegenüber verbliebenen Restängsten vor einem dominierenden Deutschland im Besonderen entfällt, lastet ein umso schwereres Gewicht auf der traditionellen zweiten Säule deutscher Nachkriegsaußenpolitik, der EU. Neben der NATO wurde vor allem mit dem Projekt der europäischen Integration die Hoffnung verbunden, das „ordnungspolitische Grundproblem“ der europäischen Neuzeit zu lösen. Die Beziehungen innerhalb Europas sowie zwischen Deutschland und seinen Nachbarn mussten so organisiert werden, dass „Deutschland in Europa existieren und sich entfalten kann, ohne einen bestimmenden Einfluss in Europa zu erlangen“¹³.

Auf den ersten Blick kann man die Entwicklung der vergangenen zehn Jahre als durchaus angemessene Antwort interpretieren. Erstens haben die integrationswilligen Mitglieder auf Vorschlag

Deutschlands und Frankreichs eine gemeinsame Währung eingeführt, welche die wechselseitigen Abhängigkeiten und Kooperationszwänge deutlich verstärkt hat. Zweitens hat die Gemeinschaft aus den desillusionierenden Erfahrungen einer anfangs zerstrittenen EU-Außenpolitik auf dem Balkan ihre Lehren gezogen. Anfängliche „Sonderwege“, wie sie vor allem im Zusammenhang mit der einseitigen deutschen Anerkennung von Kroatien und Slowenien wahrgenommen wurden, haben sich genauso wenig als überlebensfähig erwiesen wie jene anfänglichen Koalitionsbildungen entlang klassischer Allianzzlinien des Zweiten Weltkrieges, mit denen kurzzeitig einige Diplomaten in europäischen Außenministerien liebäugelten (z.B. Deutschland und Kroatien oder Frankreich/Großbritannien und Serbien). Die gegenwärtigen Differenzen zwischen Frankreich, Großbritannien und Deutschland im Blick auf die europäische Irak-Politik¹⁴ sind insofern nicht ohne Vorläufer. Drittens hat die magnetische Strahlkraft der Union auf angrenzende Regionen im Laufe der neunziger Jahre erheblich zugenommen. Dies gilt zum einen für jene angrenzenden Staaten, die mittelfristig gute Aussichten haben, dem exklusiven Club als Mitglied mit allen Rechten und Pflichten beizutreten. Es gilt in abgeschwächter Form aber auch für jene Nachbarn, die, obwohl sie nicht damit rechnen können, Mitglied der Union zu werden, durch abgestufte Kooperationsarrangements an die Integrationsstrukturen der EU angebunden werden. Dass Deutschland in allen diesen Fragen nie der (keineswegs völlig irrationalen) Versuchung erlag, die Stabilisierung seines Umfeldes „aus eigenen Sicherheitszwängen . . . alleine und in der traditionellen Weise zu bewerkstelligen“¹⁵, ist ein eindrucksvoller Beleg für außenpolitische Lernfähigkeit nicht nur in Bonn und Berlin, sondern auch in Paris, London und Brüssel: Deutschen Interessen kann nicht nur im europäischen Verbund erfolgreich Rechnung getragen werden, sondern es gibt auch keine vernünftige Alternative, die auch nur annähernd zu ähnlich positiven Ergebnissen für alle Betroffenen führen würde. Wenn die Erweiterung der Union erfolgreich fortgesetzt und damit die Teilung Europas endgültig überwunden wird, wird der Statusunterschied zwischen Deutschlands östlichen und westlichen Nachbarn verschwunden und die „Zentralmacht Europas“ (H. P. Schwarz) damit rundum in ein die einzelnen Nationalstaaten überwölbendes Netz-

14 Vgl. Konrad Schuller, Frau Loj kann nur schweigen, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 3. November 2002.

15 Vgl. hierzu das so genannte „Schäuble-Lamers Papier“ (CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Überlegungen zur Europäischen Politik, Bonn, 1. September 1994, Manuskript, S. 3).

werk gemeinsamen Regierens eingebunden sein. Damit würde für Deutschland ein historisch ungekanntes Maß an Sicherheit einhergehen, ohne dass damit (im Sinne eines Nullsummenspiels) Sicherheitseinbußen für seine Nachbarn verbunden wären.

Nun resultieren Lernprozesse in der Außenpolitik wie in allen anderen Bereichen auch aus einem (in der Selbstwahrnehmung der Akteure) intelligenten Umgang mit Problemen. „Irreversibel“ sind solche Prozesse allerdings schon deshalb nicht, weil (Ir-)Reversibilität keine signifikante Kategorie im Prozess kreativen Handelns ist. Zudem lassen sich verlässliche Urteile über Erfolg oder Misserfolg einer spezifischen Lernerfahrung häufig erst in deutlichem Abstand zu den jeweiligen Ereignissen fällen. Ein zweiter Blick auf die nunmehr mit Abstand wichtigste Säule deutscher Außenpolitik lässt daher bei aller Zuversicht über die erzielten strukturellen Erfolge zur Lösung des ordnungspolitischen Grundproblems Europas zur Vorsicht mahnen. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass man die immer wieder auftauchenden, in einem großen geschichtlichen Kontext keineswegs unplausiblen, vor dem Erfahrungshintergrund des europäischen Integrationsprojektes jedoch recht anachronistisch anmutenden „realistischen“ Szenarien eines Europa unter deutscher Dominanz nicht leichtfertig *ad acta* legen sollte.¹⁶ Viel wichtiger jedoch erscheint, dass sich im Hinblick auf die Dynamik des europäischen Integrationsprozesses sowie auf dessen Verknüpfungen mit der deutschen Innenpolitik eine komplexe Gemengelage ergibt, die – möglicherweise auch ungewollt – Effekte produziert, die das ordnungspolitische Grundproblem Europas in neuer Form aufwerfen. Drei Aspekte sind dabei von besonderer Bedeutung: der zunehmende Hang, deutschen Interessen in der EU mehr Nachdruck zu verleihen; die symbiotische Verquickung deutscher und europäischer Interessen in der Wahrnehmung der deutschen Eliten wie auch der Öffentlichkeit; die nationalstaatliche Konkurrenz im EU-Gefüge.

1. Deutsche Interessen

Wie die bruske Zurückweisung des drohenden „Blauen Briefes“ durch Bundeskanzler Schröder im Frühjahr 2002 sowie seine polternd vorgetragene Forderung nach einer stärkeren Berücksich-

16 Vgl. hierzu die zwar konditionierten, insgesamt aber mit einer nicht geringen Wahrscheinlichkeit versehenen und in jedem Fall eher düsteren Prognosen von einer drohenden deutschen Vormachtstellung in Europa bei Kenneth N. Waltz, *The Emerging Structure of International Politics*, in: *International Security*, 18 (Herbst 1993) 2, S. 50, 54, 62–67, sowie 69–70; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York–London 2001, S. 392–396.

tigung deutscher industriepolitischer Interessen gezeigt hat, wächst mit zunehmenden innenpolitischen Problemen die Versuchung der auf Machterhalt erpichteten Spitzenpolitiker, mit einem Fingerzeig auf „Brüssel“ von der eigenen Verantwortung abzulenken. Sowohl in Brüssel wie auch in anderen Hauptstädten ist dies mit großer Verärgerung registriert worden.¹⁷ Die Wahrscheinlichkeit, dass sich derartige Vorgänge zukünftig wiederholen, ist umso größer, je stärker der innenpolitische Problemdruck und je prekärer die eigene Machtbasis erscheint. Sie wird zudem durch mindestens drei weitere, eher strukturelle Faktoren befördert: *Erstens* durch eine (von der politischen Führung teilweise sogar genährte) diffuse Grundstimmung im öffentlichen Diskurs, dass die Deutschen im Verhältnis zu ihren hohen Beiträgen zum gemeinsamen EU-Budget zu wenig bekommen. In der öffentlichen Wahrnehmung ist Deutschland nicht nur finanziell, sondern auch politisch (etwa im Hinblick auf seine Stimmenzahl im Ministerrat) schlechter gestellt.¹⁸ Verstärkt wird diese Wahrnehmung in Elitenzirkeln, *zweitens*, durch den Nachweis in wissenschaftlichen Untersuchungen, dass Deutschland nach gängigen Kriterien zwar „mächtig“ erscheine, de facto „aber wenig einflussreich“ sei. Obwohl das bevölkerungsreichste Land der Union finanziell überproportional zum EU-Budget beiträgt, setzt es sich sowohl im Hinblick auf sachpolitische wie auch personalpolitische Entscheidungen weit schlechter durch, als dies etwa für Frankreich oder Großbritannien gilt.¹⁹ Solche Beobachtungen sind natürlich, *drittens*, Wasser auf die Mühlen öffentlicher Stimmungen.

Ohnehin wird seit mehreren Jahren und in allen Umfragen ein klarer Trend gemessen, dass die Bevölkerung eine stärkere Berücksichtigung deutscher Interessen einfordert. Zwar wird auf der

17 Vgl. Hajo Friedrich, Schröders Angriffe verstärken den Unmut in Brüssel, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8. März 2002, S. 5. Darin wird u. a. ein „langjähriger sozialdemokratischer Weggefährte“ Schröders mit den Worten zitiert, Schröder sei „im Kern ein Anti-Europäer“.

18 In einer Umfrage vom Mai 2001 lehnten 53 Prozent der Befragten die in Nizza beschlossene gleiche Stimmengewichtung der vier großen Mitgliedstaaten zugunsten einer Gewichtung entsprechend der Bevölkerungszahl ab (24 Prozent fanden dies akzeptabel, weitere 13 bzw. 10 Prozent konnten sich nicht entscheiden oder machten keine Angabe). In derselben Umfrage meinten auch 66 Prozent der Befragten, dass die finanziellen Lasten in der EU nicht gerecht verteilt seien (in dieser Gruppe meinten 58 Prozent, dass die Deutschen finanziell benachteiligt werden; nur 3 Prozent stimmten dem nicht zu, 5 Prozent machten keine Angaben; vgl. Allensbacher Jahrbuch (Anm. 8), S. 942.

19 Vgl. Gerald Schneider/Stefanie Bailer, Mächtig, aber wenig einflussreich. Ursachen und Konsequenzen des deutschen Integrationsdilemmas, in: *Integration*, 25 (2002) 1, S. 49–60.

einen Seite gesehen, dass der deutsche Einfluss in der EU in den vergangenen zehn Jahren zugenommen hat (im Januar 2002 sahen dies 53 Prozent der Befragten so, 30 Prozent meinten, der Einfluss sei gleichgeblieben, 9 Prozent meinten, er hätte abgenommen) und auch absolut „groß“ (57 Prozent) oder sogar „sehr groß“ (13 Prozent) sei.²⁰ Ein Drittel der Deutschen meinte sogar, dass Deutschland heute „die führende Macht in Europa“ sei (was nur 18 Prozent von Großbritannien bzw. 19 Prozent von Frankreich behaupten würden).²¹ Allerdings zeigen andere Umfragen auch, dass in der öffentlichen Wahrnehmung auf deutsche Interessen „nicht genügend Rücksicht genommen“ wird. In einer Umfrage von Emnid aus dem Jahr 2000 stimmten 23 Prozent der Befragten dieser Aussage „vollständig“ und weitere 26 Prozent „eher“ zu. Unentschieden zeigten sich 29 Prozent, und nur 20 Prozent lehnten diese Einschätzung eher oder vollständig ab. Im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen würden deutsche Interessen zwar noch am ehesten in der EU „sehr gut“ (6 Prozent der Befragten) oder „eher gut“ (25 Prozent) durchgesetzt werden, aber 50 Prozent sind hier unentschieden, und 16 Prozent sehen deutsche Interessen eher schlecht oder sehr schlecht vertreten.²² Kurzum, mit dem verbreiteten Eindruck unter den politischen Eliten wie auch in der Öffentlichkeit, dass Deutschlands Gewicht in der EU gewachsen sei, es allerdings strukturell benachteiligt werde und zudem die eigenen Interessen nicht hinreichend durchsetze, existiert nicht nur ein beträchtlicher Resonanzboden für die Forderung Schröders, gegenüber den Partnern selbstbewusster die deutsche Stimme zu erheben. Es besteht auch die Versuchung, dies tatsächlich zu tun – und zwar umso eher, je mehr eine Ablenkungsstrategie Erleichterung von der Bürde innenpolitischer Probleme verspricht.

2. Deutschland in Europa

Für eine dauerhafte Lösung des ordnungspolitischen Grundproblems Europas ist allerdings noch eine weitere Beobachtung von Bedeutung, welche die Komplexität der Beziehung Deutschland–EU zusätzlich unterstreicht. Denn es wäre eine irreführende Interpretation, aus dem Befund eines ver-

breiteten Gefühls der Benachteiligung Deutschlands und der gleichzeitigen Entschlossenheit zur selbstbewussteren Verfolgung deutscher Interessen schnell auf einen wachsenden *Gegensatz* zwischen Deutschland auf der einen und der EU bzw. den EU-Partnerstaaten auf der anderen Seite zu schließen. Gewiss, Spannungen nehmen zu, aber das Etikett der „Renationalisierung“, das in diesem Zusammenhang manchmal verwendet wird, ist deshalb irreführend, weil es den viel interessanteren Befund einer zunehmend *symbiotischen Beziehung* zwischen Deutschland und EU-Europa verfehlt. Nicht der Gegensatz zwischen beiden ist bemerkenswert, sondern wie eng Deutschland und Europa in der Wahrnehmung sowohl der deutschen Eliten wie auch der Öffentlichkeit zueinander gehören und miteinander verflochten sind. Dies lässt sich an mehreren Indikatoren aufzeigen.

Erstens zeigt sich dies im politischen Diskurs in der steten Wiederholung von Formeln, welche die deutsche Außenpolitik als wesentlich über Europa definiert erscheinen lassen. Selbst bei Gerhard Schröder, der stets vor „Leisetreterei“ gegenüber Brüssel warnt, lässt sich deutsche Außenpolitik nur begreifen als „Politik in Europa, für Europa und als Folge dessen auch von Europa aus“²³. Auch wenn die nationalstaatlichen und die europäischen Akteure in Brüssel häufig als Widerpart deutscher Politik gesehen werden, ist doch unter den deutschen Eliten mittlerweile die Überzeugung tief verwurzelt, dass deutsche Politik nicht mehr losgelöst von der europäischen betrachtet werden kann. Umso mehr steigt auch das Bestreben, deutsche Interessen als mit europäischen zumindest kompatibel, wenn nicht sogar identisch darzustellen.

Zweitens ist in einer ganzen Reihe wissenschaftlicher Untersuchungen nicht nur aufgezeigt worden, wie sehr die EU als höchst passfähige Erweiterung des politischen Systems Deutschlands (gleichsam als logische vierte Ebene des Regierens) fungiert, sondern auch, wie weit „Europäisierung und Selbstbehauptung“ als die zwei Seiten ein und derselben Medaille zu sehen sind.²⁴ Die institutionelle Verflechtung und die politischen Prozesse innerhalb der EU haben bei allen Akteuren zu einer „Erweiterung des Wahrnehmungshorizontes und des politischen Handlungsraumes um die europä-

20 Vgl. Allensbacher Jahrbuch (Anm. 8), S. 925.

21 Umfrage des Mannheimer Instituts für praxisorientierte Sozialforschung, ipos, vom Oktober 2001, durchgeführt im Auftrag des Bundesverbands deutscher Banken (Das neue Deutschland: Nationale Identität und internationale Verantwortung, in: Inter/esse, [2001] 11 [http://www.bdb.de/pic/artikelpic/112001/IE_1101.pdf], S. 4).

