



Beilage zur Wochenzeitung

Das Parlament

19. Januar 2004

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 Jochen Hippler *Essay*

Die Folgen des 11. September 2001
für die internationalen Beziehungen

7 Harald Müller

Das transatlantische Risiko – Deutungen des amerika-
nisch-europäischen Weltordnungskonflikts

18 Victor Mauer

Die geostrategischen Konsequenzen
nach dem 11. September 2001

26 Erich Reiter

Die Sicherheitsstrategie der EU

32 Wolfgang S. Heinz

Internationale Terrorismusbekämpfung
und Achtung der Menschenrechte

41 Tilman Brück/Dieter Schumacher

Die wirtschaftlichen Folgen des internationalen
Terrorismus

47 Willi Leibfritz

Auswirkungen des Terrorismus auf die Volks-
wirtschaften und die Wirtschaftspolitik



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.

Redaktion:

Dr. Katharina Belwe
Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Hans G. Bauer
Telefon: (0 18 88) 5 15-0

Internet:

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

Druck:

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice:

Die Vertriebsabteilung
der Wochenzeitung **Das Parlament**,
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung **Das Parlament**
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

■ Die Ereignisse des 11. September 2001 und in dessen Folge der Kampf gegen den Terrorismus haben die internationalen Beziehungen in vielfältiger Weise verändert. Seither bestimmen die USA das Gesetz des Handelns. Unterstützte noch eine große Koalition von Staaten den Sturz des Taliban-Regimes in Afghanistan, so spaltete der sich anschließende Krieg gegen den Irak nicht nur die Vereinten Nationen, sondern auch die Europäische Union. Die transatlantischen Beziehungen und das Ansehen des Völkerrechts wurden schwer beschädigt und das Verhältnis zur muslimischen Welt weiter belastet. Für *Jochen Hippler* liegt die zentrale Bedeutung des 11. September darin, eine expansive Politik der US-Administration in Zentralasien und im Nahen Osten politisch zu rechtfertigen und zu erleichtern, ohne dass die Terroranschläge dafür ursächlich verantwortlich gewesen wären.

■ Die Verwerfungen in den transatlantischen Beziehungen liegen nicht primär im Irakkrieg begründet, sondern bilden nur den Kulminationspunkt in einer Serie von Auseinandersetzungen, deren Hintergrund grob mit dem Gegensatzpaar Unilateralismus und Multilateralismus beschrieben werden kann, so die These von *Harald Müller*. Der Autor beschreibt die unterschiedlichen Deutungsmuster der transatlantischen Beziehungen aus amerikanischer und deutscher Sicht und kommt zu dem Schluss, dass in den Beziehungen kein neues Großprojekt, sondern eher Schadensbegrenzung auf der politischen Agenda stehe. Ähnlich sieht dies auch *Victor Mauer*, der die Gemeinschaft angesichts der doppelten Herausforderung Europas durch Erweiterung und Vertiefung in den nächsten Jahren primär mit sich selbst beschäftigt sieht. Als nutzbringend für das transatlantische Verhältnis könnte sich die Etablierung eines eigenständigen

europäischen Machtpols erweisen, der aber nur im Sinne einer „kooperativen Balancepolitik“ realisiert werden sollte. Flankiert werden müsse dies durch eine Sicherheitspolitik, welche die beträchtlichen militärischen Defizite ausgleiche. Mit der Verabschiedung einer Sicherheitsstrategie der EU wurde hierzu bereits der erste Schritt getan. Damit näherte sich die Gemeinschaft langsam einer ernsthafteren Lagebeurteilung der internationalen Politik an, so *Erich Reiter*. Mit dieser neuen Strategie habe Europa die Lücke im strategischen Denken zwischen den USA und Europa teilweise geschlossen. Der Autor analysiert die Sicherheitsstrategie der EU und kommt zu dem Schluss, dass sie sich der amerikanischen Debatte über die richtigen Reaktionen auf die neuen Bedrohungen anschließen und damit als ein korrespondierendes Papier zur Sicherheitsstrategie der USA zu verstehen sei.

■ Bei der Debatte um strategische Maßnahmen im Kampf gegen den Terror schränken einige Staaten die Menschenrechte durch den Erlass von Notstandsverordnungen ein. Unter anderem am Beispiel der USA zeigt *Wolfgang S. Heinz*, in welchen Bereichen das Land gegen fundamentale Menschenrechte verstößt. Auch in Afghanistan und Irak werden die Menschenrechte fortwährend verletzt.

■ Am besten scheinen die westlichen Volkswirtschaften mit den Folgen des 11. September fertig geworden zu sein. Durch ein kluges makroökonomisches Management der US-Notenbank konnten gravierende wirtschaftliche Einbrüche weitgehend verhindert werden, wie *Willi Leibfritz* konstatiert. Dagegen sind die indirekten Schäden der Anschläge unerwartet groß ausgefallen. Sie verteilen sich auf alle Regionen der Welt und auf viele Sektoren und haben langfristige Auswirkungen auf die Weltwirtschaft, wie *Tilman Brück* und *Dieter Schumacher* ausführen.

Ludwig Watzal ■

Die Folgen des 11. September 2001 für die internationalen Beziehungen

Die dramatischen und emotionalisierenden Terroranschläge in den USA vom 11. September 2001 wurden in den Wochen und Monaten danach als Beginn einer neuen Epoche, als Einschnitt mit historischen Dimensionen wahrgenommen. Eine solche Einschätzung war aufgrund der Eindringlichkeit der Bilder verständlich, erfolgte aber distanzlos aus dem Augenblick heraus. Mehr als zwei Jahre später und aufgrund der ersten Erfahrungen des „Anti-Terror-Krieges“, des Sturzes der afghanischen Taliban und der Eroberung und Besetzung des Irak lässt sich eine erste Zwischenbilanz ihrer internationalen Bedeutung ziehen.

Der 11. September ereignete sich in einer Zeit politischer Umbrüche im internationalen System. Die Zeit des Kalten Krieges war von einer doppelten Struktur gekennzeichnet: einerseits einer offensichtlichen Bipolarität, die das politische Denken bestimmte und auch die Begriffe („Ost-West-Konflikt“) prägte. Hinter dieser Grundstruktur allerdings vollzog sich in den fünfziger bis neunziger Jahren ein schrittweiser und behutsamer Wandel zu einer verdeckten Multipolarität: Waren die USA noch in den fünfziger Jahren die im Westen allein dominierende Macht, differenzierte sich durch den Wiederaufstieg Japans und der Bundesrepublik Deutschland, durch die Entwicklung der EWG/EG/EU und die Stärkung anderer Akteure (etwa in Südostasien) die internationale Machtstruktur. Im Verlaufe des Kalten Krieges war die bipolare Grundstruktur im Begriff, sich multipolar aufzufächern, wenn die USA auch noch der mit Abstand wichtigste Akteur blieben. Das Ende des Kalten Krieges führte in diesem Kontext zu den folgenden Ergebnissen: *erstens* der plötzlichen Beseitigung der bipolaren Grundstruktur durch Wegfall eines der beiden Pole: der Sowjetunion und ihres „Lagers“, *zweitens* aber auch zur Schwächung der multipolaren Tendenz in der Weltpolitik, indem die USA als primärer Sieger im Kalten Krieg für einen historischen „unipolaren Augenblick“ (der durchaus eine oder zwei Generationen dauern kann) zur letzten und einzigen Supermacht wurden. Der Weg von der Bi- zur Multipolarität führt über eine historische Phase der Unipolarität, in der die USA als letzte und einzige Supermacht das internationale System dominieren.

Washington selbst reagierte auf diese neue Situation zuerst mit einer unsicheren Mischung aus unilateraler und multilateraler Politik und vagen Vorstellungen von einer „Neuen Weltordnung“ (unter Präsident Bush sen.), in der ersten Hälfte der ersten Amtszeit Präsident Clintons mit verstärktem Multilateralismus, um dann – und verstärkt unter George W. Bush – zu einer Politik der robusten Interessensdurchsetzung und eines hemdsärmeligen Unilateralismus überzugehen.¹ Die US-Agenda wurde mit beispielhafter Klarheit vom ehemaligen Nationalen Sicherheitsberater Brzezinski formuliert: Es gehe darum, die aktuelle US-Dominanz noch möglichst lange in die Zukunft zu verlängern, bevor sie von einem unvermeidlichen multilateralen System abgelöst werde.² Auch in diesem Kontext entwickelte sich seit Mitte der neunziger Jahre die Vorstellung von „Schurkenstaaten“, denen die USA entgegentreten müssten – weiße Flecken auf der Landkarte globaler US-Dominanz, die es zu verkleinern oder zu beseitigen gelte. Die häufigen Luftangriffe Washingtons gegen den Irak in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre und die gegen Afghanistan sowie den Sudan (1998) gehören in diesen Zusammenhang.

Der Terrorismus des 11. September erfolgte zu einem historischen Zeitpunkt, an dem sich diese Situation verfestigte, er war vor allem ein Angriff auf die Symbole US-amerikanischer Weltmacht: auf das Pentagon (als Symbol der militärischen Macht der USA), das World Trade Center (als Symbol ökonomischer Macht) und das Weiße Haus (als Symbol der politischen Macht, als Ziel des vorher abgestürzten Flugzeugs). Washington reagierte darauf mit einem globalen „Krieg gegen den Terrorismus“, der mehrere Funktionen zugleich erfüllte: die tatsächliche Jagd auf Terroristen und ihre Hintermänner, diese diente aber auch als Vorwand, sowohl die eigene Position im Nahen und Mittleren Osten sowie in Zentralasien als auch die eigene, globale Führungsrolle auszubauen.

1 Vgl. Jochen Hippler, US-Dominanz und Unilateralismus im internationalen System – Strategische Probleme und Grenzen von Global Governance, in: ders./Jeanette Schade, US-Unilateralismus als Problem von internationaler Politik und Global Governance, INEF-Report 70, Duisburg 2003.

2 Vgl. Zbigniew Brzezinski, Die einzige Weltmacht – Amerikas Strategie der Vorherrschaft, Frankfurt/M. 1999, S. 306.

Das Paradoxon des „Krieges gegen den Terrorismus“ bestand und besteht allerdings darin, dass seine unterschiedlichen Zielrichtungen zur gegenseitigen Blockade neigen: Seine imperiale Dimension droht seine kriminalistische zum Scheitern zu bringen. Dies geschieht einerseits dadurch, dass die US-amerikanische Nah- und Mittelostpolitik (vor allem bezogen auf Palästina, den Irak und Afghanistan) die Ursachen politischer Gewalt verschärft und so Öl ins Feuer gießt, zum anderen dadurch, dass der rücksichtslose Unilateralismus Washingtons (etwa bezüglich des Irak) auch die diplomatische „Koalition gegen den Terror“ brüchig werden lässt. Die Bush-Administration neigt zu einer Militarisierung ihrer Terrorbekämpfung, was die Gewaltursachen nicht nur ignoriert, sondern oft noch vertieft. Verteidigungsminister Rumsfeld warf in seinem internen Memorandum vom Oktober 2003³ selbst die Frage auf, ob die Politik gegen den Terrorismus dabei sei, zu scheitern. Tatsächlich wurden zentrale konkrete Ziele des „Anti-Terror-Krieges“ auch über zwei Jahre nach seinem Beginn nicht erreicht: Al-Qaida ist nicht zerschlagen, sondern hat durch neue Anschläge ihre Operationsfähigkeit unterstrichen, die Lage in Afghanistan verschlechtert sich, die Taliban begannen eine relativ erfolgreiche Reorganisation, und die Sicherheitslage im Irak ist nach wie vor prekär. Darüber hinaus hat die einseitige Irakpolitik Washingtons die nach dem 11. September bestehende breite Solidarisierung eines großen Teils der internationalen Akteure mit den USA beendet.

Eine der zentralen Bedeutungen des 11. September für die internationalen Beziehungen lag darin, eine expansivere Politik der Bush-Administration im Nahen Osten und Zentralasien politisch zu rechtfertigen und so zu erleichtern, ohne dass diese Terroranschläge dafür ursächlich verantwortlich gewesen wären: Schließlich hatten die zentralen Akteure der Bush-Administration schon lange vor ihrem Amtsantritt – und lange vor dem 11. September – auf einen Krieg gegen den Irak und eine „Neuordnung“ des Nahen Ostens gedrängt.⁴ Innen- und außenpolitisch allerdings wurde eine solche Politik durch die Terroranschläge wesentlich erleichtert. Deshalb wurde der Krieg gegen den Irak mit Nachdruck als Bestandteil des „Krieges gegen den Terror“ dargestellt, wodurch die internationale Anti-Terror-Koalition nach dem

3 Text in: Defense memo: A grim outlook, Rumsfeld spells out doubts on Iraq, terror (FINAL Edition), in: USA TODAY, 22. 10. 2003, S. A.01.

4 Vgl. Jochen Hippler, Der Weg in den Krieg – Washingtons Außenpolitik und der Irak, in: Friedensgutachten 2003, hrsg. von Reinhard Mutz/Bruno Schoch/Ulrich Rasch/Christoph Weller, Frankfurt/M. 2003, S. 89–98, hier S. 91 f.

11. September überdehnt und in Frage gestellt wurde, da viele ihrer Mitglieder dem nicht folgen konnten.

Der Irakkrieg beseitigte ein widerliches Regime in Bagdad, unter dem die irakische Bevölkerung lange und schwer gelitten hatte. Allerdings stellte die Baath-Diktatur seit dem Golfkrieg von 1991 keine ernsthafte Bedrohung für die Region mehr dar: Nach innen von großer Brutalität war sie politisch und militärisch nach außen kein ernsthafter Machtfaktor mehr. Der Irak war für die Region – im Gegensatz zur Zeit vor 1990/91 – keine regionale Bedrohung, kein Faktor der Instabilität mehr. Versuche Washingtons, durch die Behauptung, der Irak verfüge über Massenvernichtungswaffen, oder andere Erfindungen (etwa die vorgebliche Zusammenarbeit Saddam Husseins mit Al-Qaida) den Irak als globale Bedrohung darzustellen, waren Propaganda zur Rechtfertigung der eigenen Politik.

Der Krieg und die ersten Monate der Besatzungspolitik transformierten den Irak von einem intern übermächtigen und repressiven Staatsapparat in einen „failed state“ – innerhalb weniger Wochen löste sich der irakische Staat auf, seine Reste wurden von der Besatzung liquidiert. Das überzentralisierte politische System machte einer politischen Lähmung und einem politischen Vakuum Platz, die durch Elemente der Fragmentierung ergänzt wurden. Die katastrophale Verschlechterung der Lebensumstände – die schon unter dem Saddam-Regime und wegen der Wirtschaftssanktionen zweifelt gewesen waren –, der Zusammenbruch wichtiger Infrastrukturbereiche (vor allem der Strom- und Wasserversorgung) und der völlige Kollaps der öffentlichen Sicherheit ließen den politischen Kredit der Besatzungsbehörden schnell schwinden, das politische Symbol der US-Besatzung lud säkulare (etwa Reste des früheren Regimes) und religiös inspirierte Kader zum Widerstand und zur Gewalt ein, die in Teilen der Bevölkerung zunehmend Sympathie fanden.⁵ Hinweise auf aus dem Ausland einsickernde Terror- und Widerstandsgruppen unterstrichen die prekäre Sicherheitslage. Insgesamt hatte der Krieg den Irak von einem brutalen Stabilitätsfaktor zur Quelle regionaler Instabilität werden lassen. Bei einer weiteren Eskalation der Gewalt und des Widerstandes sowie der Verknüpfung innerer und externer Widerstandsgruppen kann mittelfristig der Gewaltexport in Nachbarländer oder weiter entfernte Regionen nicht ausgeschlossen werden –

5 Vgl. ders., Militärische Besatzung als Schöpfungsakt – Nation-Building im Irak, in: ders. (Hrsg.), Nation-Building – ein sinnvolles Instrument der Konfliktbearbeitung?, Bonn 2004, S. 121 ff.

so, wie die arabischen Kämpfer gegen die sowjetischen Besatzer in Afghanistan später zu den wichtigsten terroristischen Kadern in ihren Heimatländern oder anderswo wurden. In diesem Sinn hat der US-Präsident durchaus Recht, wenn er den Irak heute zum zentralen Schlachtfeld gegen den internationalen Terrorismus erklärt. Allerdings: Erst der Irakkrieg und die Besatzungspolitik haben ihn dazu gemacht, unter der Diktatur Saddams war eine Verbindung zu al-Qaida ebenso fiktiv wie die irakischen Atomprogramme.

Der Irakkrieg und die Terroranschläge des 11. September haben den ohnehin schwierigen westlich-muslimischen Beziehungen einen schweren Schlag versetzt. Das wechselseitige Misstrauen nahm noch zu: Im Westen verstärkte der Terrorismus trotz der eigenen ungeheuren Überlegenheit die Bedrohungsgefühle, während in der muslimischen Welt der Irakkrieg und die militärische Besetzung dieses Landes zu einer Zunahme der Gefühle der Demütigung und Hilflosigkeit führten. Beide vertieften auch die Kluft zwischen vielen Regierungen der Region und ihrer Bevölkerung, da diese Stimmung der notwendigen Kooperation mit Washington massiv widersprach und so zur weiteren Delegitimierung vieler pro-westlicher Regierungen beitrug.⁶

Die innerwestlichen Beziehungen gerieten nach der kurzen Phase der Solidarisierung mit Washington aufgrund des 11. September durch den Irakkrieg in eine krisenhafte Lage: Washington begann eine scharfe Kampagne gegen „Old Europe“, mit zum Teil absurden Vorwürfen, indem beispielsweise Deutschland mit Nordkorea und Libyen verglichen wurde. Die Bush-Administration war zutiefst verärgert, dass Frankreich, Deutschland und andere Länder sich nicht nur dem Krieg gegen den Irak verweigerten, sondern darüber hinaus eine entsprechende UNO-Resolution verhinderten. Letztlich drehte sich der Konflikt allerdings darum, dass sich zahlreiche Länder der globalen Führung der einzigen Supermacht nicht unterordnen wollten, während umgekehrt einige US-Verbündete den Krieg nicht ablehnten, weil sie am Irak oder dem Völkerrecht besonderes Interesse hatten, sondern sich von den USA mit Geringschätzung behandelt und nicht ernst genommen fühlten. Die dabei entstandenen Schäden wurden trotz diplomatischer Bemühungen bis zum Jahresende 2003 nicht überwunden, wie die Entscheidung Präsident Bushs demonstrierte, beim Wieder-

aufbau des Irak nur Firmen aus Ländern zu beteiligen, die am Krieg teilgenommen oder die USA unterstützt hatten.

Zusätzlich zu den transatlantischen Beziehungen beschädigte der Streit um den Irakkrieg aber auch die innerhalb Europas. Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg als Kriegsgegner, Großbritannien, Spanien, Italien, Polen und eine Reihe andere Länder Ost- und Ostmitteleuropas als Unterstützer der USA standen einander diametral gegenüber. Wenn die dortigen Verstimmungen auch nicht so tief gingen wie bei den transatlantischen Auseinandersetzungen, so blieben sie doch nicht folgenlos und gestalteten die Lösung einiger europäischer Fragen (etwa bezüglich der französisch-deutschen Initiative zur größeren militärischen Handlungsfähigkeit der EU) schwierig.

Schließlich haben der 11. September und seine Folgen auch die Vereinten Nationen und das Völkerrecht als Systeme friedlicher Konfliktregelung schwer beschädigt. Die UNO beugte sich zwar vor dem Krieg nicht den Manipulations- und Erpressungsversuchen der Bush-Administration, die dem Irak eine Missachtung von UNO-Resolutionen vorwarf, um sodann selbst die UNO als „irrelevant“ zu erklären, wenn sie den US-Vorstellungen nicht folge – was das *worst-case*-Szenario gewesen wäre und sie in vielen Ländern diskreditiert hätte. Aber es war nicht zu übersehen, dass die UNO von der US-Regierung in der Irak-Frage marginalisiert worden war. Sie konnte den Völkerrechtsbruch des Irakkrieges nicht verhindern, und auch bei der Gestaltung des Wiederaufbaus spielte sie nur eine sehr untergeordnete Rolle. Schließlich fand sich die UNO nach dem Krieg in den Sicherheitsratsresolutionen 1483 und 1511 auch mit den neuen Verhältnissen ab und akzeptierte die US-Zivilverwaltung in Bagdad als Partner. UNO und Völkerrecht gehörten sicher zu den Verlierern des Krieges, und es wird in Zukunft vieles davon abhängen, ob es gelingt, die Weltmacht USA wieder einzubinden, ohne sich ihren Diktaten zu unterwerfen.

Der Krieg der USA gegen den Irak und seine Folgen als Teil des US-amerikanischen „Krieges gegen den Terrorismus“ haben die internationalen Beziehungen dramatisch beeinflusst: Beide haben massive Auswirkungen auf die Regionen des Persisch-Arabischen Golfs und auf den Nahen und Mittleren Osten. Die Auswirkungen hängen darüber hinaus auch von der weiteren Entwicklung der Sicherheitslage und dem Erfolg einer zukünftigen irakischen Regierung (und der weiteren Entwicklung in Palästina) ab. Das Verhältnis „des Westens“ (beziehungsweise seiner Führungs-

6 Zu einer muslimischen Sicht des Verhältnisses zum Westen vgl. Salwa Bakr/Bassem Ezbid/Dato'Mohammed Jawhar Hassan/Fikret Karcic/Hanan Kassab-Hassan/Mazhar Zaidi, Die muslimische Welt und der Westen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/2003, S. 6–14.

macht) zu den muslimisch geprägten Ländern und Gesellschaften und zur Dritten Welt ist weiter erschwert, das Misstrauen ist noch gewachsen. Der Krieg und die Besetzung des Irak haben aber auch die transatlantischen Beziehungen schwer beschädigt und von einem schwierigen zu einem krisenhaften Verhältnis entwickelt, und sie haben innerhalb Europas neue Gräben aufgeworfen. Dies hat zu einer Belastung des Integrationsprozesses und der gemeinsamen Handlungsfähigkeit geführt. Und schließlich hat der Irakkrieg auch den gemeinsamen Rahmen der internationalen Beziehungen schwer geschädigt: Das Völkerrecht und die Vereinten Nationen sind nicht ohne Blessuren aus dem Konflikt hervorgegangen. Bei dieser negativen Bilanz darf man allerdings nicht den Fehler machen, die Ursachen beim Irakkrieg allein zu suchen. Viele seiner destruktiven Folgen entsprangen nicht ihm selbst, sondern waren das Ergebnis grundlegenderer Veränderungen, die ihn in dieser Form erst ermöglichten, etwa der unipo-

laren Struktur des internationalen Systems nach dem Ende des Kalten Krieges und der Politik des neuen Unilateralismus Washingtons. Als zentrales Ergebnis der Reaktion auf den 11. September, des „Anti-Terror-Krieges“ und der Kriege in Afghanistan und dem Irak bleibt festzuhalten, dass die USA ihre Machtposition im Nahen und Mittleren Osten und in Zentralasien massiv ausbauen konnten, dass die Region inzwischen mit einem Netz US-amerikanischer Militärstützpunkte überzogen ist, das von der Türkei und Ägypten über den Persisch-Arabischen Golf bis zu Ländern wie Usbekistan, Kirgistan und Pakistan reicht. Für diese massive Machtausdehnung mussten die USA allerdings einen hohen Preis bezahlen: mit einer verstärkt unsicheren Situation in der Region, einer Verschlechterung der Beziehung zu einigen Schlüsselverbündeten, der Schwächung von UNO und Völkerrecht und einem weltweit gewachsenen Misstrauen gegenüber den Absichten und Mitteln einer verstärkt unilateralen Politik der USA.

Das transatlantische Risiko

Deutungen des amerikanisch-europäischen Weltordnungskonflikts

Transatlantischer Streit: Grund zur Sorge

Die deutsch-amerikanischen Beziehungen bereiten große Sorge. Das Zerwürfnis infolge der Irakkrise war kein einmaliger Fauxpas, sondern bildete den schrillen Höhepunkt einer Serie von Auseinandersetzungen, die grob mit dem Gegensatzpaar Unilateralismus (amerikanische Position) und Multilateralismus (deutsche Position) beschrieben werden können. Diesen scharfen Gegensatz durch beschönigende Uminterpretationen („Multilateralismus amerikanischer Art“¹) zu verdecken, hilft nicht viel weiter, weil dieser wackere Versuch die realen Kontroversen nicht aus der Welt schaffen kann; Multilateralismus verlangt nun einmal, dass man bereit ist, sich den einvernehmlich gesetzten Regeln auch zu unterwerfen.² Die Unterwerfung möglichst vieler anderer unter selbstgesetzte Regeln zu verlangen ist hingegen kein Multilateralismus; eben diesen Stil werfen jedoch amerikanische Kritiker nicht zu Unrecht der eigenen Regierung vor.³ Auch wenn die Wogen sich geglättet haben, man wieder miteinander redet und sich demonstrativ um Oberflächenharmonie und Gemeinsamkeiten bemüht, bleiben die Besorgnisse bestehen. Denn es ist gerade dieses allzu sehr bemühte Bemühen, welches die Aufmerksamkeit darauf lenkt, dass irgendwo im Untergrund die Kontroversen weiterbrodeln und auf eine günstige Gelegenheit zur nächsten Eruption warten.

Für hilfreiche Kommentare danke ich Jonas Wolff.

1 Andrew B. Denison, Unilateral oder multilateral? Motive der amerikanischen Irak-Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 24–25/2003, S. 17–24; Joachim Krause, Multilaterale Ordnung oder Hegemonie? Zur transatlantischen Debatte über die weltpolitische Neuordnung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31–32/2003, S. 6–14.

2 Die im Wissenschaftsdiskurs geltende Definition bei John Gerard Ruggie, Multilateralism: The Anatomy of an Institution, in: ders. (Hrsg.), Multilateralism Matters. The Theory and Practice of an Institutional Form, New York 1993, S. 3–47.

3 Vgl. Joseph Nye, U.S. Power and Strategy After Iraq, in: Foreign Affairs, 82 (2003) 4; Madeleine K. Albright, Bridges, Bombs, or Bluster?, in: Foreign Affairs, 82 (2003) 5, S. 2–19.

Der deutsch-amerikanische Streit hat verschiedene Deutungen erfahren; die meisten davon sind relativ optimistisch, was die Zukunft der transatlantischen Beziehungen angeht. Diese Deutungen bilden den Gegenstand der folgenden Untersuchung. Es sollen die Weltbilder und Politikvorstellungen offen gelegt werden, welche die Interpretationen und Argumentationen ihrer Protagonisten leiten. In kritischer Auseinandersetzung mit ihnen soll eine eigene Deutung entwickelt werden, die eher dazu führt, die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Deutschland und Amerika unter der Perspektive von Labilität und Risiko zu betrachten.

Strukturbasierte Deutungen

Eine große Zahl von Autoren argumentiert von einer strukturalistischen Basis aus. Demnach sind die handelnden Personen und Institutionen ausführende Agenten beharrlicher Strukturen, die ihnen wenig oder keinen Spielraum lassen, abweichende Präferenzen zu entwickeln und diese in ihrer Politik umzusetzen. Je nach Ausgangspunkt und Weltbild fallen Diagnose und Prognose dieses strukturalistischen Ansatzes eher pessimistisch oder eher optimistisch aus.

Mars und Venus

Der bekannteste pessimistische Strukturalist ist Robert Kagan, dessen Aufsatz und späteres Buch „Macht und Schwäche“⁴ trotz zahlreicher Vereinfachungen elektrisierend auf die transatlantische Debatte gewirkt und damit demonstriert haben, wie groß das Bedürfnis sein muss, komplexes Geschehen auf einfache Interpretationsmuster herunterzubrechen.⁵ In den folgenden Ausführungen leitet Kagan die amerikanische Politik aus der unvergleichlichen Macht Washingtons und der dar-

4 Robert Kagan, Power and Weakness, in: Policy Review, (Juni 2002) (http://www.policyreview.org/JUNO2/kagan_print.html); ders., Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung, Berlin 2003.

5 Vgl. Harald Müller, Das Zusammenleben der Kulturen. Ein Gegenentwurf zu Huntington, Frankfurt/M 1998, Kap. 2.

aus folgenden Rolle als Weltordnungsgarant ab. Die Vereinigten Staaten können demnach nicht anders handeln, als sie es tun: die eigenen (richtigen) Vorstellungen von Ordnung, von europäischen Protesten unbeirrt, zur Not auch mit militärischer Gewalt durchsetzen. Die harsche Hobbes'sche Welt von Krieg, Kampf und Macht rivalität, chaotisiert durch das Auftreten entschlossener, fanatischer substaatlicher und transnationaler Akteure – verkörpert in der Al-Qaida –, lässt keine andere Wahl als den massiven Einsatz militärischer Gewalt, um das drohende Bündnis von Terroristen und herrschsüchtigen Diktatoren zu sprengen und allfällige Gefahren im Keim zu ersticken, bevor sie das Reich des demokratischen Friedens bedrohen können. Die Europäer hingegen, von dieser Welt getrennt und selbst der fortgeschrittenste Teil eben dieses Friedensreiches, haben es sich in ihrer Schwäche bequem gemacht. Sie *können* gar nicht mehr so handeln, wie die Amerikaner handeln *müssen*. Deutschland nimmt in diesem pazifistischen Ensemble die Position des Protagonisten ein.

Die Rollen der USA und Europas werden nach Kagan von den Kräfteverhältnissen determiniert. Gleiches gilt für die Weltansichten, die daraus folgen. Die Vereinigten Staaten sehen die vielfältigen Gefahren und leiten daraus Notwendigkeiten zum – gegebenenfalls gewaltsamen – Handeln ab. Weil sie handeln müssen und können, verwahren sie sich gegen Versuche, ihrer Handlungsfreiheit Fesseln anzulegen. Ihr rollenbedingter Realismus zieht den Möglichkeiten, sich auf Multilateralismus einzulassen, enge Grenzen. Denn Gulliver darf sich nicht fesseln lassen, wenn denn der Gedanke an Ordnung nicht von vorneherein aufgegeben werden soll.