22 Vgl. Adi Isfort, Der Interessenbegriff in der öffentlichen Meinung, in: Olaf Theiler (Hrsg.), Deutsche Interessen in der sicherheitspolitischen Kommunikation, Baden-Baden 2001, S. 175, 180.

23 Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 29. Oktober 2002, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 85–1 vom 29. Oktober 2002, S. 17.

24 Vgl. Michèle Knodt/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt/M. – New York 2000, darin insbesondere die beiden einleitenden Beiträge der Herausgeberinnen.

ische Dimension“²⁵ geführt und gerade im Blick auf Deutschland Kräfte freigesetzt, „die eine Beziehung zwischen Deutschland und Europa zu einem Deutschland in Europa umgestaltet haben“²⁶.

Diese zunehmende Verschmelzung von europäischer und deutscher Politik spiegelt sich *drittens* auch in der Wahrnehmung der deutschen Öffentlichkeit. Für viele Deutsche symbolisiert die EU nach wie vor ein großes Friedensprojekt unter den Völkern Europas.²⁷ Dass dabei die nationale Identifikation nicht verloren geht, wird seit langem nachgewiesen. Jeweils 30 Prozent stimmen der Aussage „voll“ oder „eher“ zu, dass die Deutschen ihr „nationales Bewusstsein bewahren“ müssen (36 Prozent stimmen eher nicht oder überhaupt nicht zu). Weit beeindruckender ist allerdings, dass zugleich der Aussage, dass „wir . . . ein stärkeres europäisches Bewusstsein entwickeln“ müssen, 52 Prozent der Befragten voll und weitere 36 Prozent eher zustimmen und nur neun Prozent diese Aussage eher nicht oder überhaupt nicht unterstützen.²⁸ Eine überwältigende Mehrheit der Deutschen sieht daher nicht nur keinen Gegensatz, sondern sogar eine notwendige Ergänzung zwischen nationalem und europäischem Bewusstsein. Selbst wenn fast suggestiv gefragt wird, ob sich die EU „zu viel in die Angelegenheiten der einzelnen Mitgliedsländer ein(mischt)“ oder ob sie „das tun (muss), damit Europa möglichst bald zusammenwächst“, werden die Euroskeptiker von 42 Prozent der Deutschen enttäuscht, die sich offen zugunsten von EU-Interventionen bekennen (31 Prozent geht die Einmischung zu weit, 27 Prozent sind unentschieden oder machen keine Angaben).²⁹ All dies bedeutet sicherlich noch nicht, dass die Deutschen zugunsten eines „europäischen Staates“ auf einen „selbständigen Staat“ verzichten wollen. Aber wenn sie statt nach ihrer Präferenz nach ihrer Prognose gefragt werden, ob Deutschland in 50 Jahren „in einen europäischen Gesamtstaat eingliedert“ sein wird, erwarten dies mehr als zwei Drittel der Befragten.³⁰ Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass Deutschland und Europa eine zunehmend symbiotische Beziehung eingehen. Eine historische Analogie zum Verhältnis zwischen Bayern und Deutschland – in dem es für alle Betroffenen weder Identitätskonflikte noch politische Probleme aufwirft, sich Bayern als

integrierten Teil Deutschlands zu denken – mag zwar noch nicht ganz zutreffen, aber alle Indikatoren aus dem Vorstellungshorizont der Deutschen weisen eher in diese Richtung als in Richtung eines Staatenbundes. Ob dies allerdings für die europäischen Partner Deutschlands ausschließlich positive Assoziationen weckt, steht auf einem anderen Blatt.

3. Die EU und die Konkurrenz der Nationalstaaten

An dieser Stelle kommt als wichtiger dritter Bedingungsfaktor für die Entwicklung der deutschen Europapolitik die Politik der europäischen Partner, und insbesondere Frankreichs, ins Spiel. Nach Einschätzung der meisten Experten hat sich in der EU seit der Vereinigung eine weit reichende machtpolitische Verschiebung zugunsten der Deutschen ergeben. Vor allem die außenpolitische Elite Frankreichs, die dem internationalen Rang der Nation traditionell eine weit höhere Bedeutung beimisst als die deutsche Elite, hat dies als schmerzlichen Statusverlust registriert. Die möglichen Folgen dieser veränderten Wahrnehmung sind weit reichend. Nicht wenige Diplomaten und Wissenschaftler sprechen mittlerweile hinter vorgehaltener Hand davon, dass – aus einer gesamteuropäischen Perspektive betrachtet – das klassische „deutsche Problem“ durch ein „französisches Problem“ ergänzt, wenn nicht sogar verdrängt wurde.³¹ Auf einen knappen Nenner gebracht besteht es darin, dass der Erfolg einer dauerhaften gesamteuropäischen Stabilisierung mit Hilfe der EU an französischen Widerständen scheitern könnte, die teilweise mit der Pariser Fixierung auf die gewachsene deutsche Macht zusammenhängen, teilweise aber auch dadurch hervorgerufen werden, dass in Frankreich seit den frühen neunziger Jahren die grundlegenden Überzeugungen über das Verhältnis von Staat, Nation und Europa wachsenden Spannungen ausgesetzt sind.

Erschwerend kommt hinzu, dass diese Spannungen just in einer Phase zunehmen, in der – wie die obige Diskussion gezeigt hat – die Kompatibilität dieser drei zentralen Referenzpunkte für die Ausgestaltung von Außenpolitik im deutschen Fall eher zunimmt und dadurch die ohnehin gewachsene deutsche Macht zusätzlich akzentuiert wird. Obwohl seit dem Regierungswechsel in Frankreich im Frühsommer 2002 die innen- wie auch außen-

25 Beate Kohler-Koch, *Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung*, in: M. Knodt/dies., ebd., S. 22.

26 Peter Katzenstein, *Gezähmte Macht. Deutschland in Europa*, in: M. Knodt/B. Kohler-Koch (Anm. 24), S. 60.

27 Vgl. Eurobarometer, Nr. 57 vom September 2002, S. 53–54 und B35–B36.

28 Vgl. *Das neue Deutschland* (Anm. 21), S. 5.

29 Vgl. *Allensbacher Jahrbuch* (Anm. 8), S. 922.

30 Vgl. *Das neue Deutschland* (Anm. 21), S. 6.

31 Vgl. Ole Wæver, *The EU as a security actor. Reflections from a pessimistic constructivist on post-sovereign security orders*, in: Martin Kelstrup/Michael C. Williams (Hrsg.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration. Power, Security and Community*, London–New York 2000, S. 271.

politische Lähmung durch die Kohabitation beseitigt wurde, ist das grundlegende Problem noch nicht gelöst, dass die französische Elite über keine hinreichend konsensfähige, vor allem aber auch realitätstaugliche Vorstellung verfügt, welche Rolle das Land in welcher Art von Europa anstreben soll. Die EU als Projektionsfläche globaler französischer Ambitionen und als internationales Gegengewicht zu den USA wird zwar von den Deutschen wohlwollender betrachtet als früher, aber zumindest gegenwärtig weder von ihnen noch von den Briten als neue strategische Vision unterstützt. Gleichzeitig erscheint die Fesselung deutscher Macht in einem Europa der Nationalstaaten zunehmend prekär, das, wie die stark in der gaulistischen Tradition stehenden französischen Vorschläge im Rahmen des Konvents zeigen,³² nicht nur in den klassischen Sektoren der Außen- und Verteidigungspolitik auf intergouvernementale Strukturen setzen sollte.

Dieses „französische Problem“ Europas ist aber gerade deshalb ein zentrales Problem Deutschlands, weil die Verwirklichung der übergreifenden Ziele deutscher Außenpolitik – d. h. die Stabilisierung des Ostens und Südostens Europas durch abgestufte Formen der Einbindung in oder Anbindung an die EU bei gleichzeitiger Verbesserung europäischen Regierens im Rahmen der EU – nach wie vor wesentlich von französischer Zustimmung abhängt. Die Rhetorik der Zentralität deutsch-französischer Zusammenarbeit hat sich im Übergang von der Bonner zur Berliner Republik zwar nicht verändert und mittlerweile auch einen festen Platz im Repertoire des anfangs eher anglophilen Gerhard Schröder gefunden. Aber die Begründung dieser Zusammenarbeit ist heute eine völlig andere. Einige Beobachter sprechen bereits davon, dass in den deutsch-französischen Beziehungen eine Ära zu ihrem Ende gekommen ist und ein „Prozess der Banalisierung“ begonnen hat.³³ Es geht daher nicht mehr um Aussöhnung, sondern um eine neue Form der innereuropäischen Ausbalancierung der Interessen, die auch dazu beiträgt, den Macht- und Statusverlust französischer Außenpolitik abzufedern.

Nur wenn es gelingt, die wachsenden Zweifel der französischen Elite zu beseitigen, dass Frankreich in der zukünftigen europäischen Architektur wie auch bei der Neuverteilung der Gewichte zwischen den wichtigsten nationalen und institutionellen

32 Vgl. Joachim Schild, Französische Positionen in der ersten Phase des EU-Konvents. Raum für deutsch-französische Gemeinsamkeiten?, SWP-Studie 26, August 2002.

33 Vgl. ders., Das Ende einer Ära? Deutsch-französische Beziehungen im 40. Jahr des Elysée-Vertrages, in: Gesellschaft. Wirtschaft. Politik – Sozialwissenschaften für politische Bildung, (2002) 4 (i. E.).

Akteuren einen seinem Selbstverständnis entsprechenden (und das heißt in vielerlei Hinsicht noch immer: hervorgehobenen) Platz erhält, wird das Integrationsprojekt die unterschiedlichen Kraftfelder innerhalb der EU wie auch in den angrenzenden Zonen auf ein europäisches Zentrum hin bündeln können. In dem Maße, in dem allerdings die Beziehungen „banal“ erscheinen, wird die ohnehin bereits beobachtbare Tendenz einer neuen Generation deutscher Außenpolitiker wachsen, die Belastbarkeit der Beziehungen zu testen – und auch dies umso mehr, je stärker der innenpolitische Problemdruck und je ungerechter die Verteilung von Kosten (z. B. Agrarhaushalt) und Nutzen (z. B. Stimmenverteilung im Ministerrat) empfunden werden.

Die Entsendung von Außenminister Joschka Fischer in den EU-Konvent, seine Ankündigung neuer europapolitischer Initiativen, die über alles bisher Diskutierte hinausgehen und das Ziel „voller politischer Integration“ beinhalten müssten³⁴, sowie der Hinweis in der Koalitionsvereinbarung, dass der 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages genutzt werden solle, um „die europäische Integration mit gemeinsamen deutsch-französischen Vorschlägen weiter voranzubringen“³⁵, zeugen von einer grundsätzlichen Bereitschaft der Bundesregierung, dem Integrationsprojekt über die deutsch-französische Schiene neue Impulse zu verleihen. Wie diese im Einzelnen aussehen werden, ist im Moment noch unklar. Angesichts der in den jeweiligen Verfassungstraditionen³⁶ verwurzelten Positionen, die beide Länder im EU-Konvent vorgetragen haben, spricht aber viel für eine Kompromisslinie, die eine neue Balance zwischen intergouvernementalen und vergemeinschafteten Aspekten sucht. In dem Maße, in dem diese Neujustierung zugunsten einer (von Frankreich durchaus befürworteten) „Reintergouvernementalisierung bereits vergemeinschafteter Politik“³⁷ ausfällt, wird sie allerdings auch den von vielen geforderten machtpolitischen „Wettkampf der Europäer untereinander um die besten Plätze“³⁸ akzentuieren.

34 John Hooper, Fischer rejects chancellor's „German way“, in: The Guardian vom 5. Oktober 2002.

35 Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit, Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 16. Oktober 2002, S. 78.

36 Vgl. Markus Jachtenfuchs, Deutschland, Frankreich und die Zukunft der Europäischen Union, in: Michael Meimeth/Joachim Schild (Hrsg.), Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration. Deutsche und französische Perspektiven, Opladen 2002, S. 279–294.

37 Joschka Fischer, zit. nach Michael Stabenow, Gang nach Brüssel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. November 2002.

38 Arnulf Baring, Deutsche Interessen, in: Die Welt vom 2. Februar 2002.

IV. Die Versöhnung deutscher und europäischer Interessen

„Außenpolitik ist Interessenpolitik. Sie geht aus vom nationalen Interesse, deutlicher gesagt: vom Eigennutz. Aber kein Staat dieser Erde kann heute seine nationalen Interessen allein und aus sich selbst heraus verwirklichen. Es ist nicht möglich, daß es der Bundesrepublik Deutschland *allein* gut geht, dass sie allein politisch, wirtschaftlich und sozial stabil ist, dass nur ihre eigene Sicherheit garantiert ist.“ Mit dieser Botschaft warb die sozial-liberale Koalition bereits vor mehr als zwanzig Jahren für ihre Politik.³⁹ Anders als es mancher Berliner Großmachtstrategie heute gerne darstellt, ist die Verfolgung nationaler Interessen keine Erfindung der Berliner Republik. Das Bewusstsein, dass der Erfolg Deutschlands wesentlich vom Erfolg seiner Partner abhängt, war damals allerdings deutlich stärker ausgeprägt. Im Kontrast zu den materiellen Fakten, die heute noch weit mehr als Anfang der achtziger Jahre für die schicksalhafte Verquickung Deutschlands und EU-Europas sprechen, erweckt die neue, vor „Leisetreteri“

³⁹ Ein Land lebt nicht für sich allein. Zur Außenpolitik und zu den internationalen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Reihe Bürger-Informationen, Bonn, August 1981², S. 168 (Hervorhebung im Original).

warnende Berliner Rhetorik manchmal den Anschein, als müsse man eher die Differenz als die Übereinstimmung deutscher und europäischer Interessen betonen. Gerade weil Deutschland heute sein gewachsenes Gewicht in die Waagschale der europäischen Politik wirft, wächst die Gefahr einer Wiederbelebung überkommener Hegemonialverdächtigungen unter seinen Nachbarn, wenn es sich ihren „Respekt“, den der deutsche Bundeskanzler anscheinend vermisst, vor allem auf dem Wege machtvoller Interessendurchsetzung sichern will.

Die Europäische Union ist heute für Deutschland aber weit mehr als die wichtigste internationale Institution zur Vertretung deutscher Interessen. In fast allen Lebensbereichen – d. h. weit über sichtbare Projekte wie den Euro hinaus – ist sie zu einem festen Bestandteil des politischen Systems Deutschlands geworden. Ob „Eigennutz“ (im Gegensatz zum Nutzen der Partner) unter diesen Bedingungen noch eine sinnvolle handlungsleitende Kategorie darstellen kann, ist vor allem auch deshalb fraglich, weil die Grenzen dessen, was zu „uns“ gehört, zunehmend verschwimmen. Seiner Führungsrolle wird Deutschland daher umso eher gerecht werden können, je weniger die nationalstaatlichen Grenzen in der Rede von den „eigenen“ Interessen akzentuiert werden, d. h., je mehr deutsche und europäische Interessen veröhnt erscheinen.