Anders die Europäer; ihr Friedensreich ist nach Kagan durch vielfältige rechtliche und institutionelle Bindungen geprägt, die in der EU kulminieren. Mangels militärischer Kapazitäten unfähig, das Machtspiel zu spielen, möchten sie vielmehr diese „weiche“ Form von Außenpolitik – Diplomatie, Kooperation, Verträge, internationale Institutionen – lückenlos auf die Welt übertragen, leider auch dort, wo es aufgrund der Böswilligkeit der „Partner“ nicht passen kann. Die Vereinigten Staaten bewahren die Europäer also nicht nur vor dem Übel, das da draußen lauert, sie schützen sie zugleich vor den möglicherweise fatalen Folgen einer auf Weichheit gegründeten weltpolitischen Konzeption. Angesichts der fundamental unterschiedlichen Denkweisen über die Welt stellt Kagan fest, dass von einer transatlantischen Wertegemeinschaft nicht mehr die Rede sein könne; die Ideologie-Lücke, bedingt durch dramatisch unterschiedliche Machtpositionen, lässt sich nicht

schließen, fortgesetzte Reibungen und Kontroversen sind unausweichlich: Insofern ist Kagan Pessimist. Allenfalls ein tragbarer Modus vivendi könne sich herstellen lassen, wenn die USA etwas geduldiger, verständnisvoller und gesprächsbereiter und die Europäer ein wenig unterwerfungswilliger seien.

Imperiale Logik und Überdehnung

Die materiellen Voraussetzungen internationaler Politik bleiben auch die Ausgangsbasis verwandter Deutungen, die sich mit der „imperialen Logik“ befassen. Herfried Münkler schließt sich in seiner Deutung der Irak-Kontroverse eng an das Interpretationsschema Kagans an, bricht aber dessen Ton optimistischer Rechtfertigung mit dem Hinweis auf die dringenden und drängenden Notwendigkeiten, welche die USA in die seit alters her geltende Problematik der imperialen Überdehnung durch universale militärische Präsenz trieben. Der Irakkrieg ist demnach der fast schon verzweifelte Versuch, den wachsenden Bedarf an amerikanischen Truppen in der Umgebung des Persischen Golfes, der mit der Steigerung der Entwicklungs-Selbstblockade der arabischen Verbündeten einherging, durch einen einmaligen Waffengang zu beenden. Der gewaltsam erzwungene Regimewechsel im Irak sollte die regionale Hauptgefahr beheben und die Möglichkeit zu einer demokratischen und friedlichen Entwicklung eröffnen. Damit wären die USA frei, ihre Truppen aus der Region abzuziehen, und gewännen zusätzliche Handlungsfreiheit, um ihr globales Imperium zu erhalten. Nach dem gleichen Muster werden, so prognostiziert Münkler, weitere Kriege folgen, welche die Europäer – denen die militärischen Mittel zur Machtprojektion fehlten – nicht billigen können. Umso mehr werden die USA nach der Regel „Teile und herrsche“ den Versuch unternehmen, die europäische Position aufzusprengen und – über die NATO – einen Teil für „Koalitionen der Willigen“ zu gewinnen. Die ideologische Entfremdung zwischen Europa und Amerika werde dadurch nur noch steigen.⁶

Die Tragik des Imperiums ist gleichfalls der Grundtenor der kritischen Analysen von John Mearsheimer⁷ und Christopher Layne.⁸ Beide erinnern ihre Landsleute an den Zerfall der vergangenen Imperien. Der Versuch, eine derart umspannende Kontrolle über die Welt zu errichten

6 Vgl. Herfried Münkler, *Der neue Golfkrieg*, Reinbek 2003.

7 Vgl. John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York 2001.

8 Vgl. Christopher Layne, *The unipolar illusion. Why new great powers will arise*, in: *International Security*, 17 (Spring 1993) 4, S. 5–51.

und zu erhalten, dass die eigenen vitalen Interessen absolut verlässlich geschützt sind, kommende Gefahren frühzeitig kontrolliert werden können und auch die Sicherheit der eigenen Alliierten so weitgehend gewährleistet ist, dass diese auf den Aufbau eigener, künftig konkurrenzfähiger militärischer Fähigkeiten verzichten, überfordert auch den stärksten Staat. Die Kriege in Afghanistan und Irak sind Schritte auf einem Weg zu einem globalen Kontrollversuch. Nicht nur fehlen den USA trotz ihrer historisch unvergleichlichen Stärke die Ressourcen, um alle Erfordernisse einer solch globalen Ordnung zu erfüllen. Der Versuch alleine trägt bereits den Keim des Scheiterns in sich, da er Gegenkoalitionen provoziert. Selbst die Alliierten werden sich auf Dauer keiner Ordnung beugen, welche Unterwerfung verlangt. Zweifel an dem guten Willen des Hegemons werden geweckt werden, und diese Zweifel werden (manche, viele, alle) Bündnispartner in unverhoffte Zweckbündnisse mit möglichen Feinden der USA treiben (z. B. Russland, China). Die französisch-deutsch-russische Gelegenheitsachse während der Irak-Kontroverse gilt als Anzeichen dafür, dass der Trend bereits auf dem Wege ist. Die Opposition der US-Realisten gegen den Irakkrieg resultierte aus ihrer Überzeugung, dass eine militärische Intervention den Prozess der Überdehnung und Gegenmacht-Bildung nur beschleunigen würde.⁹

Der Pessimismus dieses „strukturellen Realismus“ geht in eine doppelte Richtung: Die Beziehungen zwischen Europa und den USA sind unweigerlich konfliktbehaftet, und zwar in zunehmendem Maße; die Konflikte könnten noch schärfer werden, als Kagan das voraussieht. Die strukturellen Realisten glauben nämlich nicht an die Unveränderlichkeit des gegenwärtigen europäischen Pazifismus und halten es für wahrscheinlich, dass auch Europa seine militärischen Machtmittel erhöhen wird. Weil jedoch mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes der gemeinsame Feind entfallen ist, wird die Stärkung Europas keineswegs dazu führen, dass die Europäer Seite an Seite mit den USA streiten. Vielmehr werden sie ein Gegengewicht zur amerikanischen Übermacht bilden, wobei Deutschland als ressourcenstärkstem Land in Europa die führende Rolle zufallen wird. Zugleich sind die Realisten – anders als der Neokonservative Kagan – pessimistisch in Bezug auf die Möglichkeiten der USA, das eigene imperiale Programm erfolgreich zu bestreiten. Die USA sind nach Mearsheimer

zum Scheitern verurteilt oder haben nach Layne allenfalls die Möglichkeit zum Rückzug auf den amerikanischen Kontinent, der die regionalen Ordnungsaufgaben den Mächten der jeweiligen Region überantwortet.¹⁰ Diese Alternative, die Layne seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes immer wieder vertreten hat, unterminiert allerdings die These der strukturellen Zwänge und verweist zum ersten Mal darauf, dass es letztlich die politischen Akteure sind, die darüber entscheiden, in welche Richtung die Reise geht.

Strukturelle Machttransformation

Charles Kupchan gehört wie Kagan zu den meistzitierten Analytikern der Weltpolitik, im Unterschied zu jenem ist er aber Bush-kritisch. Kupchan sieht das amerikanisch-europäische Verhältnis von dem traditionellen Vorgang der Machttransformation geprägt: Das sich erweiternde und integrierende Europa mit seiner gemeinsamen Währung und seinem gemeinsamen Verteidigungsprojekt ist die aufsteigende, das von Terrorismusfurcht geplagte, von seinem westlich/mittelwestlich geprägten Innern zur Introversion veranlasste und von seinem Ressourceneinsatz her überforderte Amerika die absteigende Macht. Konflikte sind unvermeidlich.

Sie werden verschärft durch die ideologische Divergenz, die Kupchan weitgehend auf die Zusammensetzung der Bush-Regierung zurückführt (womit ein ideelles Element in die zunächst materialistische Analyse einfließt). Diese Zusammensetzung reflektiert aber nach Kupchan durchaus die demographische und wirtschaftliche Entwicklung der USA, wo das „Herzland“, der mittlere Westen und Westen, im Aufstieg ist. Dort sei die antimultilaterale Ideologie mehr zu Hause als irgendwo anders. Und im Übrigen attestiert Kupchan den Amerikanern eine überwiegend unilateralistische politische Kultur.

Verschlimmert wird die Lage auch durch die gegenwärtige Position Europas auf der Aufstiegsleiter: Es ist zu stark, um sich von den USA gänzlich zu lassen, aber noch zu schwach, um gleichberechtigter Partner zu sein; das veranlasst die USA zu einer Einstellung, in der sich Misstrauen und Verachtung mischen, was dem Verhältnis natürlich nicht zuträglich ist. Den Ausweg sieht Kupchan in der wechselseitigen Anerkennung der Verschiedenheit und der neuen Rollenverteilung.¹¹

9 Vgl. John J. Mearsheimer/Stephen M. Walt, Keeping Saddam in a box (http://www.ksg.harvard.edu/news/opeds/2003/walt_saddam_box_nyt_020203.htm); dies., An Unnecessary War, in: Foreign Policy, (Jan./Feb 2003), S. 50–59; Christopher Layne, The Cost of Empire, in: The American Conservative vom 6. 10. 2003.

10 Vgl. Christopher Layne, Offshore Balancing Revisited, in: Washington Quarterly, (2002) 2, S. 233–251.

11 Vgl. Charles A. Kupchan, Die europäische Herausforderung, Reinbek 2003; ders., Nicht nur einer wird gewinnen, in: Die Zeit, Nr. 22 vom 22. 5. 2003 (http://Zeus.zeit.de/text/2003/Essay_Kupchan); ders., Recasting the

Optimistische Strukturalisten: Die proeuropäische Variante

Der Blick auf die Strukturen internationaler Politik kann auch zu ganz anderen, zu viel optimistischeren Prognosen für die transatlantischen Beziehungen führen; dann nämlich, wenn man das intellektuelle Korsett des „Realismus“ verlässt und den Blick auf die Bindekräfte zwischen Europa und die USA richtet. Die Vertreter dieser Position knüpfen an dem Konzept der „Sicherheitsgemeinschaft“ an. Es bezeichnet ein dichtes, auf Dauer gestelltes institutionelles Beziehungsgeflecht, das den Gedanken an ernsthafte Konflikte unter den Gemeinschaftspartnern gar nicht erst aufkommen lässt, sie im Gegenteil für ihre Sicherheit auf die gegenseitige Kooperation und wechselseitige Solidarität verweist.¹² Thomas Risse¹³ – und ganz ähnlich auch Robert G. Livingston¹⁴ – betonen dabei ganz zu Recht das Quartett aus Wirtschaftsbeziehungen, Wertegemeinschaft, öffentlicher Meinung und institutioneller Vergemeinschaftung. Wirtschaftlich ist der transatlantische Raum der Ort der verdichteten transkontinentalen Beziehungen weltweit, und zwar bis zu dem Punkt, an dem sich die Bezeichnung „amerikanisches Unternehmen“ oder „deutsches Unternehmen“ als sinnlos erweist, weil die Interessen derartig geographisch integriert sind, dass sich eine Zurechnung zu Nationalstaaten (und deren Interessen) erübrigt.¹⁵

Auch die Gemeinsamkeit, die durch die liberalen Werte begründet wird, ist eng. Es war ja keineswegs so, dass irgendjemand im „Alten Europa“ Sympathien mit dem Regime Saddam Husseins gehegt hätte – die Abscheu über dessen Herrschaft

Atlantic Bargain, in: Bernard May/Michaela Hönicke Moore (Hrsg.), *The Uncertain Superpower. Domestic Dimensions of U.S. Foreign Policy after the Cold War*, Opladen 2003.

12 Vgl. Karl W. Deutsch u. a., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, N. J. 1957; Emanuel Adler/Michael Barnett (Hrsg.), *Security Communities*, Cambridge 1998; Thomas Risse-Kappen, *Cooperation Among Democracies. The European Influence on US Foreign Policy*, Princeton 1995.

13 Vgl. Thomas Risse, *Die Neue Weltordnung: US-amerikanische Hypermacht – europäische Ohnmacht?*, in: *Welttrends*, (2003) 39; ders., *Es gibt keine Alternative! USA und EU müssen ihre Beziehungen neu justieren*, in: *Internationale Politik*, (2003) 6, S. 9–18; ders., *The Crisis of the Transatlantic Security Community*, in: *Die Friedenswarte*, 78 (2003) 2–3, S. 173–194.

14 Vgl. Robert Gerald Livingston, *Steiniger Weg. Ein Fahrplan für verbesserte deutsch-amerikanische Beziehungen*, in: *Internationale Politik*, (2003) 6, S. 35–40.

15 Vgl. die Daten bei Gert Krell, *Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Der Irak, die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen*, Frankfurt/M., HSK Report 1/2003; gekürzte Fassung in: *APuZ*, B 31–32/2003, S. 23–30.

war in Deutschland, Frankreich oder Belgien nicht weniger groß als in den USA, nur der Umgang damit war heftig umstritten. Das gemeinsame Ideal, dass die Demokratie dereinst weltweit die akzeptierte Herrschaftsform werden möge, ist gemeinsamer Traum der transatlantischen Gemeinschaft. Diese Gemeinsamkeiten zeigen sich auch in der öffentlichen Meinung zu Fragen internationaler Politik. Tatsächlich sind die Unterschiede hier weitaus geringer, als dies der Streit der Regierungen vermuten ließe. Die Bürgerinnen und Bürger der Vereinigten Staaten sind überwiegend den Vereinten Nationen, der multilateralen Rüstungskontrolle, der Entwicklungshilfe oder der internationalen Umweltpolitik gegenüber so positiv eingestellt wie die Menschen in Europa.¹⁶ Unter der Oberfläche der tagespolitischen Streitereien zeigt sich damit eine strukturelle Grundlage, die nicht nur die grundlegenden Werte der liberalen Völkergemeinschaft, sondern auch deren Anwendung auf laufende Probleme als gemeinsames Gut der westlichen Völkergemeinschaft aufweist.

Schließlich enthalten auch die gemeinsamen Institutionen eine nicht zu unterschätzende Bindekraft. Die NATO steht an erster Stelle, die entgegen pessimistischen Prognosen das erste Jahrzehnt seit dem Ende der Konfliktkonstellation, die ihre Gründung motiviert hatte, nicht nur gerade so überlebt hat, sondern mit einer erstaunlichen Vitalität, neuen Aufgaben und einer erweiterten Mitgliedschaft zu neuen Ufern aufgebrochen ist. Andere Institutionen wie die OECD, der Dialog zwischen EU und den USA, und Weltwirtschaftsorganisationen wie IWF oder WTO, die von den transatlantischen Partnern dominiert werden, treten hinzu. Institutionelle Bindungen haben ein intrinsisches Beharrungsvermögen.

Diese vierfachen Bindungswirkungen geben eine solide Grundlage ab, um die durch einen gravierenden, durchaus ernst zu nehmenden Elitendissens zu Weltordnungsfragen irritierten transatlantischen Beziehungen zurück zu größerer Übereinstimmung zu führen; Thomas Risse ignoriert also keineswegs die vor allem von der gegenwärtigen, die amerikanische Regierung tragenden Koalition ausgehenden Risiken.¹⁷ Er empfiehlt den Europäern größere Standhaftigkeit und ernsthaftere Bemühungen, sich auf genuin europäische Positionen zu einigen; die deutsche Politik während der Irak-Krise erhält hier eine Ohrfeige, weil

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

17 Vgl. T. Risse, *Es gibt keine Alternativen* (Anm. 13).

durch die grundsätzliche Absage an jegliche militärische Option, selbst wenn der Sicherheitsrat aufgrund irakischer Obstruktionspolitik militärische Maßnahmen angeordnet hätte, die multilaterale europäische Gegenposition zum amerikanischen Unilateralismus unterminiert worden sei. Risse sieht bei wachsender europäischer Einigkeit für die transatlantischen Beziehungen durchaus gute Perspektiven, weil damit Einflussmöglichkeiten auf Washington eröffnet würden. Livingston plädiert (wie auch Zbigniew Brzezinski¹⁸) für konkrete transatlantische Projekte; hier kommt jeweils zum Ausdruck, dass trotz – oder gerade wegen – der strukturalistischen Betrachtungsweise den Akteuren zugetraut wird, bei richtigem Verhalten strukturerhaltend zu wirken.

Thomas Risse hat eine ganz wesentliche Schwäche der „Pessimisten“ aufgezeigt: ihre Fixierung auf die materielle Basis, die reinen Machtverhältnisse, zwischen den atlantischen Partnern. Die Einbeziehung der ideellen/ideologischen Dimension – etwa die gerade auch von amerikanischen Autoren immer wieder notierte größere politische Religiosität im amerikanischen Konservatismus¹⁹ – gibt den Blick erst vollständig frei auf die Gesamtheit der bestehenden Bindungen, erlaubt aber zugleich auch die Analyse der Kontroversen, die gerade in dieser Dimension zu Hause sind. Aber Risse vernachlässigt zu stark die Wirkungskräfte der Akteure, die von den Strukturen, in denen sie arbeiten und die nicht unabhängig vom Handeln der Akteure bestehen, keineswegs vollständig gefesselt sind. Um die künftige Stabilität der transatlantischen Beziehungen und damit auch der deutsch-amerikanischen realistisch einschätzen zu können, muss die Frage gestellt werden, wie robust diese Strukturen gegenüber zerstörerischem Handeln der Akteure sind. Dies scheint auch Risse anzuerkennen, wenn er die Europäer zu einer konzertierten Verteidigung der transatlantischen Strukturen gegen die gegenwärtigen US-Politik auffordert.

Optimistische Strukturalisten: Die proamerikanische Variante

Joachim Krause²⁰ geht mit der Analyse von Thomas Risse in vielen Punkten konform. Auch er sieht das Verhältnis Europa–Amerika und Deutschland–Amerika in einer soliden strukturel-

18 Vgl. Zbigniew Brzezinski, *Europäer in den Irak! Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen*, in: *Internationale Politik*, (2003) 8, S. 57–18.

19 Vgl. Karen Kramer, *Klischees, Lügen und Missverständnisse. Zur amerikanisch-deutschen Fehl Wahrnehmung*, in: *Internationale Politik*, (2003) 6, S. 49–54, hier S. 53 f.

20 Vgl. Anm. 1.

len Grundlage begründet, welche den einen oder anderen Sturm durchaus aushalten kann. Er geht allerdings einen Schritt weiter; wo Risse zwischen den politischen Eliten erhebliche Zerwürfnisse konstatiert und daraus die Forderung an die Europäer ableitet, zu einer einheitlichen Strategie zu finden, mit der sich die amerikanischen Abweichungen von den gemeinsamen Grundlagen korrigieren ließe, hält Krause den Dissens für ein Ergebnis von Missverständnissen und Fehlinterpretationen auf Seiten der Europäer: Tatsächlich gehe es den amerikanischen Konservativen – deren Argumente und Denkweise in Europa keine faire Aufnahme gefunden hätten – keineswegs um die Vorherrschaft der USA, sondern um die Verwirklichung der liberalen Werte, in denen auch der europäische Multilateralismus wurzele. Demnach stehe hier nicht Multilateralismus gegen Unilateralismus, sondern der „universalistische Liberalismus“ der Europäer, vor allen Dingen der Deutschen, der stets vom fehlenden Realismus geplagt sei, gegen einen „pragmatischen Liberalismus“, der gegen diese Gefahr gefeit sei.

Die USA wünschten dringend die (multilaterale) Zusammenarbeit mit anderen, vor allem den Verbündeten, sähen sich aber durch die Risiken der Weltpolitik gegebenenfalls auch zum Alleingang berechtigt und genötigt. Sieht Risse die Lösung in der größeren Geschlossenheit der Europäer, mit der diese den Alleingängen des amerikanischen Bundesgenossen entgegentreten müssten, so wünscht Krause vielmehr, dass die Europäer sich der „sinnvollen Synthese zwischen liberalen und realistischen Vorstellungen“ amerikanischer Neokonservativer anschließen und von ihrem „trotzigen Beharren auf meist formalen völkerrechtlichen Bestimmungen“ ablassen mögen. Ähnlich wie Kagan wünscht er sich von Amerika lediglich „weniger Ungeduld“ (mit den Trotzköpfen) und mehr Konsultationen.

Krause sieht bei seiner Ehrenrettung des Neokonservatismus davon ab, dass die europäische Kritik von maßgeblichen Stimmen in den USA geteilt und gelegentlich mit noch größerer Schärfe vorgebracht wird. Sein Dementi hegemonialer Ambitionen Washingtons ist auch schlecht mit jenen Kernpassagen der „National Security Strategy“ in Übereinstimmung zu bringen, in der ausdrücklich davon die Rede ist, dass die militärische Überlegenheit der USA auf unbegrenzte Dauer festgeschrieben werden müsse.²¹ Auch fragt es sich, was der Begriff des Multilateralismus noch wert sein soll, wenn er den politischen und militärischen Alleingang immer dann vorsieht, wenn die ande-

21 Vgl. *The White House, National Security Strategy*, Washington, D.C., September 2002.

ren sich nicht dem eigenen politischen Willen unterwerfen; hier hilft die Qualifikation mit dem Begriff „pragmatisch“ nicht weiter; nicht umsonst sprechen zahlreiche amerikanische Kritiker der Bush-Administration von den imperialen Zügen ihrer Politik.²² Zum Multilateralismus gehört eben genau jener von Krause fälschlich als „meist formale völkerrechtliche Bestimmungen“ abgetane Kanon von Regeln, die nicht „formaler“, sondern verfahrensrechtlicher Natur sind und – wie die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Gesetzgebung – festlegen, wie Entscheidungen über Krieg und Frieden und über andere Aspekte guter Weltordnung getroffen werden sollen.²³ Da in diesen Fragen ein gewaltiger Dissens zwischen den USA und Europa besteht, ist der Versuch, ihn kleinzureden, eine zwar gut gemeinte, im Ergebnis aber schädliche Gesundheitsbetriebe, weil er dazu führt, die beträchtliche Arbeit zu unterschätzen, welche die Erhaltung der transatlantischen Beziehung erfordert.²⁴

Akteursbasierte Deutungen

Den strukturalistischen Deutungsmustern stehen akteurszentrierte gegenüber. Hier sind es spezifische Akteure, die das Geschehen vorantreiben. Befreit von Sachzwängen struktureller Bedingungen nutzen sie ihre Handlungsfreiheit, um dem Lauf der Dinge eine (richtige oder falsche) Richtung zu geben.

22 Vgl. Dimitri K. Simes, *America's Imperial Dilemma*, in: *Foreign Affairs*, 82 (2003) 6, S. 91–102; John Newhouse, *Imperial America: The Bush Assault on the World Order*, New York 2003; Edward Rhodes, *The Imperial Logic of Bush's Liberal Agenda*, in: *Survival*, 45 (Frühjahr 2003) 1, S. 131–154; Clyde Prestowitz, *Rogue Nation. American Unilateralism and the Failure of Good Intentions*, New York 2003; James Chace, *Quixotic Amerika*, in: *World Policy Journal*, XX (Fall 2003) 3, S. 7–16; G. John Ikenberry, *America's Imperial Ambition*, in: *Foreign Affairs*, 81 (2002) 5, S. 44–60 und selbst ein besonnener französischer Beobachter wie Dominique Moisi spricht vom „Amerikanischen imperialen Projekt“ im Mittleren Osten und nennt die Vereinigten Staaten Bushs eine „revisionistische“ Macht, in: *Foreign Affairs*, 82, (2003) 6, S. 67–73.

23 Vgl. Jochen Hippler, *Unilateralismus der USA als Problem der internationalen Politik*, in: *APuZ*, B 31–32/2003, S. 15–22; ders./Jeanette Schade, *US-Unilateralismus als Problem von internationaler Politik und Global Governance*, INEF Report 20, Duisburg 2003.

24 Ganz abgesehen davon, dass die Übernahme der amerikanischen Bedrohungsanalyse und die daraus folgende Strategie fragwürdig ist; vgl. Sherle R. Schwenninger, *Revamping American Grand Strategy*, in: *World Policy Journal*, XX (Fall 2003) 3, S. 25–44; Harald Müller, *Amerika schlägt zurück. Die Weltordnung nach dem 11. September*, Frankfurt/M 2003, Kap. 8 und 9.

Deutschlandkritische Autoren

Einige deutsche Autoren legen den Schwerpunkt ihrer Kritik auf das Verhalten der Bundesregierung.²⁵ Dabei kann Christian Hackes interessanter Versuch leicht als strukturorientiert missverstanden werden, weil er sich überwiegend eines realistischen Vokabulars bedient und in dieser Tradition Deutschlands „eigentliche“, „interessenbedingte“ Rolle in der des Vermittlers zwischen französischen und amerikanischen Positionen sieht. Den osteuropäischen Regierungen, die sich in der Unterstützung des Irakkriegs durchweg über die Mehrheitsmeinung ihrer Öffentlichkeit hinwegsetzen, attestiert er „interessenbedingte“ Politik. Dass er tatsächlich eine ganz und gar akteurszentrierte Deutung unternimmt, kommt in den Süsselsätzen zum Ausdruck, wonach „Deutschland ein beträchtliches Maß an Mitschuld, wenn nicht sogar Hauptschuld für viele Fehlentwicklungen trägt. Die Bundesregierung hat die amerikakritische Atmosphäre in Deutschland und Europa mit verursacht“²⁶.

Ganz abgesehen davon, dass Hacke die Einflussmöglichkeiten des Bundeskanzlers wohl doch ein wenig überschätzt, wenn er ihm zutraut, die negative öffentliche Meinung über den Irakkrieg von Spanien bis Polen, von Großbritannien bis Rumänien nachhaltig zu beeinflussen, vernachlässigt seine Interpretation – trotz anfänglich kritischer Worte über den Politikstil Washingtons – den amerikanischen Part in der Interaktion zwischen den Vereinigten Staaten und Deutschland/Europa. Anders argumentiert dagegen Kamp:²⁷ Die Kontroversen fingen ja nicht mit dem Irakkrieg an, sondern Europa hatte schon mit dem amerikanischen Unilateralismus zu kämpfen, bevor die Zwillingstürme in New York zusammenstürzten und auch bevor nach der „Achse-des-Bösen“-Rede des amerikanischen Präsidenten das Pentagon im Frühjahr 2002 mit konkreten Angriffsplanungen gegen den Irak begann. Dass das kategorische „Nein“ des Bundeskanzlers gegenüber einem militärischen Eingreifen im Irak – ohne Rücksicht auf Entschließungen des Sicherheitsrats – falsch war, ist durchaus einzuräumen. Aber dieses Nein hat die amerikanisch-europäischen Kontroversen nicht ausgelöst. Es hat auch den Verlauf des Eskalationsprozesses zum Krieg kaum beeinflusst, da die entscheidende diplomatische Konfliktlinie nicht zwischen Deutschland und den USA, sondern zwischen Frankreich und den USA verlief.

25 Vgl. Karl-Heinz Kamp, *Die Zukunft der deutsch-amerikanischen Sicherheitspartnerschaft*, in: *APuZ*, B 46/2003, S. 16–22; Christian Hacke, *Deutschland, Europa und der Irakkonflikt*, in: *APuZ*, B 24–25/2003, S. 8–16.

26 Chr. Hacke, ebd., S. 14.

27 Vgl. K.-H. Kamp (Anm. 25), S. 16 f.

Eine andere deutsche Position hätte im Übrigen die Kontroverse am Schluss kaum vermieden, weil die amerikanische Entschlossenheit, Saddam Hussein gewaltsam aus dem Amt zu entfernen, durch Aktivitäten und Erfolge der Inspektoren nicht mehr beeinflussbar war. Der französische Vorschlag einer längeren Frist für die Inspektionen bei gleichzeitiger Stärkung des Inspektorats war ja durchaus plausibel und entsprach auch dem Wunsch der UNMOVIC selbst, stieß aber in Washington auf taube Ohren. Hätte ein deutscher Bundeskanzler unter diesen Umständen tatsächlich eine amerikanische Position stützen können, die im eigenen Land unpopulär war und ja auch von der deutschen Opposition nicht gerade enthusiastisch geteilt wurde?

Hacke zeichnet ein düsteres Bild der deutsch-amerikanischen (und der intraeuropäischen) Zukunft, solange Deutschland sich nicht auf die Rolle des Brückenbauers besinne. Karl-Heinz Kamp ist wesentlich optimistischer und notiert befriedigt die Annäherung, die seit Kriegsende zustande gekommen sei und die deutlich mache, dass „sowohl die transatlantische wie auch die deutsch-amerikanische Scheidung ausgeblieben“ sei, wenngleich die Beziehungen zwischen den beiden Regierungen auf Grund des Vertrauensverlustes der Bush-Administration in Schröder nicht vollständig zu reparieren und ein Gewichtsverlust Deutschlands in der internationalen Politik zu beklagen sei.²⁸

Das Aus-dem-Geleise-Bringen und das Wieder-Einrenken scheint in diesem Analyseraster leichter zu fallen, weil Beziehungen auf Regierungsebene beschrieben und von „rhetorischen Fehlritten“ oder „ungeschickte[m] politische[m] Agieren“²⁹ verursacht und durch „vorsichtiges diplomatisches Vorgehen“³⁰ wieder ausgegügelt werden können. Die Staatenbeziehungen manifestieren sich hier in diplomatischen Beziehungen, die zwar in einer strukturalistischen Perspektive eigentlich angemessener Rollen kritisierbar sind, in der Realanalyse aber als voluntaristische Willensakte der Akteure beschrieben werden. Damit stellt sich allerdings die Frage, ob diese Willensakte nun Idiosynkrasien, ideologischen Besonderheiten oder momentanen opportunistischen Erwägungen (Wahlkampf!) der Politiker zuzurechnen sind oder ob sie nicht vielmehr ihrerseits in strukturellen Voraussetzungen wurzeln, also für etwas repräsentativ sind, das sich nicht so ohne weiteres durch rhetorische Korrekturen, einen längeren

28 Vgl. ebd., S. 16, 19.

29 Ebd., S. 16 f.

30 Chr. Hacke (Anm. 25), S. 9.

Händedruck oder die Wiederaufnahme des zwischenmenschlichen Telefonverkehrs beheben lässt.