Deutschland als Motor einer europäischen Politik in den Vereinten Nationen?

Handlungsspielräume und Schwerpunkte deutscher VN-Politik

I. Deutsche Präventionspolitik versus amerikanische Politik der Stärke

Die Bundesrepublik, die wie kein anderes Land seit ihrem Bestehen zu einer Politik der Kooperation, des Ausgleichs und des Abgleichs mit Dritten gezwungen war, verfolgt ihre Interessen nicht durch Machtprojektion und Druckausübung, sondern primär durch eine Politik des Interessenausgleichs, des Dialogs, der Herstellung von Vertrauen sowie der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen. Diese Parameter prägen auch heute die deutsche Politik in den Vereinten Nationen und gehören zu den Stärken deutscher VN-Politik. Deutschlands Status als Nicht-Kolonialmacht begünstigt diese Fähigkeiten zusätzlich. Die Bundesrepublik hat insbesondere in den Phasen ihrer nichtständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat¹ gezeigt, dass sie ihre außenpolitische Rolle, als „Initiator und Kooperationsmotor mit dem Ziel der Zivilisierung auf die internationalen Beziehungen einzuwirken“², ernst nimmt.

Den Anfang der neunziger Jahre in verschiedenen Politikbereichen verstärkenden einsetzenden Prozess multilateraler Verhandlung in den Vereinten Nationen nutzt die deutsche Regierung, um eigene Ziele und Wertvorstellungen in die internationalen Verträge einfließen zu lassen. Dieses ordnungspolitische Engagement versteht Deutschland als einen wesentlichen Beitrag zur Konfliktprävention.

Mit dieser Ausrichtung liegt die deutsche Außenpolitik zwar auf der Linie der von VN-Generalsekretär Kofi Annan geforderten „Kultur der

Prävention“. Differenzen und Reibungspunkte ergeben sich aber mit Blick auf die von den USA verfolgte Politik der militärischen Stärke, die durch die in der im September 2002 verkündeten neuen Sicherheitsdoktrin verankerte Option militärischer Präventivschläge („preemption doctrine“) untermauert wird. Insbesondere seit der am 11. September 2001 traumatisch erlebten Verwundbarkeit gegenüber feindlichen Angriffen auf das eigene Territorium wird die US-amerikanische Politik mehr denn je durch ein klares Feind-Freund-Schema geprägt. Mit dem Feind wird nicht lange verhandelt, er wird vielmehr mit militärischen Mitteln in die Knie gezwungen. Die in den USA viel extremer als in Europa empfundene Bedrohung der nationalen Sicherheit erfordert aus Sicht der US-Regierung eine nahezu uneingeschränkte Handlungsfreiheit in der internationalen Politik, um ihr mit allen erforderlichen Mitteln zu begegnen. In den Augen der Amerikaner dürfen sie als die einzige globale Ordnungsmacht, die sich zum Wohle aller für Freiheit und Sicherheit einsetzt, bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe nicht unnötig behindert werden. Damit läuft das Bestreben der deutschen Regierung, die in der internationalen Politik immer wieder auftretende Anarchie durch international bindende Verträge und freiwillige Selbstverpflichtungserklärungen eindämmen zu wollen, den US-amerikanischen Interessen zutiefst zuwider.

Grundsätzlich waren und sind die Vereinten Nationen für die US-Regierung nur dann von Interesse, wenn sie als Instrument im Sinne der amerikanischen Außenpolitik nützlich sind und der Durchsetzung nationaler Interessen dienen. Diese grundlegende US-Haltung gegenüber den Vereinten Nationen kommt in allen im VN-Rahmen geführten Vertragsverhandlungen über Politikbereiche mit weit reichender Bedeutung sowie in den Auseinandersetzungen über die Anwendung geeigneter Mittel zur Friedenssicherung zum Ausdruck. Zu den prominentesten jüngsten Beispielen zählen die Verhandlungen zur Klimarahmenkonvention und zum Internationalen Strafgerichtshof sowie die Debatte über die Einhegung des militärischen Gefahrenpotenzials im Irak. In allen drei Fällen

1 Zur Politik Deutschlands als nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrates vgl. Christian Freuding, Deutschland in der Weltpolitik. Die Bundesrepublik Deutschland als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in den Jahren 1977/78, 1987/88 und 1995/96, Baden-Baden 2000.

2 Hanns W. Maull, Großmacht Deutschland? Anmerkungen und Thesen, in: ders./Karl Kaiser (Hrsg.), Die Zukunft der deutschen Außenpolitik, Bonn 1993, S. 53–72, hier S. 64.

bestehen zum Teil fundamentale Divergenzen zwischen den USA und Deutschland bezüglich der Bedeutung der Thematiken und damit auch der zu ergreifenden Maßnahmen. Wichtig ist aber, dass die Position Deutschlands nie eine singuläre ist, sondern in der Regel von den meisten der europäischen Partner geteilt und gemeinsam vertreten wird. Insofern ist der Einsatz Deutschlands in den Vereinten Nationen meist auch ein Eintreten für eine europäische Position. Inwieweit Deutschland im Einzelfall den politischen Mut und das politische Geschick aufbringt, sich für deutsche und europäische Interessen in den Vereinten Nationen – insbesondere gegenüber den USA – einzusetzen, soll anhand der drei genannten Politikbereiche ebenso aufgezeigt werden wie die Auswirkungen auf das transatlantische Verhältnis.

II. Deutschland und die internationale Klimaschutzpolitik

Die Bundesrepublik Deutschland gehört zu den Staaten, die den Umweltschutz auf internationaler Ebene entscheidend vorangetrieben haben; sie gilt im internationalen Vergleich als führend in der Umweltpolitik.

Den auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio verfassten Textentwurf zur Klimarahmenkonvention erarbeitete ein aus 150 Staaten bestehendes internationales Arbeitsgremium. Innerhalb dieses von der Generalversammlung eingesetzten Gremiums traten die Staaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) als geschlossene Einheit auf. Dessen ungeachtet beschloss die Bundesregierung in Form einer unverbindlichen Selbstverpflichtungserklärung am 13. Juni 1990, bis zum Jahr 2005 die energiebedingten CO₂-Emissionen in den alten Bundesländern um 25 Prozent gegenüber dem Niveau von 1987 zu reduzieren.³ Nach übereinstimmender Überzeugung in Politik und Wissenschaft hat die Bundesregierung mit diesem anspruchsvollen Minderungsziel einen deutlichen Einfluss auf die europäische Klimapolitik nehmen können. Es ist anzunehmen, dass die Entscheidung der EG-Staaten, die CO₂-Emissionen bis 2000 auf das Niveau von 1990 zurückzuführen, ohne die deutsche Vorreiterrolle gar nicht zustande gekommen wäre.

3 Vgl. Torsten Fleischer, CO₂-Minderung in Deutschland. Nationale Aufgaben und Handlungsfelder, in: Jürgen Kopf-müller/Reinhard Coenen (Hrsg.), Risiko Klima. Der Treibhauseffekt als Herausforderung für Wissenschaft und Politik, Frankfurt/M. – New York 1997, S. 201–262, hier S. 217.

Wichtig ist die gemeinsame Verpflichtung der EG/EU nicht nur deshalb, weil sie mit 16 Prozent an den globalen CO₂-Emissionen beteiligt ist, sondern auch aufgrund ihres Gewichts in den Verhandlungen im VN-Rahmen. Zum einen bildet ein Kompromiss auf europäischer Ebene häufig die Verhandlungsgrundlage für einen internationalen Konsens, da viele Konflikte schon gelöst werden konnten und die gemeinsame Position damit auch für andere Industriestaaten akzeptabel ist.⁴ Zum anderen hat die EG/EU als international äußerst einflussreicher und gewichtiger Block hervorragende Kapazitäten, als Vermittler und Vorreiter aufzutreten. Die Bundesrepublik Deutschland hat hier als treibender Staat sowohl auf europäischer Ebene als auch im Rahmen der VN-Verhandlungen eine entscheidende Rolle in der Weiterentwicklung des Klimaschutzes gespielt.

Dieses engagierte Eintreten der deutschen Politik für eine internationale Klimaschutzpolitik hat sich auch in den darauf folgenden Verhandlungsrunden, insbesondere in Berlin (März/April 1995) und in Kyoto (Dezember 1997), fortgesetzt. Die auf der Konferenz in Berlin getroffene Entscheidung, das Sekretariat der Klimakonvention in Bonn anzusiedeln, kann als Anerkennung der aktiven deutschen Rolle gesehen werden. Für die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls setzte sich die deutsche Regierung – zum Teil im Verbund mit den EU-Partnern, zum Teil aber auch alleine – gegenüber jenen Staaten ein, die Vorbehalte gegen die ihnen auferlegten Verpflichtungen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen haben, allen voran die USA, Japan und Russland. Das Kyoto-Protokoll sieht vor, dass die 38 größten Industriestaaten bis zum Jahr 2012 die Emmission von Treibhausgasen im Vergleich zu 1990 um 5,2 Prozent verringern. Die an die amerikanische Adresse gerichteten Mahnungen haben an Schärfe zugenommen, seit Präsident George W. Bush am 13. März 2001 seine Ablehnung des Kyoto-Protokolls bekannt gegeben hat.⁵ Da die USA mit 25 Prozent der weltweiten Emissionen zu den Hauptverursachern zählen, ist diese Absage nicht nur ökologisch brisant, sondern auch vertragstechnisch schädigend: Der Vertrag kann erst dann in Kraft treten, wenn er von 55 Ländern ratifiziert wurde, die zugleich 55 Prozent des Kohlendioxid-Ausstoßes von 1990 verursachten. Bei ihrer gelegentlich in bilateralen Gesprächen mit den USA geäußerten Kritik kann sich die

4 Vgl. Sylvia Schumer, Die Europäische Union als Akteur in der internationalen Umweltpolitik am Beispiel des Klimaregimes, in: Hans Günter Brauch (Hrsg.), Klimapolitik, Berlin–Heidelberg 1996, S. 105–114, hier S. 112.

5 Vgl. hierzu und zu den folgenden Ausführungen Petra Holtrup, Das Scheitern der Klimaschutzdiplomatie. Öl ins Feuer der transatlantischen Beziehungskrise?, in: Internationale Politik, 54 (2001) 6, S. 531–538.

Bundesrepublik immer auf die gemeinsame EU-Position berufen. Bei seinem Antrittsbesuch in Washington im März 2001 machte Bundeskanzler Schröder das Thema Klimaschutz gar zum Hauptgesprächspunkt und fasste das Ergebnis folgendermaßen zusammen: „Bush und ich stimmen in fast allem mit Ausnahme des Kyoto-Klimaschutz-Abkommens überein.“ Solche Meinungsunterschiede im Einzelnen müsse man ertragen.⁶

Auch wenn die Auseinandersetzungen über die Klimaschutzpolitik den transatlantischen Dialog zusätzlich belasten, so hat dies nicht zu tief greifenden Verstimnungen geführt. Denn selbst wenn das Kyoto-Protokoll in Kraft treten sollte, so erwüchse daraus für die USA keine Verpflichtung, die im Protokoll vorgeschriebene Reduktionsverpflichtung von sieben Prozent einzuhalten. Der internationale Druck ist zwar lästig, berührt die Sicherheitsinteressen der USA aber nicht. Mahnende Worte und auf internationaler Ebene geübte Kritik sind auch weiterhin angebracht, reichen aber alleine nicht aus. Vielmehr sollten vor allem die Europäer bei ihren Überzeugungsbemühungen dort ansetzen, wo die Entscheidungen maßgeblich getroffen werden: im US-Kongress. In der amerikanischen Politik gilt der Grundsatz: „Domestic politics drives international politics, not vice versa.“⁷ Daher ist nicht davon auszugehen, dass die USA sich einer internationalen Ordnung unterwerfen werden, die ihren Ursprung nicht in der nationalen Gesetzgebung hat. Die Praxis der US-Regierung, internationale Abkommen zu unterlaufen, indem sie sich von den ausgehandelten Vertragsstatuten nachträglich wieder distanziert und stattdessen bilaterale Verträge mit den einzelnen Vertragsstaaten abschließt, ist auch in Bezug auf das Kyoto-Protokoll zu beobachten. Die USA haben bereits mit 14 Staaten solche inhaltlich äußerst unverbindlichen bilateralen Abkommen geschlossen, die sie auf der achten Konferenz der Vertragsstaaten der Klimakonvention in Neu Delhi als Alternative zum Kyoto-Protokoll präsentierten.⁸ Auch wenn sich gegenwärtig die Wahrscheinlichkeit abzeichnet, dass das Protokoll im Frühjahr nächsten Jahres mit der angekündigten Ratifikation durch Kanada und Russland in Kraft treten wird, so bleibt die langfristige Einhaltung der den USA auferlegten Reduktionsverpflichtungen für die Wirksamkeit des internationalen Klimaschutzes von entscheidender Bedeutung.

6 Schröder und Bush uneins über Klimaschutz, in: Süddeutsche Zeitung vom 30. 3. 2001.

7 Daniel Bodansky, Bonn Voyage. Kyoto's Uncertain Revival, in: *The National Interest*, (Herbst 2001), S. 53.

8 Vgl. Presseerklärung von Germanwatch vom 1. 11. 2002: „Klimagipfel in New Delhi. Formale Nullrunde, informeller Erfolg“ (www.germanwatch.org/pubpress/p021101a.html).

III. Deutschland und der Internationale Strafgerichtshof

Die wichtigste völkerrechtliche Entwicklung, an der die Bundesrepublik entscheidenden Anteil hat, ist die 1998 beschlossene Einrichtung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofes⁹ (IStGH) zur Ahndung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Verbrechen des Angriffskrieges. Hinter dem besonderen Engagement Deutschlands bei seiner Errichtung steht nicht zuletzt auch die moralische Verpflichtung aus der eigenen NS-Vergangenheit. Dass das am 17. Juli 1998 in Rom verabschiedete Statut nicht so stark verwässert wurde, wie es einige Staaten – allen voran die USA – angestrebt hatten, ist auf das intensive Engagement der gerichtshoffreundlichen, so genannten Gruppe der „gleichgesinnten“ Staaten zurückzuführen. In dieser Gruppe, die Deutschland mitbegründet hatte, waren Länder aus allen Regionalgruppen der Vereinten Nationen vertreten.¹⁰ Die deutsche Delegation hatte die Führungsrolle in der Gruppe der „Gleichgesinnten“ übernommen; ihr überzeugender Einsatz kam unter anderem dadurch zum Ausdruck, dass Deutschland bei der Verfolgung seines Ziels eines unabhängigen und durchsetzungsstarken Gerichtshofs auch gegenüber dem engen Verbündeten USA nicht zum Nachgeben bereit war. Das Statut wurde mit einer großen Mehrheit von 120 Ja-Stimmen bei 21 Enthaltungen und gegen die Stimmen der USA, Chinas, Israels, Libyens, Katars, Jemens und des Iraks angenommen.

Trotz amerikanischer Vorbehalte unterzeichnete Präsident Bill Clinton das Statut am letzten Tag seiner Amtszeit am 31. Dezember 2000 doch noch und sicherte damit den USA die Einflussnahme auf die von der Generalversammlung eingesetzte IStGH-Vorbereitungskommission, die Entwürfe für die Nebeninstrumente des Römischen Statuts erarbeiten sollte. Gleichzeitig empfahl Clinton seinem Nachfolger aber nicht, das Statut dem US-Senat zur Ratifizierung vorzulegen, denn im Vertragstext waren grundsätzlich amerikanische Änderungswünsche unberücksichtigt geblieben. Da der IStGH – anders als die internationalen Ad-hoc-Tribunale – vom VN-Sicherheitsrat unabhän-

9 Vgl. Hans-Peter Kaul, Internationaler Strafgerichtshof. Ein bedeutender Anfang in Rom, in: Gerhart Baum/Eibe Riedel/Michael Schaefer (Hrsg.), *Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen*, Baden-Baden 1998, S. 273–278; Hans-Peter Kaul/Claus Kress, *Jurisdiction and Cooperation in the Statute of the International Criminal Court: Principles and Compromises*, in: *Yearbook of International Humanitarian Law*, 2 (1999), S. 143–175.

10 Vgl. H.-P. Kaul, ebd., S. 274.

gig ist, versuchte die amerikanische Seite in den Verhandlungen, seinen Geltungsbereich einzuschränken und eine Strafverfolgung von der Zustimmung des betroffenen Staates abhängig zu machen. Die Zuständigkeit des IStGH für Drittstaatsangehörige hielten die USA von Anfang an für völkerrechtswidrig.¹¹ Sie wollen nicht hinnehmen, dass amerikanische Staatsangehörige vor dem Strafgerichtshof angeklagt werden können.

Da die USA sich in den Verhandlungen nicht durchsetzen konnten, griff Präsident Bush zu einer sehr ungewöhnlichen Maßnahme: Er zog die von seinem Vorgänger geleistete Unterschrift in einem Schreiben an VN-Generalsekretär Annan vom 27. April 2002 zurück, so dass die USA nicht mehr dem völkerrechtlichen Vereitelungsverbot unterlagen und damit offensiv gegen das Statut vorgehen konnten.¹² Nur wenige Tage bevor das Römische Statut durch Hinterlegung der 60. Ratifikationsurkunde am 1. Juli 2002 in Kraft trat, stellte der amerikanische VN-Botschafter den Sicherheitsrat anlässlich der eigentlich routinemäßigen Entscheidung über die Mandatsverlängerung für die Friedensmission in Bosnien und Herzegowina vor die sowohl politisch-moralisch als auch völkerrechtlich unhaltbare Wahl: Entweder werde den Staatsangehörigen aus den Ländern, die das IStGH-Statut nicht ratifiziert haben, Immunität vor dem IStGH gewährt oder aber die USA legten gegen alle anstehenden Verlängerungen von Mandaten für UN-Einsätze ein Veto ein. Mit diesem Schritt diskreditierten die USA nicht nur den Sicherheitsrat, sondern gefährdeten auch die Integrität des IStGH-Statuts. Diese Maximalforderung stieß auf eine breite Ablehnungsfront, die selbst VN-Generalsekretär Kofi Annan unterstützte.

Die am 12. Juli 2002 durch Verabschiedung von Resolution 1422 im Sicherheitsrat herbeigeführte Kompromisslösung, welche die Immunität für Bürger von Staaten, die nicht Vertragspartei sind, zunächst für ein Jahr ermöglicht, wurde weder von Deutschland noch von der Mehrheit der VN-Staaten begrüßt. Ihr war vielmehr eine heftige zehntägige Auseinandersetzung im Sicherheitsrat vorausgegangen. Die deutsche Delegation hat sich dort entsprechend ihrer beschränkten Möglichkeiten als Nichtmitglied des Sicherheitsrats eingebracht. In der am 10. Juli 2002 in der offenen Debatte im VN-Sicherheitsrat abgegebenen deutschen Erklä-

rung heißt es: „Kapitel VII der UN-Charta erfordert das Vorliegen einer Bedrohung des Friedens, eines Bruchs des Friedens oder einer Angriffshandlung – nichts von dem ist unseres Erachtens hier gegeben. Der Sicherheitsrat würde Gefahr laufen, seine Autorität und Glaubwürdigkeit zu unterlaufen. Es ist Deutschlands feste Überzeugung, dass sich der Sicherheitsrat – jenseits der Handlungsmöglichkeiten von Fall zu Fall, so wie sie in Art. 16 des IStGH-Statuts klar vorgesehen sind – einen schlechten Dienst erweise, wenn er eine Resolution nach Kapitel VII der UN-Charta annähme, die der Sache nach einen wichtigen und von 76 Staaten ratifizierten Vertrag abänderte.“¹³

Damit hat die deutsche Seite zwar deutlich Position bezogen. Aber sie hatte nicht die erforderliche Durchsetzungskraft und den notwendigen Handlungsspielraum, eine Koalition – insbesondere unter Einbeziehung der EU-Partner – zu bilden, die diese Standpunkte in den Verhandlungen hätte einbringen können. Denn hätten sich die Europäer geschlossen gegen einen solchen Kompromiss gewandt, so hätten sie genügend andere Staaten für eine Ablehnung gewinnen und sich durchsetzen können.

Warum konnten oder wollten die Europäer, die doch zuvor so vehement für einen starken Strafgerichtshof eingetreten waren, diese Resolution nicht verhindern? Warum stimmte kein Staat im Sicherheitsrat gegen Resolution 1422 oder enthielt sich der Stimme? Nach Meinung von hochrangigen, an den Verhandlungen beteiligten Diplomaten¹⁴ ist die einstimmige Annahme in erster Linie auf die Verhandlungsführung des britischen VN-Botschafters und damals amtierenden Präsidenten des Sicherheitsrates, Jeremy Greenstock, zurückzuführen, der auch die amtierende EU-Ratspräsidentschaft Dänemark für sich gewinnen konnte. Die Erklärung für Großbritanniens unermüdlichen Einsatz für die Resolution läge weniger in der inhaltlichen Übereinstimmung mit den USA begründet, als vielmehr in dem britischen Bestreben, die „special relationship“ zu den USA zu wahren und dadurch die vermeintliche Teilhabe an deren Macht zu sichern. Der beständige Appell von Greenstock an die Mitglieder des Sicherheitsrates, sie trügen die Verantwortung dafür, dass der UN-Sicherheitsrat als Instrument nicht beschädigt

11 Siehe die juristische Widerlegung dieser völkerrechtlichen Position bei: Andreas Zimmermann/Holger Scheel, Zwischen Konfrontation und Kooperation. Die Vereinigten Staaten und der Internationale Strafgerichtshof, in: Vereinte Nationen, 50 (2002) 4, S. 137–144.

12 Vgl. Bardo Fassbender, Der Internationale Strafgerichtshof. Auf dem Weg zu einem „Weltinnenrecht?“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B27–28/2002, S. 32–38, hier S. 36.

13 Zit. in: Claus Kress, Der Internationale Strafgerichtshof und die USA. Hintergründe der Sicherheitsratsresolution 1422, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 47 (2002) 9, S. 1087–1100, hier S. 1098.

14 Die im Folgenden wiedergegebenen Erklärungen sind andeutungsweise auch enthalten in: Stefan Ulrich, Streit über Strafgerichtshof. Die Amerikaner setzen Immunität für ihre Soldaten durch. „Neuer Schlag für das internationale Recht“, in: Süddeutsche Zeitung vom 15. 7. 2002.

und die Zukunft der Peace-keeping-Einsätze sowie der transatlantischen Beziehungen nicht aufs Spiel gesetzt werde, haben dazu geführt, dass die Gegner der Resolution am Ende zu jener Kompromisslösung bereit waren. Frankreich sei zwar bis fast zum Schluss standhaft geblieben. Letztlich habe es aber bei der Abwägung, entweder durch Enthaltung eine Abstimmungsniederlage hinnehmen zu müssen oder sich dem Konsens zu beugen, das Letztere als kleineres Übel vorgezogen.

Angesichts der jahrelangen zähen Verhandlungen bedeutete das erreichte Ergebnis für die deutsche Politik eine herbe Niederlage, auch wenn dies in der offiziellen Stellungnahme von Außenminister Joschka Fischer nicht zum Ausdruck kommt. Er sprach davon, dass der im Sicherheitsrat ausgehandelte Kompromiss „den Bedenken nicht vollständig Rechnung“¹⁵ trage. Das Urteil der damaligen Bundesjustizministerin Herta Däubler-Gmelin ist dagegen schon schärfer formuliert: „Sonderregelungen für starke Länder, insbesondere wenn es um die globale Verfolgung von schlimmsten Menschenrechtsverletzungen geht,“ seien „unangemessen und mit dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit nicht vereinbar“¹⁶.

Auf EU-Ebene setzte sich die Diskussion über die Akzeptanz der amerikanischen Politik bei der Suche nach einer gemeinsamen Position zu der von den USA eingeschlagenen Politik fort, bilaterale Abkommen zum Schutz der US-Bürger zu schließen. Ziel der US-Regierung ist es, mit möglichst vielen Staaten bilaterale Abkommen abzuschließen, in denen die Überstellung von US-Bürgern an den Strafgerichtshof durch den jeweiligen Vertragspartner ausgeschlossen wird.¹⁷ Sollte den USA dies gelingen, so wäre die jährliche Verlängerung der Gültigkeit von Resolution 1422 aus der Sicht der USA nicht mehr erforderlich. Während auf der einen Seite viele EU-Staaten, darunter auch Deutschland, die gemeinsame Festlegung auf eine strikte Ablehnung anstrebten, legten vor allem Großbritannien und Italien Wert darauf, dass der Text den Abschluss solcher Abkommen zulasse.¹⁸ Auch hier konnten sich die Briten wieder durchsetzen. Allerdings stellen die Schlussfolgerungen des Allgemeinen Rats vom 30. September 2002 sehr strenge Regeln auf, unter denen ein solcher Abschluss überhaupt zulässig ist.¹⁹ Deutsch-

15 Ebd.

16 Ebd.

17 13 Staaten haben inzwischen solche Abkommen abgeschlossen, darunter sechs Vertragsstaaten und zwei Signatarstaaten.

18 Großbritannien und Italien hatten zuvor erklärt, solche Abkommen mit den USA schließen zu wollen.

19 Vgl. Press Release, Brussels vom 30. 9. 2002, Press: 279, Nr. 12134/02, in: (<http://ue.eu.int/de/summ.htm>).

land hat den Kompromiss zwar letztlich akzeptiert, um den Konsens in der EU nicht in Gefahr zu bringen und damit eine geschlossene EU-Haltung zu ermöglichen. Doch Außenminister Fischer hat noch am gleichen Tag die deutsche Position vor der Presse klar zum Ausdruck gebracht: „Wir sind gegen den Abschluss von Sonderabkommen und werden ein solches Abkommen auch nicht schließen. Wir hätten uns eine klare Ablehnung gewünscht, aber dank der Grundsätze sind wir da sehr nahe dran.“²⁰

Die Heftigkeit, mit der diese Auseinandersetzung geführt wurde, verdeutlicht auch hier die Differenzen zwischen den USA und anderen Staaten über die grundsätzliche Frage der Akzeptanz internationaler Verträge und Rechtsnormen. Einmal mehr kommt hier zum Ausdruck, dass die USA sich nicht einer internationalen Rechtsordnung unterwerfen wollen, wenn dies den eigenen Handlungsspielraum potenziell einengt. Aber auch die enge Gefolgschaft Großbritanniens in sicherheitspolitischen Fragen wird sichtbar. Hier kommt das Spannungsfeld zwischen verrechtlichter Weltgemeinschaftsidee und hegemonialem Anspruch der USA zum Ausdruck, das kennzeichnend ist für den gegenwärtigen Stand der internationalen Beziehungen. Der ordnungspolitische Dissens zwischen den USA und den EU-Staaten ist der eigentliche Grund für die gegenwärtige Verstimmung in den transatlantischen Beziehungen. Dabei nehmen die Briten aufgrund ihrer in diesem Fall vor allem aus Opportunitätsgründen gepflegten und gelebten „special relationship“ zu den USA eine Sonderrolle ein.

IV. Die Debatte um einen militärischen Einsatz im Irak

Während die Zurückhaltung der deutschen Regierung im Kampf gegen den irakischen Diktator Saddam Hussein Anfang der neunziger Jahre von den USA noch toleriert wurde,²¹ führte die kategorische Ablehnung einer von den USA geführten Militäraktion zur Durchsetzung der Waffeninspektionen im Irak durch den Bundeskanzler im Sommer 2002 zu den schwerwiegendsten Belastungen der deutsch-amerikanischen Beziehungen seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Schröder hatte im Bundestagswahlkampf jegliche Unterstützung

20 EU setzt hohe Hürden für ICC-Sonderabkommen mit den USA, in: Associated Press vom 30. 9. 2002.

21 Statt sich mit Personal und militärischem Gerät an der Operation „Desert Storm“ zu beteiligen, zahlte Deutschland 17,2 Mrd. DM an die Kriegsbündnisse.

einer militärischen Beteiligung unter Hinweis auf den „deutschen Weg“ abgelehnt: „Spielerei mit Krieg und militärischer Intervention, davor kann ich nur warnen.“²² Diese Position wurde von der SPD-Führung übernommen und untermauert. In der deutschen Regierung besteht Konsens darüber, dass eine deutsche Beteiligung an einem solchen Einsatz auch dann ausgeschlossen ist, wenn es für einen Angriff auf den Irak ein Mandat der Vereinten Nationen gibt.

Entscheidend war aber nicht die ablehnende Haltung der deutschen Regierung gegenüber einer Beteiligung an sich, zu deren Manifestation zum damaligen Zeitpunkt kein Anlass bestanden hatte, sondern die Art und Weise, wie sie vorgetragen wurde. Statt eine gemeinsame Position mit anderen europäischen Staaten zu suchen, die ähnliche Standpunkte vertreten, wählte die deutsche Regierung den Alleingang und verband ihn auch noch mit einem offen und bewusst zur Schau getragenen Antiamerikanismus.²³ Die Politik der Bundesregierung und insbesondere des Bundeskanzlers hat nicht nur zu einer dramatischen Verschlechterung der Beziehungen zwischen Präsident Bush und Kanzler Schröder geführt, sondern auf amerikanischer Seite großes Misstrauen gegenüber dem einstigen „partner in leadership“ entstehen lassen.

Folgende Vorwürfe wurden erhoben: Auf Deutschland als Partner und Verbündeten sei kein Verlass mehr; die Zusage der uneingeschränkten Solidarität habe ihre Gültigkeit verloren. Deutschland nehme die in den USA tief sitzende Furcht vor weiteren Anschlägen nicht ernst und schätze die vom internationalen Terrorismus ausgehende weltweite Gefahr falsch ein; Deutschland sei nicht bereit, sich für die Sicherung des Weltfriedens einzusetzen.