US-kritische Positionen

Diese Vorstellung³¹ ist freilich nicht auf deutsche, Berlin-kritische Autoren beschränkt, sondern findet sich spiegelbildlich auch bei amerikanischen Kritikern der eigenen Regierung, nur dass hier das transatlantische Zerwürfnis nicht der deutschen (europäischen), sondern der amerikanischen Seite angekreidet wird. So stimmt Madeleine Albright, die frühere Außenministerin, zwar mit ihrer Regierung darin überein, dass die Entthronung Saddam Husseins eine politische Notwendigkeit war. Sie übt aber harsche Kritik an der Art und Weise, wie diese Entscheidung gefällt und durchgesetzt wurde.³² Der frühere US-Diplomat James Rubin wirft der Bush-Administration beliebiges Argumentieren für den Krieg vor, welches den Eindruck erweckt habe, man sei auf jeden Fall zu einem Waffengang entschlossen, und hält Colin Powell mangelnde Anstrengungen vor, durch Reisediplomatie die Verbündeten zu überzeugen; Rumsfelds beleidigende Rhetorik habe die Sache noch schlimmer gemacht.³³

Unverkennbar ist, dass diese Gruppe von Kritikern die europäischen Bedenken hinsichtlich der alle Politikgebiete umfassenden amerikanischen Alleingänge³⁴ teilt. Sie werfen der eigenen Regierung und den sie tragenden Kräften eine fundamentale Fehlkonzeption von Macht vor. Die militärische Macht, so vor allem Joseph Nye und John Ikenberry,³⁵ ist ganz unzureichend, um eine komplexe Palette politischer Ziele in einer zunehmend vernetzten Welt verwirklichen zu können. Die Mitarbeit anderer wird dringend benötigt, was verlangt, dass man sie nicht vor den Kopf stößt; und auch dem europäischen Hinweis auf die Wichtigkeit und Nützlichkeit rechtlicher und institutioneller Bindungen wird Recht gegeben, wobei selten die Bemerkung ausbleibt, dass die Europäer auch das ihre tun müssten, um denjenigen Institutionen, die für die Sicherheit zuständig sind, „Zähne“ zu geben.

31 Ich vermeide bewusst den Begriff „antiamerikanisch“, dessen inflationärer, politisch instrumenteller Gebrauch ihn mittlerweile auf die analytische Qualität des „antiso-wjetischen“ in der ehemaligen DDR heruntertransformiert hat.

32 Vgl. Madeleine K. Albright, *Bridges, Bombs, or Bluster?*, in: *Foreign Affairs*, 82 (2003) 5, S. 2–19.

33 Vgl. James P. Rubin, *Stumbling Into War*, in: *Foreign Affairs*, 82 (2003) 5, S. 46–66.

34 Vgl. J. Hippler (Anm. 23).

35 Vgl. G. John Ikenberry, *Americas Imperial Ambition*, in: *Foreign Affairs*, 81 (2002) 5, S. 44–60; J. Nye (Anm. 3).

Ebenso wie der führende amerikanische Europa-Spezialist Ron Asmus³⁶ glaubt Albright, dass sich bleibender Schaden nur dann von der Allianz abwenden lasse, wenn die Bush-Administration zu einer dramatischen Umstellung ihres Politikstils auf eine mehr partnerschaftliche Behandlung der Europäer bereit sei. Asmus sieht den Schlüssel zu einer künftigen transatlantischen Konvergenz in der Ausarbeitung einer gemeinsamen Demokratisierungsstrategie für den Nahen und Mittleren Osten. Anscheinend sind diese Autoren der Meinung, ein Umdenken oder Umschalten in den Spitzenpositionen in Washington – also lediglich eine Umorientierung der in der Verantwortung stehenden Akteure – genüge, um das beschädigte amerikanisch-europäische bzw. amerikanisch-deutsche Verhältnis vielleicht nicht auf den alten Stand des wechselseitigen Vertrauens, aber doch auf den eines fruchtbaren, kooperativen Modus Vivendi zu bringen.

Struktur, Akteur und Außenpolitik

Die grundlegende Schwäche der strukturalistischen Analyse³⁷ ist die Unterschätzung des Wandels. Dies wiederum hängt damit zusammen, dass die Wechselwirkung, die zwischen Strukturen und Akteuren besteht, zur Hälfte abgeschnitten wird. Dass die Struktur die Akteure lenkt, ihr Handeln womöglich sogar determiniert, wird gesehen. Dass sie jedoch nur verharren kann, wenn die Akteure sie in ihrer politischen Praxis täglich von neuem bauen, dass insofern Politik Strukturen eben auch ändern kann, wird oft ausgeblendet, trotz der dramatischen Erfahrungen, welche die Welt mit dem Wechsel an der Spitze der Sowjetunion im Jahre 1985 gemacht hat. Vor allem die an materiellen Faktoren (Machtressourcen) orientierten Autoren leiden unter diesem strukturkonservativen Vorurteil, und es ist erstaunlich, wie sie von dieser politischen Philosophie aus die Fehler von Politikern ankreiden oder Verhaltensempfehlungen geben, ist doch in ihrer Weltsicht gar nicht ersichtlich, dass die Akteure solche Handlungsspielräume überhaupt besitzen.

Wo ideelle Faktoren in die Strukturbeschreibung einbezogen werden, wird die Analyse flexibler, da damit die Existenz sehr unterschiedlicher politischer Diskurse und deren Wirkungen auf die

nationalen und internationalen Machtverhältnisse ins Blickfeld treten. Das kommt etwa darin zum Ausdruck, dass Thomas Risse die Risiken, die in dem amerikanischen Politikwechsel nach 2001 liegen, deutlich herausfiltert. Dennoch läuft er m. E. Gefahr, die heilsame Wirkung der transatlantischen Strukturen zu überschätzen und die potenzielle Sprengkraft beharrlichen, radikalen Akteursverhaltens unterzubewerten.

Strukturen legen den Akteuren Handlungsbeschränkungen auf: Manche Optionen scheiden ganz aus (Liechtenstein kann keinen bewaffneten Konflikt mit den USA beginnen), andere können nur um den Preis des Scheiterns verfolgt werden; sie sind gleichwohl nicht unmöglich. Strukturen eröffnen andererseits auch Handlungschancen: Die Mitgliedschaft in der EU und deren Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik gibt den europäischen Regierungen die Möglichkeit einer gelegentlichen wirksamen Gegenpositionierung gegenüber der von Washington verfolgten Politik – wie beim Internationalen Strafgerichtshof –, die auf nationaler Basis alleine aussichtslos wäre. Strukturelle Beschränkung und Ermöglichung nimmt Einfluss auf das Handeln der Akteure, determiniert es aber keineswegs. Freiheitsgrade bleiben erhalten, umso mehr, je mächtiger der betroffene Akteur ist.

Politische Akteure sind damit aber ebensowenig vollständig flexible Einzelkämpfer, die ihre Orientierungen willkürlich wechseln können, wie es die akteursorientierte Analyse gelegentlich zu unterstellen scheint. Es ist diese Einschränkung, die vor der Illusion warnt, leichte Anpassungen der Politik, marginale Umorientierungen der agierenden Personen und dergleichen könnten ohne weiteres die entstandenen Risse kitten. Die Frage ist nämlich, ob die Akteure selbst zu diesem Verhaltenswechsel in der Lage sind. Sie sind Exponenten von politischen Gruppierungen und Koalitionen, in deren Diskursen sie verankert sind. Die innenpolitische Dimension außenpolitischen Handelns zu übersehen oder zu leugnen ist realitätsblind. Neue Akteure und Koalitionswechsel bringen die Möglichkeit mit sich, dass neue Einflüsse auf althergebrachte, für selbstverständlich gehaltene Strukturen wirken. Die Träger neuer außenpolitischer Diskurse entwickeln sich aus dem Innern ihrer Gesellschaften heraus. Begünstigt werden sie durch Veränderungen in den internationalen Beziehungen, die eine Nachfrage nach neuen Konzepten schaffen. Das Ende des Ost-West-Konflikts und der Schock des 11. September 2001 haben solche „Gelegenheitsfenster“ für „neue Diskursunternehmer“ geschaffen. Je größer und binnenorientierter ein Land ist, desto besser dürften die Entwicklungschancen für die Propheten des

36 Vgl. Ronald D. Asmus, *Rebuilding the Atlantic Alliance*, in: *Foreign Affairs*, 82 (2003) 5, S. 20–31.

37 Vgl. zu den folgenden Ausführungen auch: Anthony Giddens, *The Constitution of Society*, Berkeley 1984; David Dessler, *What's At Stake With the Agent-Structure Debate*, in: *International Organization*, 43 (1989) 3, S. 441–473.

Neuen sein. Ob die Strukturen internationaler Politik robust genug sind, diesen neuen Einflüssen standzuhalten, ist eine offene Frage; die Antwort hängt nicht zuletzt von den Kräfteverhältnissen zwischen den Protagonisten des Wandels und denen der Beharrung ab.

Der Riss durch den Atlantik

Nach diesen Überlegungen richtet sich der Blick zurück auf die Ursachen der transatlantischen Querelen. Ausgangspunkt aller weiteren Überlegungen muss die Tatsache sein, dass die amerikanische politische Kultur im Vergleich zur deutschen (wie allgemein zur europäischen) eine Rechtsverschiebung aufweist. Das heißt, dass das „politisch Korrekte“ auf der linken Seite des politischen Spektrums in den USA früher aufhört als in Europa. Das hat mit der gänzlich anderen Entwicklung der amerikanischen Arbeiterbewegung zu tun; dort hatte der Sozialismus nie eine starke Position, war der Antikommunismus auf der Linken so stark ausgeprägt wie auf der Rechten. Die Grenze des „politisch Korrekten“ verläuft auf der Rechten stärker im Extremen als in Europa. Zur Illustration: Jemand wie Martin Hohmann würde sicher nicht aus der Republikanischen Partei ausgeschlossen. Diese Konstellation ist für die transatlantischen Beziehungen unter normalen Umständen nicht dramatisch, da die „Mitte“ auf beiden Seiten des Atlantischen Ozeans noch so nah beieinander ist und daher die Teilmenge gemeinsamer Werte, Überzeugungen und strategischer Prinzipien groß genug ist, um eine solide Grundlage für eine Sicherheitsgemeinschaft abzugeben – wie Risse und Krell dies beschrieben haben.

Die Stärke der westlichen Sicherheitsgemeinschaft während des Ost-West-Konflikts bestand darin, dass die Distanzen zwischen den verschiedenen die Regierungen auf beiden Seiten des Atlantik tragenden politischen Kräften links und rechts von der Mitte zwar vorhanden, aber nicht groß genug waren, um grundlegende Positionsdifferenzen über die Gestaltung der für beide Partner wichtigen Politikfelder aufkommen zu lassen. Natürlich gab es Konflikte, aber die hielten sich in relativ engen Grenzen und konnten auf weitgehend gemeinsamen politisch-philosophischen Grundlagen geklärt werden.

Eine grundlegende Änderung ist seit den siebziger Jahren in den Vereinigten Staaten vor sich gegangen. Die New-Deal-Koalition, die von der rechten Mitte bis zum linken Rand reichte, ist einer konservativen Koalition gewichen, welche die Mitte bis

weit zum rechten Rand des politischen Spektrums umfasst. Damit hat sich ein alternativer weltpolitischer Diskurs entwickelt, der von Kräften weit rechts von der Mitte getragen wird und sich von dem nur unwesentlich adjustierten europäischen Durchschnittsdiskurs erheblich unterscheidet.

Amerikanisch-europäische Beziehungen

Unter der Administration von George W. Bush hat sich die Lage jedoch zum zweiten Male in einem Vierteljahrhundert verschärft: Wie in der ersten Reagan-Administration liegt die Koalition der diese Regierung tragenden Kräfte auf dem äußersten rechten Rand des politischen Spektrums der USA.³⁸ Sie setzt sich zusammen

– aus der christlichen Rechten, deren Interessen überwiegend gesellschaftspolitischer Natur sind.³⁹ Außenpolitisch vertritt sie eine starke Abneigung gegen die Vereinten Nationen und eine vorbehaltlose Unterstützung der israelischen Landnahme auf der Westbank, da viele ihrer Anhänger der festen Überzeugung sind, der Messias werde erst dann kommen, wenn das klassische Israel wiederhergestellt sei.⁴⁰

– aus dem „Herzland-Konservatismus“ (Kupchan) des Westens und mittleren Westens. Er ist der Autonomie, dem Unilateralismus, der Konzentration auf die eigene Stärke, der Rechtsetzung auf eigene Faust zugeneigt.

– aus den „Jacksonianern“, konservativen Imperialisten, denen es um die Durchsetzung der nationalen Interessen der USA und die bedingungslose Gewährleistung der nationalen Sicherheit geht.

– aus dem Neokonservatismus, der die Verteidigung der Suprematie der USA mit einer missionarischen Berufung Amerikas zur Ausdehnung der Demokratie gegen die Diktatoren der „Schurkenstaaten“ verbindet.⁴¹

38 Vgl. Richard W. Stevenson, Bush's conservatism worries party moderates, in: International Herald Tribune vom 22. 1. 2003, S. 7; Ernst-Otto Czempiel, Die stolpernde Weltmacht, in: APuZ, B 46/2003, S. 7–15; Charles Kupchan, Die europäische Herausforderung, Reinbek 2003.

39 Im Denken des amerikanischen Präsidenten selbst gibt es gewisse Affinitäten zum *Mindset* dieser Gruppierung, vgl. Robert Jay Lifton, „In the Lord's Hands“. Americas Apocalyptic Mindset, in: World Policy Journal, XX (Fall 2003) 3, S. 59–69.

40 Vgl. Michael Minkenberg, Die Christliche Rechte und die amerikanische Politik von der ersten bis zur zweiten Bush-Administration, in: APuZ, B 46/2003, S. 23–32.

41 Vgl. Alexandra Homolar-Riechmann, Pax Americana und gewaltsame Demokratisierung. Zu den politischen Vor-

Im Kräftespiel dieser Koalition spielt die klassische republikanische Mitte mit ihrer gemäßigt realistischen Weltsicht nur die zweite Geige. Sie wird von Colin Powell vertreten. Den liberalen Republikanismus, der in den siebziger und noch in den achtziger Jahren gerade im Senat stark war, gibt es fast gar nicht mehr. Der Isolationismus, stets bei den Republikanern zu Hause, ist gegenwärtig gleichfalls nicht richtungweisend.

War unter Ronald Reagan der Kalte Krieg eine Klammer, der trotz dieser Rechtsabweichung die Atlantische Allianz zusammenhielt, so schlug der Wertedissens mangels eines klar identifizierbaren Feindes diesmal voll auf die politischen Beziehungen durch.⁴² Der transnationale Terrorismus kann diese Rolle nicht in gleicher Weise spielen, weil er nicht, wie die geopolitische Lage in Europa und das System des nuklearen Gleichgewichts, die strategischen und politischen Optionen der Akteure einengt. Diese können vielmehr von extremen Positionen des strategischen Spektrums aus argumentieren und handeln, zwischen denen sich keine Gemeinsamkeiten mehr ergeben. Es führt daher in die Irre, wenn – vom Standpunkt vorgeblicher imperialer Logik oder transatlantischer Uner-schütterlichkeit – behauptet wird, es mache keinen Unterschied, wer in Washington regiert.⁴³ Auch unter Bill Clinton gab es den Unilateralismus, übrigens in erster Linie verursacht durch den massiven Druck des republikanisch beherrschten Kongresses. Die Verschiebung des regierenden republikanischen Koalitionszentrums weg von der Mitte hat den gemeinsamen Fundus von (weltpolitischen) Lageanalysen, Wertorientierungen und Strategien gefährlich schrumpfen lassen; das wurde bereits lange vor dem 11. September sichtbar, wobei sich die neokonservative Linie erst nach diesem Datum endgültig durchsetzte.⁴⁴

Der Wertedissens ist umso gefährlicher, als er ja von einer gemeinsamen liberalen Grundlage ausgeht. Nur ziehen amerikanische Neokonservative

stellungen konservativer Think Tanks, in: APuZ, B 46/2003, S. 33–40; zur gedanklichen Vorbereitung des Regime-wechsels im Irak durch die Neokonservativen vgl. Ludwig Watzal, *Get the boys home*, in: *International. Zeitschrift für Internationale Politik*, (2003) 6, S. 22–26 (www.watzal.com).