In Washington hieß es in diesem Zusammenhang, der deutsche Wunsch nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat werde einstweilen unerfüllt bleiben müssen. Ganz unbestritten hat die Politik der Bundesregierung in der Irak-Frage das deutsch-amerikanische Verhältnis schwer beschädigt. Ohne

22 G. Bauer u. a., Schröders Ausweg, in: Focus vom 12. 8. 2002.

23 Erinnert sei hier an den Vergleich der Justizministerin Herta Däubler-Gmelin zwischen der Politik von Präsident Bush und der von Hitler, den Vergleich des SPD-Fraktionschefs Stiegler zwischen Bush und dem römischen Imperator Augustus, der einst Germanien als Provinz dem Römischen Reich einverleiben wollte, sowie an den Ausspruch von Verteidigungsminister Struck, Deutschland sei nicht das Mündel der USA. Vgl. Freund oder Feind? Zeitenwende im deutsch-amerikanischen Verhältnis, in: Der Spiegel vom 30. 9. 2002. *Anmerkung der Redaktion:* Siehe auch den Beitrag von Christian Hacke in diesem Heft.

diese Feststellung relativieren zu wollen, sei hier jedoch darauf hingewiesen, dass es sich im Grundsatz um ein weiteres Beispiel für die unterschiedliche Bedrohungsperzeption zwischen den USA und den Europäern handelt. Entsprechend zurückhaltender sind die Europäer – insbesondere die Deutschen – auch in ihrer Bereitschaft, militärische Mittel unverzüglich einzusetzen.

Wie sieht es aber mit der grundlegenden Bereitschaft Deutschlands zur Beteiligung an Friedensoperationen aus? Reicht sie aus, um dem immer wieder betonten Bekenntnis zu mehr Verantwortung Glaubwürdigkeit zu verleihen? Diese Bereitschaft ist in den vergangenen zehn Jahren zwar gestiegen und die Phase deutscher Vergangenheitsbewältigung und historischer Nabelschau ist abgeschlossen. An ihre Stelle ist aber noch kein umfassendes politisches Bewusstsein getreten, das die Probleme weltweit in gebührender Weise wahrnimmt und in die Ausrichtung der Politik einbezieht. Der sich anfänglich abzeichnende Trend zu einem verstärkten deutschen Engagement bei VN-Missionen (Namibia, Kambodscha, Somalia) hat sich nicht fortgesetzt. Deutschlands sicherheitspolitisches Engagement ist nach wie vor auf Europa – seit 1990 insbesondere auf den Balkan – konzentriert, wo die meisten der gegenwärtig ca. 10 000 Soldaten im Rahmen der europäischen Strukturen NATO, EU und OSZE im Einsatz sind. Die Zustimmung des Deutschen Bundestages im Dezember 2001 zur Beteiligung Deutschlands an dem VN-Einsatz in Afghanistan (ISAF) mit einem Truppenkontingent von bis zu 1 200 Soldaten konnte Bundeskanzler Schröder nur dadurch herbeiführen, dass er diese Frage im Parlament mit der Vertrauensfrage verband. Die wenig später an die Bundesregierung herangetragene Bitte zur Übernahme der „Lead Role“ für ISAF lehnte sie mit dem Hinweis auf unzureichende Kapazitäten ab. Hier war ein klares Defizit zwischen dem Anspruch größerer weltpolitischer Verantwortung und der tatsächlichen Handlungsbereitschaft zu sehen. Diese Führungsfunktion für ISAF wird Deutschland gemeinsam mit den Niederlanden ab Frühjahr 2003 übernehmen.

Die Bundesregierung hat offensichtlich noch nicht hinreichend verinnerlicht, dass von dem vereinten, souveränen und wirtschaftlich nach wie vor stärksten Land in Europa nicht eine – durch Haushaltsengpässe begründete und durch Gesinnungsethik getragene – Politik der Zurückhaltung erwartet wird, sondern eine Politik, die eigene Sicherheitsinteressen definiert und vom VN-Sicherheitsrat legitimierte und von den westlichen Bündnispartnern getragene Friedensoperationen aktiv unterstützt.

V. Deutsche Politik im Sicherheitsrat: Ein Ausblick auf 2003/04

Die gerade in den Regierungsfractionen immer noch weit verbreitete Abneigung gegen den Einsatz militärischer Mittel zur Friedenssicherung erschwert zwar die grundsätzliche Zusage solcher Mittel auf internationaler Ebene, doch gibt es in der Regel im Einzelfall einen gewissen Spielraum, den die Regierung – insbesondere während ihrer Mitgliedschaft im Sicherheitsrat – klug nutzen sollte. Die deutsche Regierung hat sich durch ihre konfrontative Politik gegenüber den USA in der Irak-Frage zwar die Startbedingungen für eine selbstbewusste Politik im Sicherheitsrat erschwert und ihren Handlungsspielraum durch das gegenwärtig als notwendig erachtete Wohlverhalten gegenüber den USA zumindest vorübergehend eingeengt.²⁴ Die Bundesregierung sollte die Mitgliedschaft dennoch nutzen, um ihre Bereitschaft und Fähigkeit zur Friedenssicherung und Konfliktprävention unter Beweis zu stellen. Sollte die Bundesregierung auf ihrer strikten Ablehnung eines wie auch immer gearteten Beitrags zu einem Einsatz im Irak beharren, wäre dies eine äußerst schwere Ausgangsbasis, um im Sicherheitsrat gehört und ernst genommen zu werden. In eine schwierige Zwickmühle könnte sie geraten, wenn sie im Februar 2003 die Präsidentschaft im Sicherheitsrat turnusgemäß übernimmt, denn genau in diesem Monat wird möglicherweise eine Entscheidung über das weitere Vorgehen gegenüber dem Irak herbeigeführt werden müssen. Die am 8. November 2002 verabschiedete SR-Resolution 1441 sieht vor, dass die Waffeninspektoren der Kontrollkommission (Unmovic) bis spätestens zum 21. Februar 2003 ihren Bericht über die neuen Inspektionen im Sicherheitsrat vorgelegt haben müssen. Sollte der Sicherheitsrat nicht schon zuvor festgestellt haben, dass der Irak sich der Verpflichtung zur Offenlegung seiner vorhandenen oder geplanten Massenvernichtungswaffen widersetzt und infolgedessen „ernsthafte Konsequenzen“ getroffen haben, so wird spätestens auf der Grundlage des Berichts über möglicherweise zu ergreifende Maßnahmen zu entscheiden sein. Denkbar ist daher, dass unter deutscher Verhandlungsführung über den Einsatz militärischer Mittel zu befinden sein wird. Hält der ab November 2002 amtierende VN-Botschafter Gunter Pleuger an dem Grundsatz des früheren Botschafters Tono

24 Zu nennen sind z. B. die jüngst signalisierte Bereitschaft zur Übernahme des ISAF-Kommandos sowie die ungewöhnlich deutliche Unterstützung einer baldigen Aufnahme der Türkei in die EU.

Eitel fest, keine Vorschläge im Sicherheitsrat zu machen ohne die Bereitschaft, sie „gegebenenfalls auch in irgendeiner Form materiell von deutscher Seite zu unterfüttern“²⁵, so wird sich die Ratsmitgliedschaft zu einer ernststen Herausforderung für die rot-grüne Sicherheitspolitik entwickeln. Die Andeutung einer ersten Annäherung an die vom Sicherheitsrat verfolgte Politik ist in der Stellungnahme von Außenminister Fischer zu Resolution 1441 zu sehen, in der es heißt: „Deutschland unterstützt das Ziel der Resolution, den Irak auf eine uneingeschränkte und effiziente Zusammenarbeit mit den Waffeninspektoren zu verpflichten.“²⁶

Inwieweit Deutschland für seine Überzeugungen eintreten wird, auch wenn diese den Interessen der ständigen Mitglieder – insbesondere der USA – entgegenstehen, wird sich spätestens am 12. Juli nächsten Jahres zeigen. Dann muss über die Verlängerung von Resolution 1422 abgestimmt werden. Bleibt die deutsche Seite bei ihrer Verteidigung eines uneingeschränkten Geltungsbereichs des IStGH-Statuts, so wird sie sich massiv dafür einsetzen müssen, eine Verlängerung der Resolution zu verhindern. Dazu ist allerdings der ehrgeizige Einsatz für die Bildung einer großen Staatenkoalition erforderlich, der entsprechenden politischen Mut und Willen voraussetzt.

VI. Deutsches Eintreten für EU-Positionen

Ob ein Vorschlag oder eine Position im Sicherheitsrat im Ergebnis angenommen wird, hängt entscheidend davon ab, wie viele und welche Staaten eine entsprechende Resolution einbringen. Als ein vor allem der gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik verpflichteter Staat sollte die Bundesrepublik ihre Mitarbeit im Sicherheitsrat so gestalten, dass nicht nur deutsche, sondern vor allem von den europäischen Partnern gemeinsam getragene Positionen eingebracht werden können. Eine solche europäische Position hätte unvergleichlich höheres politisches Gewicht. Dies setzt jedoch eine intensive und ständige Information jener EU-Staaten voraus, die nicht im Sicherheitsrat vertreten sind, sowie eine enge Abstimmung mit den im Sicherheitsrat vertretenen EU-Staaten.²⁷ Ein solches Vorgehen

25 Tono Eitel, Bewährungsproben für den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, in: Die Friedens-Warte, 74 (1999) 1–2, S. 126–138, hier S. 130.

26 (www.auswaertiges-amt.de).

27 Vgl. Ingo Winkelmann, Europäische und mitgliedstaatliche Interessenvertretung in den Vereinten Nationen, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 60 (2000) 2, S. 413–445.

hat die deutsche Regierung anlässlich ihrer Wahl in den Sicherheitsrat im September 2002 offiziell angekündigt.²⁸

Auf Initiative Deutschlands und Frankreichs haben sich die EU-Staaten bereits verbindlich auf konkrete Maßnahmen zur besseren Information und Abstimmung untereinander geeinigt: Einführung mandatorischer Briefings der EU-Partner nach den Sitzungen des Sicherheitsrates, regelmäßige Information der EU-Partner über die im Sicherheitsrat anstehenden Diskussionen und Konsultation sowie inhaltliche Abstimmung unter den im Sicherheitsrat vertretenen EU-Staaten.²⁹

Deutschland könnte mit seinem politischen Gewicht und seiner Stärke der Kooperation und des Interessenausgleichs entschieden darauf hinwirken, dass insbesondere die ständigen Ratsmitglieder Großbritannien und Frankreich zu einer europäisch abgestimmten und gemeinsam vertretenen Position im Sicherheitsrat gebracht werden. Unter Verweis auf die vereinbarten Vorgaben hätte Deutschland zusammen mit Frankreich und auch Spanien gegenüber dem zur Gefolgschaft gegenüber den USA neigenden Großbritannien eine bessere Handhabe, es für die europäische Position zu gewinnen. Gegenüber den USA erhielten die Europäer aber erst dann ein ernst zu nehmendes Gewicht, wenn sie ihre Position nicht nur geschlossen vertreten, sondern ihre Überzeugungen bei Bedarf auch mit militärischen Mitteln durchsetzen könnten. Hier ist der deutsche Beitrag immer noch unzureichend und eine Steigerung angesichts der angekündigten Einsparungen im Verteidigungshaushalt nur schwer vorstellbar. Gelänge den europäischen Staaten eine abgestimmte und durch militärische Stärke gestützte Politik im Bereich der UN-Sicherheitspolitik, so wäre damit ein großer Schritt auf dem Weg hin zu einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

28 In der Presseerklärung der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen vom 27. 9. 2002 heisst es: „Germany will closely coordinate its work in the Security Council with other EU partners and promote the cooperation and visibility of the EU in the Security Council.“ (www.germany-info.org/UN/pr_09_27_02.html).

29 Nach den Worten eines europäischen Diplomaten liegt dieser Vereinbarung eine weitestgehende Auslegung von Art. 19 Absatz 2 Satz 2 und 3 des Amsterdamer Vertrags zu Grunde: „Die Mitgliedstaaten, die auch Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sind, werden sich abstimmen und die übrigen Mitgliedstaaten in vollem Umfang unterrichten. Die Mitgliedstaaten, die ständige Mitglieder des Sicherheitsrats sind, werden sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unbeschadet ihrer Verantwortlichkeiten aufgrund der Charta der Vereinten Nationen für die Standpunkte und Interessen der Union einsetzen.“

getan und der EU-Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die notwendige Folge.

Solange dieser Zustand aber noch nicht erreicht ist, sollte Deutschland sich auch weiterhin für einen eigenen ständigen Sitz im Sicherheitsrat einsetzen. Eine deutsche ständige Mitgliedschaft hätte drei Vorteile: Deutschland könnte seine Stärken und Interessen im Bereich der Krisenprävention und friedlichen Konfliktlösung einbringen. Deutschland würde auch weiterhin die europäische Komponente im Sicherheitsrat stärken und Deutschlands erhöhte Verpflichtung zu weltpolitischem Engagement käme der UNO und damit der Völkergemeinschaft zugute.

Entscheidend für den Erfolg der deutschen Politik in den Vereinten Nationen wird auf jeden Fall sein, dass die Bundesregierung ihre Ziele geschlossen verfolgt und ihnen die entsprechende Priorität beimisst. Es wird nicht ausreichen, wenn das Auswärtige Amt und die deutsche Ständige Vertretung in New York deutsche Positionen und Interessen in den VN-Verhandlungen engagiert, sachkundig und geschickt vertreten, die anderen Ressorts und das Kanzleramt diese Politik aber nicht in ausreichender Weise unterstützen. Der bisher ausgebliebene Erfolg in den Bemühungen um eine ständige deutsche Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist ein Beispiel für die mangelnde Kohärenz in der deutschen Außenpolitik.³⁰

Ist die deutsche Regierung wirklich gewillt, eine führende Rolle bei der Herbeiführung einer gemeinsamen europäischen Position auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik in den Vereinten Nationen zu spielen, so muss sie nicht nur den politischen Mut zu konsequentem Handeln haben. Sie muss vor allem auch – und dies gilt insbesondere für den deutschen Regierungschef – die in der Vergangenheit so erfolgreich eingesetzten Instrumente des Interessenausgleichs, der Integration und der Kooperation wieder stärker zum Einsatz bringen. Der Pflege der deutsch-französischen Zusammenarbeit ist dabei oberste Priorität beizumessen. Die Stärkung der europäischen Position insbesondere gegenüber den USA ist hier nicht im Sinne einer konfrontativen Politik misszuverstehen, sondern soll dazu beitragen, den USA als ernst zu nehmenden Verhandlungspartner gegenüberzustehen. Nur durch eine Zusammenarbeit und Auseinandersetzung auf gleicher Augenhöhe kann die transatlantische Kooperation langfristig fortgesetzt werden.

30 Vgl. Lisette Andreae, Reform in der Warteschleife. Ein deutscher Sitz im UN-Sicherheitsrat?, München 2002.

Wohin gehen die USA? Die neue Nationale Sicherheitsstrategie der Bush-Administration

I. Einleitung

Kein sicherheitspolitisches Thema wird in Europa derzeit so kontrovers diskutiert wie die Außen- und Verteidigungspolitik der Bush-Administration. Neuester Gegenstand der Kritik ist die am 20. September 2002 veröffentlichte neue *Nationale Sicherheitsstrategie* der USA (NSS).¹ Besonders in der europäischen Presse ist das 31-seitige Dokument auf vielfache Ablehnung gestoßen. So wurden Analogien zwischen der US-Politik und der Politik Nazi-Deutschlands hergestellt² und Parallelen zur Breschnew-Doktrin gezogen.³

Das von Präsident Bush jr. vorgelegte Strategiepapier ist das erste dieser Administration. Verfasst wurde es unter Federführung der nationalen Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice. Die NSS formuliert die grundlegenden Ziele der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Mittel zu ihrer Umsetzung. Sie hat damit richtungweisenden Charakter für die Politik auf allen internationalen Feldern. Der Bogen spannt sich von traditioneller Militärpolitik bis hin zu neuen Formen der Diplomatie und Entwicklungshilfe. NSS ist somit – entgegen der gängigen Meinung – keine „Bush-Doktrin“ des präemptiven Erstschlags. Das Papier ist insofern von übergreifender und grundlegender Bedeutung, als es den strategischen Veränderungen im internationalen System seit dem Ende des Kalten Krieges und den damit verbundenen neuen Chancen und Risiken Rechnung trägt. Was sich vorher auf akademische Debatten beschränkte, setzt die NSS nun in konkrete politische Zielsetzungen um.

1 Vgl. G. W. Bush, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., September 2002 (www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf).

2 Vgl. I. Ramonet, *Wir Vasallen*, in: *Le Monde Diplomatique* vom Oktober 2002, S. 1: „Die jüngste US-Doktrin führt erneut das Recht auf Präventivkriege ein, auf das sich schon Hitler-Deutschland 1941 gegen die Sowjetunion und Japan 1942 gegen die USA berufen haben.“

3 Vgl. „Bush-Doktrin à la Breschnew?“, in: *Der Spiegel*, Nr. 41 vom 7. 10. 2002.

II. Grundelemente der Nationalen Sicherheitsstrategie

In der kritischen Rezeption der Nationalen Sicherheitsstrategie wird zumeist nur Bezug genommen auf die in dem Papier enthaltenen Passagen zur militärischen Prävention bzw. Präemption.⁴ Für die Kritiker markiert dies das Abgehen der Bush-Administration von geheiligten Prinzipien der internationalen Ordnung. Es ist zwar natürlich, dass unter dem Eindruck der Irak-Krise diese Frage im Mittelpunkt steht, tatsächlich hat das Thema Prävention/Präemption in der NSS nur nachrangige Bedeutung. In diesem Papier präsentiert die Bush-Administration vielmehr die breit angelegte Vision eines „ausgeprägten amerikanischen Internationalismus“.⁵ Die NSS ist ein Entwurf, der politische und theoretische Konsequenzen aus den weltpolitischen Veränderungen zieht, die sich seit dem Ende des Kalten Krieges ergeben haben. Die USA wollen die Ordnungsstrukturen des internationalen Systems aktiv gestalten, anstatt ihre Politik von diesen bestimmen zu lassen.

Hinter der NSS steht ein politiktheoretisches Ordnungskonzept, welches Elemente von Realismus mit Liberalismus und Institutionalismus mischt.⁶ Im Einzelnen lassen sich die folgenden Grundelemente unterscheiden:

– Eine *neue Form des sicherheitspolitischen Realismus*, bei dem nicht mehr traditionelle Großmachtkonflikte im Vordergrund stehen, sondern die neuen Gefährdungen der US-amerikanischen wie internationalen Sicherheit: Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen (MVW).

4 Unter Prävention werden militärische Maßnahmen verstanden, die einer absehbaren, unmittelbar drohenden Gefahr entgegenwirken sollen; unter Präemption werden militärische Maßnahmen gegen eine vermutete oder erst in der Zukunft auftretende Bedrohung gefasst.

5 Die nachfolgenden Zitate stammen aus dem in Anm. 1 zitierten Strategiedokument.

6 Vgl. C. Rice, „Unsere gemeinsamen Werte,“ in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 19. 10. 2002, S. 10.

– Ein *klassischer ökonomischer Liberalismus im Sinne von Adam Smith*, bei dem die Ausbreitung von Marktwirtschaft und Freihandel als Instrumente zur persönlichen Entfaltung und zur Herstellung von Wohlstand und Frieden betrachtet werden.

– Ein *klassischer republikanischer Liberalismus im Sinne von Immanuel Kant*, wonach Demokratie und die Garantie von Menschenrechten als Grundlage von Frieden und Gerechtigkeit verstanden werden.

– Ein *neuer Institutionalismus*, geprägt durch die Entschlossenheit, das bestehende System der internationalen Kooperation den Gegebenheiten der Gegenwart anzupassen und dabei auch radikale Reformen internationaler Institutionen vorzunehmen.

Kernpunkt des Dokuments ist das Bekenntnis der USA, ihre „beispiellose militärische Stärke sowie ihren großen wirtschaftlichen und politischen Einfluss“ zu nutzen, um ein „Mächtegleichgewicht zu schaffen“, das sich zugunsten der Freiheit neigt und dadurch die menschliche Freiheit fördert und das gleichzeitig im Verbund mit anderen Mächten jenen Bedrohungen durch „Terroristen und Despoten“ begegnen soll, die dieses Gleichgewicht gefährden könnten. Diplomatie und militärische Macht sind die beiden Säulen der US-amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik. Zur Durchsetzung dieser Ziele verfolgt die Strategie einen dreiteiligen Ansatz, bestehend aus: einer Neuordnung der Großmachtbeziehungen im internationalen System, der Förderung von Demokratie und freier Marktwirtschaft und der internationalen Lösung dringlicher Menschheitsprobleme sowie der aktiven Bekämpfung von Terroristen und Schurkenstaaten.

III. Eine neue internationale Ordnung

Die zentrale, in der internationalen Kritik weitgehend unbeachtete Zielsetzung der NSS ist der Versuch einer Neuordnung der internationalen Beziehungen. Dabei steht die Neugestaltung der Großmachtbeziehungen im Vordergrund. Vereint durch eine gemeinsame Bedrohung, so das Papier, habe „die internationale Gemeinschaft die beste Chance seit dem Aufstieg des Nationalstaates im 17. Jahrhundert, eine Weltordnung zu schaffen, in der die Großmächte um den Frieden konkurrieren, anstatt sich ständig auf den Krieg gegeneinander vorzubereiten“. Es sei heute möglich, eine

internationale Ordnung zu schaffen, die nicht mehr die Konkurrenz der Großmächte reguliere, sondern die deren Zusammenarbeit bei der Bewältigung gemeinsamer Risiken organisiere.

Die Annahme, dass die strategischen Konflikte zwischen ideologisch divergierenden Großmächten so weit an Bedeutung verloren hätten, dass auf der Basis von Freiheit, Marktwirtschaft und Menschenrechten eine kooperative internationale Ordnung zwischen den Großmächten (und damit die Lösung globaler, übergeordneter Probleme) möglich werde, erinnert an Francis Fukuyamas Buch „Das Ende der Geschichte“. Dieser hatte Anfang der neunziger Jahre die These aufgestellt, dass mit der Globalisierung und Ausbreitung von Marktwirtschaft und Demokratie eine neue Stufe der internationalen Entwicklung eingetreten sei. Was bisher Geschichte ausgemacht habe, die Konkurrenz zwischen den großen Mächten und die Auseinandersetzung zwischen Demokratie, Kommunismus und Faschismus, sei vorüber, so Fukuyama. Die westliche Ordnung aus liberaler Demokratie und Marktwirtschaft habe sich als überlegen erwiesen, und es gelte nunmehr, den Stand zu halten und gegen Zersetzung von innen und neue Gefährdungen von außen zu verteidigen.⁷

Die NSS versucht, in dieser Logik konkrete politische Schritte zu identifizieren: Der Schlüssel zu einer Neugestaltung der internationalen Ordnung im Zeitalter der Globalisierung liege in der Integration Russlands und Chinas in die westliche Gemeinschaft. Während das Papier die Existenz von Konfliktfeldern in den amerikanisch-russischen bzw. amerikanisch-chinesischen Beziehungen nicht unterschlägt, geht es davon aus, dass die Erfahrungen des 11. September 2001 und die innenpolitischen Entwicklungen in China und Russland Anlass zur Hoffnung geben. Ein „wahrhaftiger globaler Konsens über grundlegende Prinzipien“ wird für realistisch gehalten.

Die strategische Partnerschaft mit Moskau soll durch Schritte wie den gemeinsamen Kampf gegen den Terrorismus, die Unterstützung Washingtons für einen Beitritt Russlands in die World Trade Organization (WTO) und die vertiefte Kooperation im NATO-Russland-Rat in eine dauerhafte Struktur gegossen werden. Auch die Beziehungen zu Peking erfahren eine bedeutende Wendung. War zu Beginn der Amtszeit von George W. Bush noch vom „strategic competitor“ die Rede, so begrüßt die neue Sicherheitsstrategie jetzt das „Aufkommen eines starken, friedlichen und gedeihenden Chinas“. Pekings Eintritt in die WTO

⁷ Vgl. F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York 1991.

sowie die fortschreitende wirtschaftliche Modernisierung der Volksrepublik würden, so die in der NSS geäußerten Erwartungen, die chinesischen Machthaber zu einem kooperativen Kurs gegenüber dem Westen bewegen. Die USA suchen daher eine „konstruktive Beziehung mit einem sich wandelnden China“.

IV. Förderung von Demokratie und freier Marktwirtschaft

„To make the world safe for democracy“ – dieser Leitsatz von Woodrow Wilson wird in der NSS zu neuem Leben erweckt. Als strategischer und moralischer Imperativ haben die Entwicklung offener Gesellschaften und der Aufbau demokratischer Infrastrukturen oberste Priorität für die US-amerikanische Politik. Der 11. September habe gezeigt, „dass schwache Staaten wie Afghanistan eine ebenso große Bedrohung unserer nationalen Interessen sind wie starke Staaten. Armut macht aus armen Menschen keine Terroristen und Mörder. Doch Armut, schwache [staatliche] Institutionen und Korruption können schwache Staaten verwundbar gegen terroristische Netzwerke und Drogenkartelle machen.“ Und dieser Anspruch wird global erhoben: Eine Welt, in der über die Hälfte der Weltbevölkerung in Armut lebe, sei „weder gerecht noch stabil.“

Vieles deutet darauf hin, dass hier vor allem eine Region im Zentrum der Aufmerksamkeit der Bush-Administration steht: der *Nahe* und *Mittlere Osten*. Dort hat sich in den vergangenen fünf Jahrzehnten so viel politischer und religiöser Extremismus entwickeln können, dass diese Region in den Augen führender Mitglieder der Bush-Administration heute als strukturell instabil und friedensunfähig, ja als weltweit friedensgefährdend gilt – vergleichbar Europa oder Ostasien in den dreißiger Jahren. Hauptursache des Extremismus sei die Unfähigkeit der arabischen Regierungen, ihre Gesellschaften im Sinne der Modernisierung umzugestalten. Dies schaffe immer stärkere Potenziale von Extremismus, die nicht mehr mit Scheckbuchdiplomatie beiseite geräumt werden können. Der Extremismus innerhalb der arabischen Welt und gerade unter den Palästinensern habe bislang alle Versuche in Richtung auf einen Friedensschluss mit Israel torpediert. Von daher sei ein Neuanfang im Nahen und Mittleren Osten notwendig.

Die NSS deutet etwas an, was für viele Europäer derzeit sehr schwer vorstellbar ist: Die USA könnten bereit sein, für den Nahen und Mittleren Osten

ein ebenso starkes Engagement zu zeigen wie nach dem Zweiten Weltkrieg für Europa und Ostasien – möglicherweise sogar mit dem Irak als noch zu konstruierendem Modell einer Modernisierungsstrategie. Bekannt gewordene Pläne des Weißen Hauses für die Zeit nach Saddam Hussein deuten die Möglichkeit einer derartigen Politik an.⁸

Der Nahe und Mittlere Osten wird aber nicht allein als gefährdete Region angesehen. Auch in anderen Regionen existiert ein erhebliches Konfliktpotenzial, sodass auch dort die Entwicklung zu Demokratie und Marktwirtschaft zu fördern ist. Die Hauptprobleme der meisten unterentwickelten Staaten werden in schlechter Regierungsführung sowie in einer zu hohen Staatsquote, Bürokratie und Korruption gesehen. Zudem gehen in diesen Ländern Entwicklungshilfe und Unterstützung seitens internationaler Hilfsorganisationen in die falschen Kanäle. Am wichtigsten sei die Teilnahme am freien Handel sowie die Unterstützung von intelligenten, den Entwicklungschancen der jeweiligen Länder angepassten Strategien zur wirtschaftlichen und politischen Modernisierung. Dies sei die beste Form einer präventiven Sicherheitspolitik. In diesem Zusammenhang wird die Aufstockung der US-Entwicklungshilfe um 50 Prozent in Aussicht gestellt, allerdings unter Bedingungen, die diesen Kriterien entsprechen. Damit sollen Regierungen gestärkt werden, die „gerecht regieren, in ihre Bevölkerung investieren und wirtschaftliche Freiheiten fördern“.

In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass die Bush-Administration nicht auf Unilateralismus setzt. Sie hat jedoch deutliche *Vorstellungen vom Multilateralismus*, die größtenteils die traditionellen Formen der multilateralen Diplomatie herausfordern. In der US-Regierung findet seit einiger Zeit eine Neubewertung multilateraler Diplomatie und multilateraler Organisationen und Institutionen statt. Die Bilanz globaler Organisationen wie der Vereinten Nationen und ihrer Suborgane wird zunehmend kritisch gesehen.

Dies betrifft in erster Linie die Rolle des *Sicherheitsrates der Vereinten Nationen*, dem nach der VN-Charta eine zentrale Funktion bei der Erhaltung des Friedens zukommt. Der Sicherheitsrat habe seit dem Ende des Kalten Krieges bei entscheidenden Herausforderungen immer wieder versagt. Weder habe eine vollständige Beendigung des irakischen Massenvernichtungswaffenprogramms durchgesetzt noch der Bosnienkrieg und der Völkermord in Ruanda verhindert werden können. Zwar habe der Sicherheitsrat Resolutio-

⁸ Vgl. D.E. Sanger/E. Schmitt, US Plan to Occupy Iraq. Officials Report, in: New York Times vom 11. Oktober 2002.

nen in großer Menge verabschiedet, entscheidend sei jedoch immer die Bereitschaft der ständigen Mitglieder und anderer wichtiger Staaten, für deren Umsetzung auch unter Nutzung militärischer Mittel zu sorgen. Gerade der Kosovo-Krieg habe deutlich gemacht, dass die divergierenden Interessen der ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat zur Teilnahmslosigkeit auch bei schwersten Menschenrechtsverstößen führen können. Erst als die von den USA angeführte NATO außerhalb des kodifizierten Völkerrechts militärisch einschritt, konnten Stabilität und Frieden in der Region wiederhergestellt werden. Auch das jüngste nordkoreanische Eingeständnis eines geheimen Atomwaffenprogramms – und damit eines klaren Verstoßes gegen den Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag – belegt, dass die internationale Ordnung mehr als Absichtserklärungen und Resolutionen erfordert.⁹ Die Lehren sind eindeutig: Setzt sich der Sicherheitsrat selbst außer Kraft – wie im Fall Kosovo – oder akzeptiert er den Bruch zentraler Resolutionen durch den Irak, so ist das Risiko groß, dass dem System der Vereinten Nationen das gleiche Schicksal droht wie dem Völkerbund in den dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts – die völlige Bedeutungslosigkeit und letztendlich der Übergang zu einer gewaltsamen internationalen „(Un-)Ordnung“.