42 Vgl. David P. Calleo, *Transatlantic Folly: NATO vs. the EU*, in: *World Policy Journal*, XX (Fall 2003) 3, S. 17–24; Nicole Gnesotto, *EU, US: visions of the world, visions of the other*, in: Gustav Lindstrom (Hrsg.), *Shift or Rift. Assessing US-EU relations after Iraq*, Paris 2003.

43 Vgl. H. Münkler (Anm. 6), S. 25; Richard Herzinger, *Siamesische Zwillinge. Amerika und Europa streiten sich heftig – und gehören doch untrennbar zusammen*, in: *Internationale Politik*, (2003) 6, S. 1–8, hier S. 6 f.

44 Vgl. Peter Rudolf, *Wie der 11. September die amerikanische Außenpolitik verändert hat. Bilanz nach einem Jahr*, Berlin, SWP Aktuell 33/2003.

aus der Wertschätzung von Menschenrechten und Demokratie die Legitimation, beides gegebenenfalls mit Gewalt durchzusetzen. Die Heterogenität der Staatsformen ist für sie eine letztlich nicht tolerable Herausforderung.⁴⁵ Der europäische Mainstream hingegen – und Deutschland steht auf dem extremen Flügel – leitet aus derselben Grundlage die Notwendigkeit von Rechtsbeachtung und Kooperation auch im Verhältnis zu Nichtdemokratien ab, weil die Chance für einen friedlichen Wandel aufrechterhalten werden muss und weil der Respekt vor Menschenwürde und Menschenleben außer in Ausnahmefällen (Verteidigung und Genozid) militärisches Handeln ausschließt. Beide Positionen sind liberal und moralisch, widersprechen sich jedoch in der Konsequenz diametral.

Die Nähe des Ausgangspunkts macht den Dissens um so brisanter: Schismen sind von besonderer Sprengkraft. Gerade die moralische Dimension⁴⁶ lässt die Abweichung des anderen als unverzeihlichen Verrat erscheinen. Sie zu übersehen und auf Interessenkonstellationen abzuheben ist ein riskantes Versäumnis.⁴⁷ Das Grundvertrauen in die transatlantischen Strukturen sollte nicht vergessen lassen, dass Sicherheitsgemeinschaften auf der wechselseitigen Identifizierung, Wertschätzung und Sympathie beruhen. Hier sind die Trends alarmierend. In den Vereinigten Staaten hat die Sympathie für Frankreich und Deutschland spürbar nachgelassen; ein moderater Kommentator wie Thomas Friedman sprach von Frankreich als dem „Feind“, mit dem die USA „im Krieg seien“⁴⁸. Umgekehrt ist der Ansehensverlust der USA in Europa hoch dramatisch.⁴⁹ Neuerdings hält eine Mehrheit der Europäer die amerikanische Weltführungsrolle für „unerwünscht“⁵⁰. Dass die USA als „Gefahr für den Weltfrieden“ in der europäischen öffentlichen Meinung zusammen mit Nordkorea auf Rang zwei platziert sind, entspricht den Anforderungen an die „Sicherheitsgemeinschaft“ wahrlich nicht.⁵¹

45 Vgl. Newt Gingrich, *Rogue State Department*, in: *Foreign Policy*, (Juli/August 2003), S. 42–48; kritisch: Edward Rhodes, *The Imperial Logic of Bush's Liberal Agenda*, in: *Survival*, 45 (Frühjahr 2003) 1, S. 131–154.

46 Ausgezeichnet dokumentiert in: Dana H. Allin/Steven Simon, *The Moral Psychology of US Support for Israel*, in: *Survival*, 45 (Herbst 2003) 3, S. 123–144.

47 Vgl. Andrew Moravcsik, *Striking a New Transatlantic Bargain*, in: *Foreign Affairs*, 82 (2003) 4, S. 74–89.

48 Thomas L. Friedman, *France and the United States are at War*, in: *New York Times* vom 19. 9. 2003.

49 Vgl. The Pew Research Center for the People and the Press, *Views of a Changing World 2003* (<http://people-press.org/reports/display.php3?Report=185>).

50 German Marshall Funds of the United States, *Transatlantic Trends 2003*.

51 Vgl. Eurobarometer 150 (http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl151_iraq_full_report.pdf).

Die Daten zeigen einen außergewöhnlichen Zerfall des europäischen Vertrauens in den amerikanischen Partner. Vielleicht am bemerkenswertesten ist, dass dieser Prozess Großbritannien, trotz der Tradition der „special relationship“ und der Verkörperung dieser Beziehung durch die Nähe Tony Blairs zu George W. Bush, voll miteinbezieht: Zwei Drittel der britischen Bevölkerung missbilligen Bushs Außenpolitik, und 50 Prozent glauben, dass Blairs Schulterchluss mit Bush schlecht für Großbritannien ist.⁵²

Folgerungen

Rhetorik und Ungeschick haben sicher zum Zerwürfnis einiges beigetragen: ein wahlkämpfender Bundeskanzler, ein polternder amerikanischer Verteidigungsminister. Diese Stilbrüche lassen sich an der Oberfläche korrigieren. Darunter liegt jedoch die Wertorientierungs- und Strategiedifferenz zwischen der die USA führenden Elitenkoalition sowie europäischen Eliten und Massenorientierungen. Hier handelt es sich nicht um Oberflächenphänomene, sondern strukturelle Gegebenheiten, die durch Stiländerungen nicht zum Verschwinden gebracht werden. Tröstlich ist, dass unter diesem Dissens wieder verbindende Strukturen ruhen, wie sie die Vertreter des Sicherheitsgemeinschaftskonzepts in den Vordergrund stellen, so etwa die gemeinsame Präferenz für Multilateralismus in der amerikanischen wie in der europäischen Öffentlichkeit.⁵³ Aber diese Strukturen sind für zerstörerische Handlungen der Akteure anfällig, wie die Entwicklung der öffentlichen Meinung deutlich zeigt. Wenn die internationale Politik weitere Fragen wie die Irakkrise auf die Tagesordnung bringt, an denen sich die Orientierungsdifferenzen in weltpolitischen Kernfragen mit aller Schärfe offenbaren, steht die Zukunft der transatlantischen Gemeinschaft auf dem Spiel.

Einfache Auswege gibt es nicht. Ein völliges europäisches Einschwenken auf den jetzigen amerikanischen Kurs ist nur unter Preisgabe der eigenen Identität zu haben. Europa ist nun einmal ein rechtsförmiges, kooperatives und multilaterales

Projekt, das die eigenen Prinzipien nach außen projizieren möchte. Wie das Solana-Papier zur Sicherheitsstrategie der EU⁵⁴ zeigt, kann sich diese Vision durchaus mit einem harten Realismus verbinden. Aber als Vision bleibt sie der amerikanischen „Nationalen Sicherheitsstrategie“ entgegengesetzt, da sie das Völkerrecht und den Sicherheitsrat in den Mittelpunkt der Sicherheitsarchitektur stellt. Die Anpassung an die gegenwärtigen Washingtoner Präferenzen könnte überdies eine dauerhafte Entfremdung europäischer Regierungen von ihren Bevölkerungen zur Folge haben, die der Stabilität hierzulande alles andere als zuträglich wäre.

Ob umfangreiche Programme gemeinsamer transatlantischer Projekte, wie sie von wohlmeinenden Atlantikern vorgeschlagen werden,⁵⁵ die richtige Antwort sind, ist eine offene Frage. Je mehr Projekte auf der Agenda sind, desto größer sind die potenziellen Reibungsflächen. Vielleicht ist es klüger, diejenigen „Rosinen“ auszuwählen, in denen sich Gemeinsamkeiten mit großer Verlässlichkeit finden lassen. Dazu zählt der Stabilisierungsversuch in Afghanistan. Im Umgang mit den USA sollte man alle Stilfehler und Schärpen vermeiden, freilich im Verbund mit den Partnern auch nicht vor der gemeinsamen Vertretung abweichender europäischer Positionen zurückscheuen, wenn dem Konflikt mit dem großen Verbündeten nicht ausgewichen werden kann. Transatlantische, zivilgesellschaftliche Koalitionsbildung mag hilfreich sein, um die amerikanische Opposition in Feldern außerhalb der Sicherheitspolitik (z. B. Umwelt) abzubauen.⁵⁶ Ein solcher Drahtseilakt erfordert konzeptionellen Weitblick und Fingerspitzengefühl – Hanns Maull hat dies von Berlin kürzlich eingefordert.⁵⁷ Die transatlantische Beziehung kann mit gutem Glück überleben, auf eine wirklich solide Grundlage jedoch kehrt sie so nicht zurück. Denn dazu bedarf es – aus europäischer, zumal aus deutscher Sicht – einer neuerlichen Verschiebung im Gefüge der politischen Eliten Amerikas, wofür nur an der amerikanischen Wahlurne gesorgt werden kann.

54 Vgl. Javier Solana, A secure Europe in a better world, document presented to the European Council, Thessaloniki, 20.6.2003.

55 So z. B. K. -H. Kamp (Anm. 25) oder R. G. Livingston (Anm. 14).

56 Vgl. Volker Rittberger/Fariborz Zelli, Europa in der Weltpolitik: Juniorpartner der USA oder antihegemoniale Alternative?, in: Die Friedenswarte, 78 (2003) 2–3, S. 195–234.

57 Vgl. Hanns W. Maull, Auf leisen Sohlen aus der Außenpolitik?, in: Internationale Politik, (2003) 9, S. 19–30.

52 Vgl. J. G. O. McAllister, A Few Small Repairs, in: Time, Nr. 20 vom 24. 9. 2003, S. 24–28, hier S. 26.

53 Vgl. Chicago Council on Foreign Relations/German Marshall Fund of the United States, Worldviews 2002 (<http://www.worldviews.org>).

Die geostrategischen Konsequenzen nach dem 11. September 2001

Einleitung

Mit den Terroranschlägen auf die New Yorker Zwillingstürme und das Pentagon in Washington vor mehr als zwei Jahren hat keine neue Epoche der Weltpolitik begonnen. Doch der Schock des 11. September 2001, der sich in das Gedächtnis der Weltöffentlichkeit eingebrannt hat, hat einen sich in den neunziger Jahren verstärkenden Trend zu Terroranschlägen gegen US-Einrichtungen ignoriert, bis dieser Trend zur erlebten Realität geworden ist. Asymmetrische Herausforderungen, die sich in der Verwundbarkeit der globalen Führungsmacht USA auf dem Höhepunkt ihrer militärischen Stärke widerspiegeln, sind zum strukturbestimmenden Faktor der internationalen Beziehungen geworden. Der internationale Terrorismus – unmittelbares Produkt *und* unerbittlicher Feind der Globalisierung – hat, gerade weil die Unterscheidung zwischen äußerer und innerer Sicherheit ihre Bedeutung verloren hat, die Regierungen von Washington bis Manila dazu gezwungen, ihre außenpolitischen Strategien grundlegend neu zu überdenken. Im Schock der Verwundung und im Gefühl der Verwundbarkeit wurden und werden die Gefahren des jungen Jahrhunderts von den internationalen Akteuren unterschiedlich wahrgenommen. Aus diesen divergierenden Bedrohungsperzeptionen resultieren unterschiedliche Handlungsszenarien, die wiederum einen unterschiedlichen Grad an Kooperationsbereitschaft nach sich ziehen. Während die einen dazu neigen, die Komplexität der Weltpolitik auf die neue terroristische Herausforderung zu reduzieren, der alles andere entweder zu- oder zumindest unterzuordnen sei, stellen die anderen die Unmittelbarkeit der Bedrohung grundsätzlich in Frage.

Als die Streitkräfte der Vereinigten Staaten am 7. Oktober 2001 ihren militärischen Feldzug (*Operation Enduring Freedom*) zum Sturz des Taliban-Regimes in Afghanistan begannen, blieben die mit dem „Krieg der Ideen“ (George W. Bush) unmittelbar einhergehenden und sich im Schatten des diplomatischen Vorspiels vollziehenden geostrate-

gischen Verschiebungen im breiteren zentralasiatischen Raum sowohl in Europa als auch in Nordamerika weitgehend unbeachtet. Was zunächst als Nebeneffekt der amerikanischen Bemühungen um eine möglichst breite internationale Koalition im Kampf gegen den weltweit operierenden, allerdings alles andere als homogenen Terrorismus erscheinen mag und auch gedacht war, hat potenziell weitreichende Konsequenzen für die gesamte Region. Insofern lässt sich nicht erst seit den erbittert geführten Debatten um Krieg und Frieden im Zweistromland von einem grundlegenden Wandel des Staatensystems sprechen. Richtig ist indes, dass, deutlicher als jede andere weltpolitische Krise seit den tektonischen Verschiebungen des europäischen Revolutionsjahres 1989/90, die internationale Auseinandersetzung um den Irak das vielfältige Ringen um eine Neuordnung der Weltpolitik ins Scheinwerferlicht der Weltöffentlichkeit gerückt hat. Wie unter einem Brennglas, so hat ein Beobachter treffend festgestellt, wurden die weltpolitischen Strukturen, die internationalen Machtbeziehungen und das jeweilige nationale Interessenkalkül der unterschiedlichen Akteure sichtbar. Traditionelle Formen der Großmachtpolitik überlagerten die jüngere Schicht multilateraler Krisendiplomatie und internationaler Organisationen.¹

Neben die sich bereits abzeichnenden geostrategischen Verschiebungen im zentralasiatischen Raum treten, auch wenn die mittel- und langfristigen Konsequenzen des „revolutionären“² Ansatzes der amerikanischen Außenpolitik noch nicht erkennbar sind, tief greifende Veränderungen im Nahen und Mittleren Osten. Zu den hervorsteckendsten Merkmalen der Kontroverse um Krieg und Frieden im Irak gehören jedoch die Erschütterung der transatlantischen Beziehungen, die Lähmung der Atlantischen Allianz und die weitgehende Selbstblockade der Europäischen Union. Noch spricht wenig dafür, dass die vielfach beschworene Werte-

1 Vgl. Josef Janning, Außenpolitik im Zeitraffer, in: Deutschland, (2003) 2.

2 Strobe Talbott, War in Iraq, Revolution in America, in: International Affairs, 79 (2003), S. 1042; vgl. auch Ivo H. Daalder/James M. Lindsay, America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy, Washington, D. C. 2003.

gemeinschaft des Westens einer vergangenen Epoche angehört.³ Die Ereignisse der zurückliegenden Jahre haben aber deutlich gemacht, dass die transatlantische Partnerschaft des Kalten Krieges definitiv an ihr Ende gekommen ist.⁴ Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen entscheidet sich nicht allein in Washington, sondern hängt in entscheidendem Maße vom Selbstverständnis der europäischen Staaten und deren Verhältnis zueinander ab. Ungeachtet des fundamentalen Wandels des internationalen Staatensystems bleiben aber „das ordnungspolitische Paradoxon von Vereinheitlichung und Differenzierung sowie das machtpolitische Paradoxon von (Quasi-)Unipolarität und Multipolarität, von Hegemonie und Gleichgewicht“⁵ für die Gestaltung der internationalen Beziehungen bestimmend.