Die NSS verfolgt eine Mischung aus Multilateralismus, Ad-hoc-Koalition und Unilateralismus. Explizit bekennen sich die USA zu Institutionen der kollektiven Sicherheit (UNO, OAS) und kollektiver Verteidigung (NATO). Zusätzlich sollen aber *coalitions of the willing* gebildet werden, um spezifischen Bedrohungen schnell begegnen zu können. Doch in einem wird die Sicherheitsstrategie ebenso deutlich: „Wenn es unsere Interessen und einzigartige Verantwortung erfordern, sind wir bereit, alleine zu handeln.“ Dies bedeutet keinesfalls das Ende eines amerikanischen Engagements in der UNO, aber einen gehörigen Druck auf die Weltorganisation.

In den USA gibt es viele, die den Zeitpunkt gekommen sehen, der UNO eine letzte Chance zu geben. Entscheidend sei das Verhalten dieser Organisation in Sachen Irak. Wenn die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates ihre Rolle primär darin sehen, die Bush-Administration „auszubremsen“, und die Wahrung der Souveränität Iraks höher veranschlagen als die Verhinderung der Gefahren, die vom Irak ausgehen, so kann dies zu einer völligen Neuorientierung der US-Politik führen. Washington könnte dann seine globalen und

regionalen Ordnungsaufgaben primär mit regionalen Organisationen wie der NATO ausüben oder aber auf Ad-hoc-Koalitionen setzen, um militärischen Herausforderungen wie der seitens des Iraks zu begegnen. Washington könnte auch einen neuen Multilateralismus schaffen. Dies wäre keinesfalls so neu: Schon während des Zweiten Weltkriegs, als die Irrelevanz des Völkerbundes mehr als offenkundig wurde, waren es die USA, die eine völlige Neuordnung der internationalen Politik vorantrieben – mit dem Ergebnis der Schaffung der Vereinten Nationen und des Währungssystems von Bretton Woods.¹⁰

V. Erweiterte militärische Optionspalette

Weil die im engeren Sinne militärische Seite der NSS besonders im Zentrum der Aufmerksamkeit steht, soll an dieser Stelle hierauf ausführlicher eingegangen werden. Die NSS beschreibt keinesfalls nur Prävention und Präemption, sondern entwirft ein breiteres Bild von den Bedrohungen der internationalen Sicherheit. Bedrohungen würden heute aus der Kombination von *Extremismus* und *Technologie* erwachsen. Das bedeute im Einzelnen, auf das Aufkommen von Akteuren zu achten, die bereit seien, auch extreme Mittel einzusetzen und selbst hohe Risiken einzugehen. Zwei Kategorien von Akteuren werden identifiziert: *terroristische Netzwerke* und *Schurkenstaaten*. Letztere – explizit genannt werden der Irak und Nordkorea – terrorisierten ihre Bevölkerung, missachteten internationale Normen, strebten nach Massenvernichtungswaffen, förderten den weltweiten Terrorismus und „hassen die Vereinigten Staaten und alles, wofür sie stehen“. Bei den zu beachtenden Technologien gehe es in erster Linie um Massenvernichtungswaffen (MVW) und ballistische Raketen und andere Mittel zu deren Ausbringung. Die seit den frühen neunziger Jahren verbesserten Möglichkeiten zur Beschaffung von MVW und Trägersystemen (vor allem ballistische Raketen) verliehen Schurkenstaaten und Terrorgruppen bislang nicht vorhandene Möglichkeiten der Bedrohung von internationalen Interventionsstreitkräften und von Bevölkerungszentren westlicher Industriestaaten. Sie machten eine völlige Neuausrichtung westlicher Sicherheitspolitik notwendig.

Die NSS lässt den politischen Willen erkennen, diesen neuen Bedrohungen und Herausforderungen auf verschiedene Weise aktiv entgegenzutreten.

⁹ Vgl. P. Slevin/K. De Young, N. Korea Admits Having Secret Nuclear Arms, in: Washington Post vom 17. Oktober 2002, S. A17.

¹⁰ Vgl. E.-O. Czempiel, Das amerikanische Sicherheitssystem 1945–1949, Berlin 1966, S. 27 ff.

ten. Dabei bleiben die traditionellen Mittel der internationalen Zusammenarbeit im Vordergrund: „Diplomatie, Rüstungskontrolle, multilaterale Exportkontrollen sowie *threat reduction assistance*“¹¹. Die diplomatischen Präventivmaßnahmen schließen auch Maßnahmen ein, mit denen gescheiterte Staaten stabilisiert werden, denn Bedrohungen gingen heute „weniger von expansiven als von gescheiterten Staaten“ aus. Die NSS nimmt aber auch zur Rolle der Abschreckung Stellung: Wenn die traditionellen Konzepte der Abschreckung – Vergeltung oder Versagung eines militärischen Vorteils durch verteidigende Gegenmaßnahmen – keinen ausreichenden Erfolg versprechen, müssten diese ergänzt werden. Die NSS lässt erkennen, dass sich die Bush-Administration für eine *aktive Form der Abschreckung* entschieden hat, die traditionelle und neue Elemente verbindet. Das Element der Vergeltung bleibt für den Fall bestehen, dass ein Angreifer klar zu erkennen ist und glaubwürdig abgeschreckt werden kann. Aber was passiert im Falle von Bedrohungen, bei denen entweder der Angreifer nicht klar zu verorten ist oder wo dessen Risikokalkül nicht so rational ist, dass man sich auf dessen Einlenken verlassen kann? Für diese Fälle zielt die neue Sicherheitsstrategie auf ein Bündel unterschiedlicher Strategien:

- Der *präventive Einsatz militärischer Mittel* für den Fall, dass Gefährdungen amerikanischer oder internationaler Sicherheit durch Einsätze von Massenvernichtungswaffen anders nicht vermieden werden können.
- Verstärkte Maßnahmen auf dem Gebiet der *homeland security*, wobei es vor allem darum geht sicherzustellen, dass keine wie auch immer gearteten Anschläge in den USA selbst stattfinden können.
- Der weitere und verstärkte Ausbau von *ballistischer Raketenabwehr*, um auf diese Weise mögliche Pläne von Schurkenstaaten zu vereiteln, die USA direkt zu bedrohen.
- Anstrengungen im Bereich des *consequence management*, um den Folgen von Angriffen mit ABC-Waffen begegnen zu können bzw. um potentiellen Angreifer zu demonstrieren, dass ihre damit verbundenen Ziele nicht erreicht werden können (z. B. Impfprogramme gegen biologische Waffen).

11 Gemeint ist die Fortsetzung des gemeinsam mit Russland, Kasachstan, der Ukraine und Weißrussland durchgeführten Programms zur Sicherung von Materialien und Technologien der ehemaligen Sowjetunion, die für die Waffenproduktion von Schurkenstaaten und Terroristen dienen dürften (Cooperative Threat Reduction – CTR).

– Zusätzliche Maßnahmen im Bereich der *counterproliferation*, d. h. primär militärische Vorsorge gegen mögliche Angriffe mit Massenvernichtungswaffen auf US-Truppen (Verbesserung des ABC-Schutzes, aber auch Verbesserung der Bekämpfung von solchen Waffen).¹²

Sowohl die US-amerikanische als auch die internationale Kritik an der NSS beschränkt sich fast ausschließlich auf den dort diskutierten präventiven Einsatz militärischer Macht als eine Option unter vielen. In der Hauptsache wird kritisiert, dass dieses Konzept dem Völkerrecht widerspreche, insbesondere dem in der Charter der Vereinten Nationen ausdrücklich geschützten Prinzip der staatlichen Souveränität. Mit einer Politik der Prävention würden die USA ein Exempel statuieren, dem andere Staaten folgen könnten. Die strikte Wahrung der Souveränität sei ein zentrales Element internationaler Stabilität. Wenn dieses von den USA in Frage gestellt werde, gebe es kein Halten mehr und internationale Unordnung wäre die Folge. Der demokratische Senator Edward Kennedy wies zudem darauf hin, dass die Bush-Administration nicht sauber zwischen Präventivschlag und Präemption unterscheide: Während der Präventivschlag gegen eine unmittelbar drohende Gefahr gerichtet sei und im Völkerrecht akzeptiert werde, gelte dieses nicht für die Präemption, die gegen eine vermutete, erst im Aufbau befindliche Bedrohung gerichtet sei und allgemein als völkerrechtswidrig angesehen werde. Es habe in früheren Administrationen immer wieder diesbezügliche Überlegungen gegeben (auch bei seinem Bruder John F. Kennedy), diese seien aber aus guten Gründen stets wieder fallen gelassen worden.¹³

Diese Argumente sind schwerwiegend und bedürfen der sorgfältigen Prüfung. Sie werden allerdings teilweise dadurch relativiert, dass ihre Vertreter das Konzept der Prävention nicht im größeren Kontext sehen oder sehen wollen. Die NSS grenzt die Option militärischer Präventivschläge nur auf Fälle der Bedrohung durch Terroristen und Schurkenstaaten ein – Prävention und Präemption sind die Ausnahme, nicht die Regel. Zudem stellt sich die Frage, was denn zu tun wäre, wenn es aufgrund der veränderten Bedrohungslage keine andere Option gibt? Die Option militärischer Präemption gegen Schurkenstaaten trägt immerhin der Erkenntnis Rechnung, dass diese nicht durch die

12 Zu einem Überblick über mögliche Elemente von Counterproliferation vgl. J. Krause, Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik – Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und die weltpolitische Transformation, München 1998, S. 311 ff.

13 Vgl. Speech by Senator Edward Kennedy at the Johns Hopkins University, Washington, D.C., vom 27. September 2002 (www.sais-jhu.edu/Kennedy%20text.htm).

klassische Form der nuklearen Abschreckung vom Einsatz von Massenvernichtungswaffen abgebracht werden können.¹⁴ Der Terrorismus der Al Quaida sowie die hohe Risikobereitschaft von Diktatoren wie Kim Jong Il und Saddam Hussein bzw. ihre Bereitschaft, die eigene Bevölkerung für außenpolitische Abenteuer zu opfern, erfordern in der Tat die Abkehr von einer bloß reaktiven Abschreckungsstrategie. Dies ist seit vielen Jahren Thema der strategischen Debatte nicht nur in den USA, sondern auch in Frankreich.¹⁵ Keiner der Kritiker hat bislang außer allgemeinen Hinweisen auf die Notwendigkeit diplomatischer Lösungen und der Bekräftigung der traditionellen nuklearen Abschreckung durch massive Vergeltung einen besseren Weg aufzeigen können.

Schließlich bleibt die Frage der völkerrechtlichen Legitimität. In der Tat ist das, was die Bush-Administration mit Blick auf präemptive Optionen plant, mit dem heutigen Völkerrecht nicht vereinbar, da es gegen Art. 2 der Charter der Vereinten Nationen verstößt. Man kann auf dieser Sachlage die US-Politik verurteilen. Angesichts der neuen Qualität der Herausforderungen wäre dies allerdings zu kurz gegriffen. Die nationale Sicherheitsstrategie der Bush-Administration sollte vielmehr Anlass zu einer kritischen Sichtung und gegebenenfalls einer Reform des Völkerrechts sein. Sowohl die NSS als auch die Rede von Präsident Bush vor der Generalversammlung der UNO vom 12. September 2002 müssen als Aufforderung zu einer derartigen Reform interpretiert werden. Andernfalls werden sich die USA zukünftig das Recht zu militärischen Präventivmaßnahmen (d. h. auch zur Präemption) vorbehalten.

Hinter dieser Entschlossenheit steht der Druck, sich nach dem 11. September 2001 ernsthafter als bisher mit den neuen sicherheitspolitischen Risiken auseinanderzusetzen. Damit geht auch ein neues Verständnis von den Grenzen staatlicher Souveränität einher. Staatliche Souveränität – so die NSS – kann nicht Schutz für Terroristen und Schurkenstaaten bedeuten. Die NSS streift diese Frage nur kurz. Doch haben hochrangige Vertreter der Bush-Administration anderenorts deutlich gemacht, dass das Prinzip der Unantastbarkeit der Souveränität in den internationalen Beziehungen, wie es sich seit dem Westfälischen Frieden entwickelt hat, in drei Fällen einzuschränken

ist: wenn Staaten Terroristen beherbergen und unterstützen; wenn Diktatoren staatliche Souveränität als Vorwand nutzen, um Genozid zu verüben, und wenn Staaten unter Bruch internationaler Abkommen nach Massenvernichtungswaffen streben.

Bislang kennt das Völkerrecht nur eine Möglichkeit der Durchbrechung des Prinzips der Souveränität: Der Sicherheitsrat der VN kann Maßnahmen gegen einen Staat (oder mehrere) treffen, die dessen Souveränität verletzen, wenn er zuvor gemäß Abschnitt 7 der Charter festgestellt hat, dass Handlungen dieses Staates eine Gefährdung des internationalen Friedens darstellen, und wenn erkennbar ist, dass diese Souveränitätseinbußen notwendig sind, um dieser Gefährdung Herr zu werden. Die Herausforderung der Politik der Bush-Administration liegt heute darin, dass sie diese enge Einschränkung in Frage stellt. In der deutschen wie in der europäischen Diskussion herrscht die Neigung vor, diese Infragestellung rundweg abzulehnen und das Verhalten der Bush-Administration als völkerrechtswidrig zu brandmarken. Ob das eine kluge Strategie ist, mag bezweifelt werden. Besser wäre es, sich auch bei uns mit den neuen Herausforderungen für die Sicherheit zu beschäftigen und sich den Spielraum für wichtige Anpassungen des Völkerrechts nicht durch Rechtsdogmatismus zu verstellen.

VI. Auswirkungen auf das deutsch-amerikanische Verhältnis und die NATO

Die NSS ist die US-amerikanische Version eines strategischen Gesamtkonzepts internationaler Sicherheit. Sie wird die Diskussionsgrundlage der transatlantischen Allianz und der internationalen Staatengemeinschaft in den Auseinandersetzungen mit den sicherheitspolitischen Herausforderungen unserer Zeit werden. Sie hat zweifelsohne das Potenzial, zu einem Meilenstein US-amerikanischer und westlicher Außenpolitik zu werden, ähnlich dem als NSC-68 bekannt gewordenen Papier von 1950.¹⁶ In der Vergangenheit hat es immer wieder Perioden gegeben, in denen Strategieänderungen in den USA erst mit erheblicher Verspätung in Europa bzw. in der Bundesrepublik

14 Vgl. Institute for Strategic Studies (IISS), The Bush National Security Strategy, in: Strategic Comments, 8 (Oktober 2002) 8.

15 Vgl. R.G. Joseph/J.E. Reichart, Deterrence and Defense in a Nuclear, Biological and Chemical Environment, in: Comparative Strategy, 15 (Frühjahr 1996), S. 59–80 hier S. 60; D. Yost, Nuclear Debates in France, in: Survival, 36 (Winter 1994/95) 4, S. 113–139.