Ausweitung des US-Einflusses in Zentralasien

Als US-Präsident George W. Bush am Abend des 11. September 2001 nach einem Tag als Gefangener auf der Flucht im eigenen Land endlich in seinen Amtssitz zurückkehren konnte, sprach er im Bunker des Weißen Hauses gegenüber seinen engsten Sicherheitsberatern von „einer großen Chance“⁶, welche die terroristischen Anschläge den Vereinigten Staaten eröffneten – der Chance, die Welt im Kampf gegen den internationalen Terrorismus hinter der globalen Führungsmacht USA zusammenzuführen. Innerhalb von nur 102 Tagen ist es seiner Regierung mit politischer und teilweise logistischer Unterstützung des Staatensystems gelungen, einen Regimewechsel in Afghanistan herbeizuführen und damit der Führungsspitze der Al-Qaida ihre jahrelange Operationsbasis zwischen Kandahar und

Kabul für Planung und Training von groß angelegten Terrorakten zu entziehen.

Geostrategisch von weit größerer Bedeutung ist indessen, dass die Vereinigten Staaten innerhalb kürzester Zeit eine informelle Quasi-Hegemonie in Zentralasien haben errichten können – gewiss nicht auf einem Diskussionsforum gleichberechtigter Stimmen beruhend, wie das ein Berichterstatter in einem anderen Kontext treffend beschrieben hat, sondern auf einer Art „Versammlungsraum, in dem die Vereinigten Staaten genaue Aufgaben verteilen, darauf bedacht sind, die meisten Koalitionspartner nicht zu überfordern, und doch zugleich einige gerade dadurch verletzen, dass von ihnen nichts verlangt wird“⁷.

Die amerikanische Hegemonie im weiteren zentralasiatischen Raum kann sich im Wesentlichen auf fünf Faktoren stützen. *Erstens* verbindet alle Staaten – ob regionale oder externe Akteure – ein gemeinsames Ziel: die Zerschlagung des radikal-islamischen Terrorismus, der als Bedrohung der nationalen und internationalen Ordnung wahrgenommen wird. Weil der Terrorismus weder in Afghanistan noch in den angrenzenden Ländern besiegt ist und darüber hinaus sämtliche Staaten Zentralasiens idealer Nährboden für radikal-islamische Strömungen sind, wird *zweitens* ein Interesse aller Akteure daran bestehen, dass die ursprünglich kurzfristig avisierte amerikanische Militärpräsenz mittel- bis langfristig fortbesteht. *Drittens* versprechen sich die Regierungen der Region von der den Vereinigten Staaten im Kampf gegen den Terrorismus entgegengebrachten Unterstützung die Stützung ihrer eigenen autokratischen Regime. Die USA wiederum geraten dabei in einen Zielkonflikt: Einerseits sind sie auf die undemokratischen Regime im Kampf gegen den Terrorismus angewiesen, andererseits entfernen sie sich dadurch von dem selbst deklarierten Wilsons'schen Ideal einer umfassenden Demokratisierung. *Viertens* sind die USA als regionaler *Balancer* willkommen, der dafür sorgt, dass ein relativ stabiles Gleichgewicht im Kräftespiel konkurrierender Mächte besteht. Und schließlich, *fünftens*, sorgt Washington für ein Zurückdrängen des in der Region partiell als Bedrohung empfundenen russischen Einflusses.⁸ Die überlegene Macht der USA wird dagegen nicht als Bedrohung, als erzwungene Hegemonie oder gar als imperiale Ordnung wahrgenommen. Vielmehr werden die Vereinigten Staaten als Ordnungsfaktor perzipiert, der dazu beiträgt, regionale

3 Vgl. Charles A. Kupchan, The End of the West, in: The Atlantic Monthly, 290 (2002) 4; Francis Fukuyama, Das Ende des Westens, in: Die Welt vom 3. 9. 2002; Heinrich Vogel, Das Ende des „Westens“, in: Internationale Politik, 58 (2003) 6, S. 27–34.

4 Vgl. The West after Iraq: Are the Security Strategies of the US and Europe still Compatible? Rede des NATO-Generalsekretärs Lord Robertson beim BMVG-FAZ-Forum in Berlin, 24. 6. 2003: „[T]he cold war partnership between Europe and North America [...] is dead and has been for some time.“ (www.nato.int/docu/speech/2003/s030624a.htm).

5 Werner Link, Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, München 2001³, S. 151. Hegemonie wird – wie bei Link – nach Triepel definiert als bestimmender Einfluss, der sich auf die Anerkennung der geführten Staaten stützt; vgl. Heinrich Triepel, Die Hegemonie, Ein Buch von führenden Staaten, Neuaufgabe, Aalen 1974; Robert Gilpin, War and Change in World Politics, Cambridge 1981.

6 Zit. in: Bob Woodward, Bush at War, London u. a. 2003, S. 32.

7 John Vinocur, America's „We'll Call If We Need You“ War, in: International Herald Tribune vom 3. 10. 2001.

8 Vgl. Rajan Menon, The New Great Game in Central Asia, in: Survival, 45 (2003) 2, S. 187–204; Roald Sagdeev/Susan Eisenhower (Hrsg.), Islam and Central Asia: An Enduring Legacy or an Evolving Threat?, Washington, D. C. 2000.

Sicherheitsdilemmata zu überwinden. Der Antrieb zur Gegenmachtbildung entfällt, weil deren Kosten den aus der Hegemonie abgeleiteten Nutzen bei weitem übersteigen würden.⁹

Am deutlichsten erkennbar wird der dem 11. September 2001 folgende geostrategische Paradigmenwechsel im zentralasiatischen Raum, wenn man die Beziehungen Washingtons zu der eurasischen Großmacht Russland und der ostasiatischen Großmacht China betrachtet, die zu Beginn der Präsidentschaft Bush noch mit Skepsis bzw. als „strategische Konkurrenten“ wahrgenommen wurden. Zu schwach zur Gegenmachtbildung hat Präsident Putin auf eine Annäherung an die Vereinigten Staaten gesetzt. Für die Unterstützung der USA verspricht er sich amerikanisches Entgegenkommen bei der Rüstungskontrolle und im Bereich der Wirtschaftshilfe, vor allem aber eine freie Hand in Tschetschenien. China verfolgt eine nuanciertere Politik. Auf der einen Seite betreibt das Reich der Mitte mit der weiteren Aufstockung seines Militäretats sowie mit einer Politik der regionalen Sicherheitskooperation eine vorsichtige Gegenmachtbildung; auf der anderen Seite fühlt es sich angesichts des aus den tief greifenden ökonomischen und sozialen Umbrüchen resultierenden destabilisierenden Potenzials nach wie vor Deng Xiaopings Maxime („Frieden und Entwicklung“) verpflichtet. Eine offene Konfrontation mit der „asiatisch-pazifischen Macht“ USA, deren Verteidigungsetat die Summe der Verteidigungsbudgets der Groß- und Mittelmächte China, Russland, Frankreich, Großbritannien und Deutschland um mehr als das Doppelte übersteigt,¹⁰ gilt es um jeden Preis zu vermeiden.

Auf dem Weg zum liberalen Imperialismus?

Anders als in Zentralasien war die Perspektive einer hegemonial strukturierten *Pax Americana* im Nahen und Mittleren Osten, bei der die geführten Staaten den bestimmenden Einfluss der Führungsmacht wohlwollend anerkennen, äußerst gering. Das Agieren der amerikanischen Entscheidungsträger orientierte sich daher stärker an einer imperialen Logik. Die bestehende, im Kern gescheiterte Ordnung eines der volatilsten Sub-

⁹ Vgl. Stephen M. Walt, *Keeping the World „Off Balance“: Self Restraint and U.S. Foreign Policy*, in: G. John Ikenberry (Hrsg.), *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*, Ithaca–London 2002, S. 121–154.

¹⁰ Vgl. IISS, *The Military Balance 2003/2004*, London 2003, S. 233, 247–250, 269, 298.

systeme der internationalen Staatenwelt grundlegend in Frage stellend, waren sie entschlossen, die „außerordentliche Gelegenheit (. . .)“, die sich für eine Umgestaltung des internationalen Systems ergeben“¹¹ hatte, mit einer ungewöhnlichen Radikalität und mit einer von Beginn an einkalkulierten Bereitschaft zum Alleingang für eine Erweiterung der liberalen Zone des Friedens zu nutzen.¹² In keiner anderen Region verbinden sich die neuartigen Risiken an der Schnittstelle von Terrorismus, Proliferation und autoritärem Regime mit umfassenderen strukturellen Problemen zu einem vergleichbaren Potenzial an Instabilität. In einer aufgeladenen Atmosphäre, in der eine seltsame Mischung aus Furcht und Kalkül die außenpolitische Strategie der Vereinigten Staaten diktierte, wurde aber im Kontext der Irak-Krise – teilweise bewusst und teilweise aus Unkenntnis – eine zwangsläufig symbiotische Verbindung zwischen radikal-islamischem Terrorismus, der Technologie zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen und zerfallenden bzw. diktatorischen Staaten beschworen.¹³

Unmittelbar nach dem so genannten Ende der Hauptkampfhandlungen am 1. Mai 2003 schien sich ein Zeitfenster zu öffnen, das nach dem schnellen Fall des alten Regimes in Bagdad eine Art „politisches Erdbeben“¹⁴ auszulösen schien. Der neu gewichtete amerikanische Machtfaktor schien „die versteinerten Verhältnisse zum Tanzen“ (Karl Marx) zu bringen. Doch innerhalb kürzester Zeit wurde die *road map* – die internationale Grundlage nächstlicher Friedensbemühungen – zum *road block*.

Eine Neuordnung der Region im Sinne der angestrebten Demokratisierung ist zu Beginn des Jahres 2004 in weite Ferne gerückt. Einer bitteren Ironie der Geschichte folgend, ist der Irak im Sinne einer *self-fulfilling prophecy* mittlerweile zum Hort des islamistischen Terrorismus geworden.¹⁵ Solange die Koalitionstruppen ihr Hauptaugen-

¹¹ So in Übereinstimmung mit dem Präsidenten, dem Verteidigungsminister und dessen Stellvertreter Henry A. Kissinger, *Die Herausforderung Amerikas. Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, München–Berlin 2002², S. 14.

¹² Vgl. Joachim Krause, *Multilaterale Ordnung oder Hegemonie? Zur transatlantischen Debatte über die weltpolitische Neuordnung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 31–32/2003, S. 10; B. Woodward (Anm. 6), S. 81, 256.

¹³ Vgl. z.B. Testimony by Colin L. Powell, House Committee on International Relations, 19. 9. 2002, S. 2 (www.state.gov/secretary/rm/2002/13581.htm).

¹⁴ Volker Perthes, „Winds of Change“. Nach dem Irak-Krieg steht eine Neuordnung der Politik im Nahen und Mittleren Osten an, in: *Internationale Politik*, 58 (2003) 5, S. 59.

¹⁵ Vgl. Bericht an den Ausschuss des UN-Sicherheitsrates zur Überwachung der Sanktionen gegen Al Qaida und die Taliban, 1. 12. 2003 (www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=9026&Cr=al&CR1=qaida).

merk auf die Stabilisierung des Zweistromlandes richten müssen, wird der erwünschte, durch Druck erzeugte Dominoeffekt, der vor mehr als zehn Jahren den israelisch-palästinensischen Friedensprozess in Gang gesetzt hatte, ausbleiben. Zusätzlich erschwert wird die Neuordnung der Region des Nahen und Mittleren Ostens durch den zielstrebig vorangetriebenen Alleingang der Vereinigten Staaten, der bei den langjährigen Führungsmächten des europäischen Integrationsprozesses, Deutschland und Frankreich, dazu geführt hat, dass Verdächtigungen an die Stelle von Sympathie getreten sind.

Die Erschütterung der transatlantischen Beziehungen

Internationale Organisationen, Allianzen und regionale Zusammenschlüsse bestimmen nicht das Verhalten von Staaten; sie sind Instrumente, die jeder Staat zur Durchsetzung der eigenen Interessen in Anspruch nimmt, weil er sich von der Kooperation mit anderen Staaten Vorteile verspricht. Ihre stetige Erneuerung hingegen ist Ausdruck ihrer zielgerichteten Relevanz. Nur so erweisen sie sich auch langfristig als Ordnungsfaktoren in einer in Teilen unverändert anarchischen Staatenwelt, und zwar sowohl nach innen als auch nach aussen.

NATO: Zwischen Marginalisierung und Transformation

Mit dem Wegfall der sowjetischen Bedrohung als eiserne Klammer, die einst den Atlantik zur Brücke und die USA zur „europäischen Macht“¹⁶ hatte werden lassen, wurde auch das Ende transatlantischer Selbstverständlichkeiten eingeläutet. Amerika wurde zum „widerwilligen Sheriff“¹⁷, den erst das Versagen Europas, in seinem eigenen Hinterhof für Ordnung zu sorgen, wieder in das Scheinwerferlicht der europäischen Bühne zog. Erst jetzt begann man in den Hauptstädten Europas und Nordamerikas, den Wert des Bündnisses von Neuem zu bestimmen: Für Washington entpuppte sich die NATO als geeignetes Instrument, auch weiterhin einen entscheidenden Einfluss in der euro-atlantischen Region auszuüben. Und Europa besann sich, wenn auch bisweilen widerstrebend, auf die Unentbehrlichkeit des im Gro-

ßen und Ganzen gütigen Hegemons. Als kollektives, die militärische Sicherheit seiner Mitglieder garantierendes Verteidigungsbündnis, das den Kern der alten NATO ausmachte, ebenso wie als kollektive Sicherheitsorganisation, die politische Stabilität im euro-atlantischen Raum gewährleisten soll und damit die neue NATO der späten neunziger Jahre repräsentiert, hat die Allianz eine bemerkenswerte Sogwirkung auf die Staaten Ostmittel-, Ost- und Südosteuropas, die neuen Statthalter Washingtons, ausgeübt.¹⁸

Und dennoch: Der Erfolg des Bündnisses, der sich in der weitgehenden Befriedung Europas ausdrückt, ist, so paradox das klingen mag, zu seinem Problem geworden. Die Ordnungsfunktion auf dem Balkan und die Partnerschaftsprogramme werden auch in den kommenden Jahren als genuiner Beitrag zu einer regional begrenzten Friedenspolitik unverzichtbar sein. Allerdings gibt es in Washington die Erwartung und in Brüssel den Anspruch, dass die Europäer im Rahmen der EU zunehmend in die Rolle des kontinentalen Sicherheitsgaranten hineinwachsen. Ohne eine gleichzeitige politisch-strategische Schwerpunktverlagerung auf die primären sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts in den außereuropäischen Raum würde das Bündnis jedoch angesichts der fortschreitenden Neuausrichtung der amerikanischen Außenpolitik nicht nur seine herausragende Position als transatlantisches Bindeglied verlieren, sondern im besten Fall noch für sekundäre Aufgaben der internationalen Sicherheit Verantwortung tragen.