16 Vgl. Klaus-Dieter Schwarz, Amerikas Visionen. Eine Analyse der nationalen Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten, Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik/Deutsches Institut für internationale Politik und Sicherheit, SWP Aktuell 38), Oktober 2002, S. 1.

Deutschland verstanden und rezipiert worden sind. So beispielweise der Umstieg der amerikanischen Nuklearstrategie von *massive retaliation* zu *flexible response*, die Frage um die diskutierten multinationalen Nuklearstreitkräfte der NATO (MLF) sowie die Diskussion um den Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NPT)¹⁷. Gegenseitige Missverständnisse und Konflikte sind daher nichts Neues. Wichtig ist es, Wege aufzuzeigen, wie diese wieder abgebaut werden können und dauerhafter Schaden von der Allianz ferngehalten werden kann. Es ist an den Europäern, sich für eine vorurteilsfreie Debatte zu öffnen. Die Bush-Administration sollte ihrerseits den Europäern Zeit geben, sich an die strategischen Veränderungen des neuen Jahrtausends anzupassen. Emotionale Reaktionen aus Washington gegenüber den europäischen Verbündeten sind dabei wenig hilfreich und tragen nur zur Skepsis der Europäer gegenüber den USA bei.

Für die deutsche Diskussion ist es wichtig, dass die NSS nicht nur unter dem Aspekt der Präemption betrachtet wird, sondern dass auch hier eine Debatte über die neuen Risiken und Gefahren geführt wird, um die sich sowohl die christlich-liberale wie die rot-grüne Koalition bislang gedrückt haben. In dieser Hinsicht bleibt die deutsche Debatte weit hinter derjenigen in Großbritannien und Frankreich zurück. Auch wenn man besonders in Paris nicht immer gleicher Meinung mit den USA ist, was den Einsatz militärischer Mittel betrifft, so stimmt man doch bezüglich der Risikoeinschätzung mit den USA überein. Für die Bundesrepublik gilt – mit Ausnahme eines überschaubaren Kreises von Experten –, dass Risiken und Gefahren außerhalb Europas in der politischen Debatte und im öffentlichen Bewusstsein nicht im Vordergrund stehen. Eine unvoreingenommene Diskussion über die NSS ist daher angebracht. Bleibt Deutschland aber bei seiner kritischen Haltung, wie zuletzt in der Irak-Frage geschehen, steht eine weitere Entfremdung beider Staaten zu befürchten. Die langfristige Folge wäre

17 Vgl. Helga Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung*, Stuttgart–München 2001; Wolfram F. Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1994*, Paderborn 1995².

ein weiterer Einflussverlust Berlins auf Washington und auch auf die europäischen Partner. Dabei ist es angeraten, einen Blick nach Frankreich zu richten. Das traditionell US-kritische Frankreich hat sich den USA viel stärker angenähert, als es in Deutschland wahrgenommen wird. Dort wird nicht nur die amerikanische Risikoeinschätzung geteilt. Neben dem Ausbau der französischen Kapazitäten zur Machtprojektion hat Frankreich inzwischen auch seine Bereitschaft zu einem starken *burden-sharing* mit den USA erklärt, um diesen neuen Herausforderungen wirksamer entgegenzutreten zu können.¹⁸

Es geht bei dieser Debatte auch um die Frage nach einer territorialen Ausdehnung der NATO. Dieses Thema stand schon einmal auf der Agenda, als es in der Vorphase des Washingtoner Gipfels vom April 1999 um die von den USA verlangte Öffnung der NATO für globale Fragen ging. Diesem Ansinnen wurde damals u. a. von Deutschland aufs heftigste widersprochen. Wer heute die US-Administration dafür kritisiert, dass sie im Nahen und Mittleren Osten unilateral handelt, sollte nicht vergessen, dass es diese beiden Regierungen waren, die sich dagegen ausgesprochen hatten, den erprobten Konsultationsmechanismus der NATO für derartige Fälle zu nutzen. Heute ist klar: Nach dem 11. September 2001 dürfte eine Beschränkung der Allianz lediglich auf den euroatlantischen Raum den USA nicht mehr ausreichen. Soll die NATO ihre Relevanz für Washington behalten, so ist eine globalere Rolle unerlässlich; und sollten die Deutschen an Mitbestimmung und an der Erhaltung der Allianz interessiert sein, dann sollten sie sich auch nicht mehr dagegen stemmen, Fragen regionaler Sicherheit in der NATO zu diskutieren, dort gegebenenfalls entsprechende Entscheidungen zu treffen und diese auch zu implementieren. Der Zeitpunkt für eine solche Debatte mag unglücklich sein, denn die Emotionen diesseits und jenseits des Atlantik in der Irak-Frage kochen hoch. Aber gerade die hitzige Debatte über Irak lässt den enormen Bedarf an Diskussionen über diese Fragen im transatlantischen Verhältnis erkennen.

18 Vgl. K.B. Richburg, *In Shift. France Vows to Modernize Military*, in: *Washington Post* vom 16. Oktober 2002, S. A16.

Ernst-Otto Czempiel

Dr. phil., geb. 1927; Prof. em. für Internationale Politik und Außenpolitik an der Universität Frankfurt; seit 1970 Mitglied der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt a. M.

Anschrift: HSFK, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt.

Veröffentlichungen u. a. Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, München 1999; Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen, München 2002.

Christian Hacke

Dr. phil., geb. 1943; 1980–2000 Professor an der Universität der Bundeswehr in Hamburg; seit 2000 o. Professor für Politikwissenschaften und Zeitgeschichte an der Universität Bonn.

Anschrift: Universität Bonn, Seminar für Politische Wissenschaften, Lennéstr. 25, 53113 Bonn.
E-Mail: ch.hacke@uni-bonn.de

Veröffentlichungen u. a.: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Weltmacht wider Willen?, Berlin–München 2002; Zur Weltmacht verdammt: Die amerikanische Außenpolitik von J. F. Kennedy bis G. W. Bush, München–Berlin 2002³.

Peter Rudolf

Dr. phil., geb. 1958; wiss. Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin; Privatdozent für Politikwissenschaft an der Universität Augsburg.

Anschrift: Stiftung Wissenschaft und Politik, Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin.
E-Mail: peter.rudolf@swp-berlin.org.

Veröffentlichung u. a.: (Hrsg. zus. mit Jürgen Wilzewski) Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Baden-Baden 2000.

Gunther Hellmann

Dr. phil., geb. 1960; seit 1999 Professor für Politikwissenschaft am Institut für Vergleichende Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main.

Anschrift: FB 3 / JWG-Universität Frankfurt am Main, Robert-Mayer-Straße 5, 60054 Frankfurt a. M.
E-Mail: g.hellmann@soz.uni-frankfurt.de

Veröffentlichungen zur deutschen Außenpolitik, zu Fragen der europäischen und transatlantischen Sicherheit sowie zur Theorie der internationalen Beziehungen.

Lisette Andreae

M. A., Dr. phil., geb. 1967; Studium der Politologie an der Universität Bonn; 1995–1996 wiss. Mitarbeiterin am Forschungsinstitut der DGAP; 1996–1998 wiss. Mitarbeiterin am Seminar für Politische Wissenschaft der Universität Bonn; seit 2001 Referatsleiterin, Grundsatz im Deutschen Akademischen Austauschdienst.

Anschrift: Berrenrather Str. 482 f, 50937 Köln.
E-Mail: Andreae@daad.de

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Karl Kaiser) Die Außenpolitik“ der Fachministerien, in: ders./Wolf-Dieter Eberwein (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Band 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998; Reform in der Warteschleife. Ein deutscher Sitz im UN-Sicherheitsrat?, München 2002.

Joachim Krause

Dr. phil., Dipl.-Pol., geb. 1951; o. Professor für Politische Wissenschaften und Direktor am Institut für Politische Wissenschaft der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; Direktor des Instituts für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel (ISUK); zur Zeit Steve-Muller Professor for German Studies am Bologna Center der Johns-Hopkins University, Paul Nitze School for Advanced International Studies.

Anschrift: Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel (ISUK), Olshausenstr. 40, 24098 Kiel.
E-Mail: jkrause@bwl.uni-kiel.de

Zahlreiche *Veröffentlichungen* zu Fragen der Sicherheitspolitik und Rüstungskontrolle.

Jan Irlenkaeuser

M.A., geb. 1976; wiss. Mitarbeiter am Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel (ISUK).

Anschrift: Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel (ISUK), Olshausenstr. 40, 24098 Kiel.
E-Mail: jirlenkaeuser@isuk.org

Benjamin Schreer

M.A., geb. 1973; wiss. Mitarbeiter am Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel (ISUK).

Anschrift: Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel (ISUK), Olshausenstr. 40, 24098 Kiel.
E-Mail: bschreer@isuk.org

Nächste Ausgabe

Matthias Jung/Dieter Roth

Ablösung der Regierung vertagt

Wolfgang Hartenstein/Rita Müller-Hilmer

Die Bundestagswahl 2002:

Neue Themen – neue Allianzen

Kai Arzheimer/Jürgen W. Falter

Ist der Osten wirklich rot? Das Wahlverhalten bei der Bundestagswahl 2002 in Ost-West-Perspektive

Frank Brettschneider

Die Medienwahl 2002:

Themenmanagement und Berichterstattung

Eike Hebecker

Experimentieren für den Ernstfall –

Der Online-Wahlkampf 2002

Ernst-Otto Czempiel Essay

Die amerikanische Weltordnung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/2002, S. 3–6

■ Gestützt auf eine übermächtige militärische Schlagkraft haben die USA die Vereinten Nationen und sogar die NATO zugunsten eines uneingeschränkten Alleingangs hinter sich gelassen. Präsident George W. Bush strebt eine amerikanische Weltordnung an, die einer selektiven Weltherrschaft gleichkommt. Ihre Erfolgchancen sind angesichts der Befindlichkeiten der interdependenten Gesellschaftswelt nicht groß. Schon deswegen sollten die europäischen Verbündeten an den multilateralen Strategien festhalten.

Christian Hacke

Die Außenpolitik der Regierung Schröder/ Fischer: Zwischenbilanz und Perspektiven

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/2002, S. 7–15

■ Angesichts der neuen globalen Fragen, der Dynamik von Globalisierung und der Bekämpfung von Terror steht die deutsche Außenpolitik vor mannigfaltigen Herausforderungen. Durch die schroffe Kritik an der amerikanischen Irak-Politik hat die deutsche Außenpolitik nicht nur im transatlantischen Rahmen an Handlungsspielraum eingebüßt. Ebenfalls läge es im deutschen Interesse, Außenpolitik ohne höheren Moralanspruch sachlich, kalkulierbar und unter stärkerer Berücksichtigung der militärischen Interessen zu betreiben. Die vorbildlichen und innovativen Ansätze im Nord-Süd-Dialog und zur Lösung der neuen globalen Fragen unterscheiden sich von der unangemessenen Aversion gegenüber der Lösung der klassischen sicherheitspolitischen Aufgaben, sei es im nationalen oder europäischen oder gar im transatlantischen Rahmen. Es fehlt der rot-grünen Außenpolitik eine Ratio, ein innerer Kompass, aber auch eine äußere Zielbestimmung nach Maßgabe nationaler und gemeinschaftlicher Interessendefinition.

Peter Rudolf

Deutschland und die USA – eine Beziehungs- krise?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/2002, S. 16–23

■ Die gegenwärtigen Belastungen auf der Ebene der Regierungsbeziehungen summieren sich noch zu keiner Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen. Doch die politischen Divergenzen und Dissonanzen sind Ausdruck struktureller Konflikte in den transatlantischen Beziehungen, die durch den Strategiewandel amerikanischer Weltpolitik nach dem 11. September 2001 verstärkt werden. Die Konturen dieses neuen strategischen Paradigmas sind im außenpolitischen Diskurs und in den programmatischen Stellungnahmen der amerikanischen Administration klar zu erkennen: Bewahrung der Unipolarität, das heißt Aufrechterhaltung der militärischen Suprematie, losgelöst von potentiellen Bedrohungen und Gegnern, eine gesteigerte Bedrohungsperzeption, die zur Absage an Eindämmung als grundlegendes sicherheitspolitisches Konzept geführt hat, und der präemptive oder gar präventive Einsatz der Streitkräfte sind Kernelemente dieser Strategie.

Gunther Hellmann

Deutschland in Europa: Eine symbiotische Beziehung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/2002, S. 24–31

■ Die deutsche Außenpolitik hat sich nicht erst seit dem 11. September 2001 verändert. An der „unbefangeneren“ Verfolgung „nationaler Interessen“, die beispielsweise zwischen „uneingeschränkter Solidarität“ mit den USA und einem „deutschen Weg“ gegenüber Saddam Hussein hin und her wechselt, lässt sich dies besonders gut illustrieren. Drei Aspekte sind dabei von besonderer Bedeutung: die wachsende Neigung deutscher Politiker, „nationalen“ Interessen in der EU mehr Nachdruck zu verleihen; die auf allen Ebenen beobachtbare, zunehmend symbiotische Verquickung deutscher und europäischer Interessen in der Wahrnehmung der deutschen Eliten wie der Öffentlichkeit; und die damit einhergehende nationalstaatliche Konkurrenz im EU-Gefüge.

Lisette Andreae

Deutschland als Motor einer europäischen Politik in den Vereinten Nationen?

*Handlungsspielräume und Schwerpunkte deutscher
VN-Politik*

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/2002, S. 32–39

■ Seit Beginn der neunziger Jahre hat die deutsche Regierung die Politik in den Vereinten Nationen verstärkt beeinflusst. Besonders deutlich wird dies bei den Verhandlungen zur Klimaschutzpolitik (Kyoto-Protokoll) und zum Internationalen Strafgerichtshof. In den einerseits heterogenen und andererseits von den USA dominierten Verhandlungs- und Entscheidungsgremien der Vereinten Nationen wird die deutsche Regierung auch in Zukunft ihre Interessen nur durch eine gut abgestimmte und gemeinsam vorgetragene Politik erfolgreich einbringen können. Schafft Deutschland es, in den kommenden zwei Jahren seiner Sicherheitsrats-Mitgliedschaft die EU-Partner zu einer abgestimmten Politik im UN-Sicherheitsrat zu bringen, so werden sich die USA einem gewichtigen Partner gegenübersehen.

Joachim Krause/Jan Irlenkaeuser/ Benjamin Schreer

Wohin gehen die USA? Die neue Nationale Sicherheitsstrategie der Bush-Administration

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/2002, S. 40–46

■ Die im September 2002 vom US-Präsidenten George W. Bush vorgelegte Nationale Sicherheitsstrategie wird zu Unrecht als Dokument des amerikanischen Unilateralismus und als „Bush-Doktrin“ der präventiven Intervention gebrandmarkt. Sie leitet einen Wandel der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik ein, der durch drei Faktoren gekennzeichnet ist: erstens die Neuordnung der Großmachtbeziehungen in einer Weise, dass nicht mehr die Organisation ihrer Konfliktbeziehungen zum dominierenden Muster wird, sondern ihre Kooperation; zweitens die Förderung von Demokratie, Menschenrechten und freier Marktwirtschaft als wesentliche Elemente internationaler Stabilität und Friedenssicherung und drittens die Bekämpfung von „Schurkenstaaten“ und Terrornetzwerken. ■