Seit dem Ende der neunziger Jahre haben die USA ihre europäischen Verbündeten auf diese geographische Schwerpunktverlagerung festzulegen versucht. Zunächst in Reykjavik und dann in Prag haben sich die 19 Mitgliedstaaten auf eine grundsätzlich globale Aufgabe für die NATO verständigen können. In dem den Prager NATO-Gipfel¹⁹ im November 2002 prägenden Dualismus aus Erweiterung und Transformation spiegelt sich exemplarisch die Frage nach der zukünftigen Rolle der Atlantischen Allianz zwischen regionaler und weltweiter Sicherheitsprojektion.

Unmittelbar nach den Ereignissen des 11. September 2001 geriet das Nordatlantische Bündnis in eine seiner schwersten Krisen,²⁰ die sich noch einmal zuspitzte, als der Nordatlantikrat im Februar 2003

18 Vgl. Ronald D. Asmus, *Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself for a New Era*, New York 2002.

19 Vgl. *The Prague Summit and NATO's Transformation. A Reader's Guide*, Brüssel 2003.

20 Vgl. Philip H. Gordon, *NATO After 11 September*, in: *Survival*, 43 (2001) 4, S. 89–106; Anthony Forster/William Wallace, *What is NATO for?*, in: *Survival*, 43 (2001) 4, S. 107–122.

16 Richard Holbrooke, *America, a European Power*, in: *Foreign Affairs*, 74 (1995) 2, S. 38–51.

17 Richard N. Haass, *The Reluctant Sheriff. The United States after the Cold War*, Washington, D. C. 1997.

von den USA zur Demonstration ihrer Dominanz und von Frankreich, Deutschland und Belgien zur Einhegung des Hegemons instrumentalisiert wurde. Just zu dem Zeitpunkt, zu dem die Mitgliedstaaten gegenüber der Führungsmacht den Bündnisfall erklärten, verkündete diese die „völlige Nutzlosigkeit“²¹ des Unterfangens. Auch wenn die politisch entscheidende Frage im Vorfeld des Afghanistan-Feldzugs war, ob es den USA gelingen würde, regionale Schlüsselstaaten in die Anti-Terrorismus-Koalition einzubinden, und auch wenn die USA vor dem Hintergrund der Erfahrungen des Kosovo-Kriegs entschlossen waren, den Krieg alleine zu führen, so wurde doch eines deutlich: Selbst wenn Bedrohungswahrnehmung und Handlungswille unter Bündnispartnern zur Deckung gebracht werden können, entscheidet letztlich die Bündnisfähigkeit über den Nutzen eines Bündnisses. In der modernen Welt der Sicherheitspolitik heißt das: Interoperabilität, Flexibilität, Mobilität, Dislozierung und Durchhaltevermögen.

Diese Erkenntnis spiegelt sich in den Beschlüssen des Prager Gipfels wider. Neu ist das gemeinsame Versprechen, die militärischen Defizite beheben und damit dem rasanten Fortschritt in der Militär- und Kommunikationstechnik Rechnung tragen zu wollen, freilich nicht. Es stellt jedoch eine letzte Chance dar. Wenn Europa den Umbau seiner Streitkräfte in den nächsten Jahren nicht energisch vorantreibt, dann wird die NATO, deren 240 Brigaden zum überwiegenden Teil nach wie vor für den am wenigsten wahrscheinlichen Krieg, einen Landangriff auf das eigene Territorium, gerüstet sind, einen erheblichen Bedeutungsverlust erleiden. Nirgendwo gilt der zweifelhafte Grundsatz, dass politischer Einfluss sich nach militärischer Nützlichkeit richtet, mehr als in der Allianz. Wenn Europa sich daran hält, dann dürfte es den Amerikanern in Zukunft schwerer fallen, das Bündnis in Fragen von Sicherheit und Stabilität, von Krieg und Frieden zu ignorieren. Dass dabei die militärische Mission die Koalition bestimmt,²² wird – auch wenn die Kohäsion des Bündnisses darunter leiden wird – in einer NATO der 26 unvermeidlich sein. Die laufenden militärischen Operationen des Bündnisses vom Balkan über Afghanistan bis in den Irak bestätigen diesen Grundsatz.

Der gescheiterte Versuch einer europäischen Gegenmachtbildung

Das Verhalten einiger europäischer Regierungen in der Irak-Krise entsprach weitgehend den Erklä-

21 Donald Rumsfeld zit. in: Ivo Daalder, *The End of Atlanticism*, in: *Survival*, 45 (2003) 2, S. 155.

22 So erstmals Vizepräsident Dick Cheney in einer Sitzung des Nationalen Sicherheitsrats am 12. 9. 2001, zit. in: B. Woodward (Anm. 6), S. 48.

rungsansätzen der neorealistischen Schule, wonach im internationalen System eine (Welt-)Hegemonie durch ein System von Macht und Gegenmacht, ein Gleichgewichtssystem, verhindert oder zumindest in ihren negativen Wirkungen eingedämmt wird.²³ Es ging um den Versuch, dem seit dem Ende des Kalten Krieges unaufhaltsam steigenden amerikanischen Hegemonialanspruch, der im Kontext des 11. September 2001 von einigen als Imperialstreben verstanden wurde, mit einem europäischen Machtpol im Sinne eines Gegengewichts in einer angestrebten multipolaren Welt zu begegnen und damit die unter anderen Umständen verfolgte Politik der Anlehnung (*bandwagoning*) aufzugeben. Während sich die EU-Staaten unmittelbar nach den Terroranschlägen noch geschlossen hinter die globale Führungsmacht gestellt hatten, weil sie die transnationale Bedrohung des islamistischen Terrorismus als Gefahr sowohl für das internationale System als auch für ihre nationalen Ordnungen begriffen, setzte im Sommer 2002 eine Gegenbewegung ein. Deutschland und Frankreich verfolgten dabei allerdings keine kooperative, sondern eine konfrontative, antagonistische Balancepolitik gegenüber den USA. Gegenmachtbildung, ob kooperativ oder konfrontativ, ist indes nur dann sinnvoll, wenn sie – in welcher machtpolitischen Konstellation auch immer – zumindest mittel- und langfristig mehr verspricht als eine Politik der Anlehnung, mit deren Hilfe ein gewisser Einfluss auf die Politik der Führungsmacht ausgeübt werden kann; anders ausgedrückt: wenn die Kosten einer Bündnistreue den daraus zu ziehenden Nutzen übersteigen. Der deutsch-französische Versuch scheiterte nicht zuletzt deshalb, weil die Trennlinie weniger durch den Atlantik als vielmehr mitten durch Europa verlief.

In den Hauptstädten der „Großen Drei“ war – anders als noch im Anschluss an die Terroranschläge des 11. September 2001, als sich London, Paris und Berlin, kritisch beäugt von den kleinen und mittleren Staaten, auf dem Gipfeltreffen von Gent anschiekten, der Union als sicherheitspolitisches Führungstrio Richtung und Stimme zu geben²⁴ – zu keinem Zeitpunkt das Bestreben vorhanden, die Europäische Union als international handelnden Akteur in das Krisengeschehen einzubeziehen.

23 Vgl. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Mass. 1979; Werner Link, *Integration, Kooperation und das „Gleichgewicht“ in Europa*, in: Reinhard C. Meier-Walser/Susanne Luther (Hrsg.), *Europa und die USA. Transatlantische Beziehungen im Spannungsfeld von Regionalisierung und Globalisierung*, München 2002, S. 61–70.

24 Vgl. Philip Stephens, *Europe discovers a single voice*, in: *Financial Times* vom 5. 10. 2001.

Das Ausmaß der Krise erinnerte in mancher Hinsicht an die politischen Zerwürfnisse im Zusammenhang mit dem Zerfall Jugoslawiens zu Beginn der neunziger Jahre, als die Führungsmächte Europas glaubten, ihr Beharren auf nationalen Souveränitäten sei gleichbedeutend mit einem Mehrwert an erfolgreicher Interessenvertretung. Die Einsicht in das vollständige Scheitern dieser Strategie führte über die Einsicht in die „Methode des Souveränitätsgewinns durch Souveränitätsverzicht“²⁵ zu den bahnbrechenden Beschlüssen zur Schaffung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) auf dem Europäischen Rat von Köln im Juni 1999.

Im Wesentlichen lassen sich drei Begründungen für das Auseinanderbrechen des europäischen Grundkonsenses anführen. *Erstens* werden regionale Krisen und Konflikte von staatlichen Akteuren in ihrer Bedrohungsdimension je nach Geographie und geostrategischer Präferenz für die jeweilige nationale Sicherheit unterschiedlich wahrgenommen. Nur selten gibt es eine von allen Staaten einheitlich wahrgenommene Bedrohung. Auch in der Irak-Krise ging es, allen öffentlichen Erklärungen zum Trotz, nicht allein um eine unterschiedliche Beurteilung in der Frage des Einsatzes diplomatischer und militärischer Mittel; vielmehr basierten die unterschiedlichen nationalen Positionen auf stark divergierenden Bedrohungsperzeptionen. Der Prozess der Konsensfindung als Grundvoraussetzung für operatives Handeln wurde dadurch deutlich erschwert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht. In der Konsequenz suchten einzelne Staaten im Namen des Multilateralismus nach individuellen Wegen, um ihre Sicherheit zu garantieren und ihren nationalen Interessen zum Durchbruch zu verhelfen. Der bestehende multilaterale Bezugsrahmen wird dadurch langfristig gefährdet.²⁶

Verschärfend kam *zweitens* hinzu, dass Großbritannien und Frankreich den Kurs der „konstruktiven Mehrdeutigkeit“²⁷, durch den der ESVP-Prozess in den vergangenen Jahren so erfolgreich vorangetrieben wurde, scheinbar verlassen wollten. Ihr reflexhafter Rückfall in überwunden

geglaubte nationale Verhaltensmuster wirft erneut die bis heute nicht abschließend beantwortete Frage auf, ob ihr Zusammengehen im Winter 1998 als rein taktische Annäherung oder als tragfähige strategische Entente zu verstehen ist.²⁸ Erst die Kooperation zwischen Großbritannien und Frankreich, deren Regierungen über Jahre hinweg mit Argumenten an den entgegengesetzten Enden der Skala operiert hatten, ermöglichte vor rund fünf Jahren die Entwicklung einer positiven Eigenynamik, die andere europäische Staaten mitziehen konnte. London verzichtete dabei auf seine geschichtsmächtige, historisch indes nur bedingt begründete Auffassung, wonach „besondere Beziehungen“ zu Washington ein verstärktes Engagement in Europa ausschlossen; und Paris nahm Abstand von der Idee eines gaullistischen, eines „europäischen Europas“, in dem für Amerika kein Platz war.

Im Sommer 2002 setzte relativ plötzlich ein *Déjà-vu*-Erlebnis ein. Die britische Regierung suchte in der Irakfrage – wie bereits wenige Tage nach der Erklärung von Saint-Malo im Dezember 1998, als amerikanische und britische Kampfflotten nach dem Abzug der UN-Waffeninspektoren aus dem Irak Stellungen in Bagdad bombardierten – die Nähe zu den Vereinigten Staaten, ohne gleichzeitig den Versuch zu unternehmen, die Europäer auf eine gemeinsame westliche Position einzuschwören und damit selbst sowohl in Europa als auch in Washington politisch an Einfluss zu gewinnen. Deutlich zeitversetzt und verstärkt erst nach dem deutsch-französischen Gipfeltreffen zum 40. Jahrestag der Unterzeichnung des Elysée-Vertrages im Januar 2003 nahm die französische Regierung eine Haltung ein, die sowohl in ihrer Distanz zu London als auch in ihrer Kritik an Washington, dem nicht länger als wohlwollend betrachteten Hegemon, an die Tage Charles de Gaulles erinnerte, in denen das Postulat nach Unabhängigkeit zunehmend zum Selbstzweck degeneriert war.

Drittens schließlich vollzog die deutsche Bundesregierung im August 2002 einen in erster Linie innenpolitisch motivierten außenpolitischen Kurswechsel, der in der Geschichte der Republik einzigartig ist und in der Konsequenz durchaus ungewollt dazu führte, dass der erstmals privilegierte Partner der Vereinigten Staaten vorübergehend zum Juniorpartner Frankreichs wurde. Gerade weil die Bundesrepublik sich niemals zwischen Washington und Paris hatte entscheiden müssen,

25 Helga Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945–2000*, Stuttgart–München 2001, S. 436.

26 Vgl. Carlo Masala, *Von der hegemonialen zur balancierten Allianz – Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen und die NATO*, in: R. C. Meier-Walser/S. Luther (Anm. 23), S. 354 f.; ders., *Die transatlantische Allianz vor neuen Herausforderungen*, in: Ost-West-Kolleg (Hrsg.), *Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen im Kontext der Globalisierung*, Brühl 2001, S. 27–36.

27 Vgl. François Heisbourg, *Europe's strategic ambitions: the limits of ambiguity*, in: *Survival*, 42 (2000) 2, S. 5–15.

28 Vgl. A. Shearer, *Britain, France and the St Malo Declaration: tactical rapprochement or strategic entente?*, in: *Cambridge Review of International Affairs*, 13 (2000), S. 1–11.

ja niemals hatte entscheiden wollen, sondern vielmehr Atlantiker und Gaullisten auch in den eigenen Reihen zu versöhnen verstanden hatte, kam ihr bis zum Ende des 20. Jahrhunderts eine eminent einflussreiche Rolle als Moderator zwischen Paris und Washington zu.

Darüber hinaus hatte sie es im gleichberechtigten Zusammenspiel mit Frankreich stets verstanden, in einer Art „kooperativer Hegemonie“ Motor für den gesamten europäischen Integrationsprozess zu sein. Während Paris und Bonn die EU benutzten, um ihre nationalen Interessen sowohl zu verbergen als auch zu befördern, vermochten sie durch in ihren Augen unbedeutende Konzessionen an kleinere und mittlere Staaten das Aufkommen einer Gegenmacht in dem bestehenden multilateralen Bezugsrahmen zu verhindern.²⁹ Das Konzept der kooperativen Hegemonie war nur so lange tragfähig, solange die Bundesrepublik ihre balancierende Rolle zwischen Amerika und Frankreich bewahrte, mit anderen Worten: die Beförderung deutsch-französischer Interessen sich nicht gegen die USA richtete und darüber hinaus den übrigen Mitgliedstaaten nicht den Eindruck eines deutsch-französischen Diktats vermittelte.

Beide Bedingungen waren im Januar 2003 nicht mehr erfüllt. Berlin, das seit dem Bundestagswahlkampf 2002 außenpolitisch weitgehend isoliert war, suchte bei gleichzeitiger Brückierung Washingtons die Nähe zu Paris. Das deutsche Verhalten wiederum schien Frankreich die unverhoffte Chance zu bieten, für sich die Rolle der Führungsmacht in Europa zu reklamieren, ohne Deutschland als gleichgewichtigen Partner fürchten zu müssen. Beide gemeinsam nahmen für sich in Anspruch, für den Rest der Gemeinschaft zu sprechen. Dabei versuchten sie nicht, Partner zu gewinnen, sondern scheinbare Gegner in Schach zu halten, nicht zu überzeugen, sondern mit Drohungen zu operieren. Damit eskalierte die inner-europäische Debatte, in deren Verlauf sich sämtliche Beitrittskandidaten, wenn auch nicht immer aus Überzeugung in der Sache, so doch dem *bandwagoning*-Prinzip folgend, auf die Seite der Vereinigten Staaten schlugen,³⁰ die hinter den Kulissen in einer für sie existentiellen Frage bereits eine Politik des *divide et impera* eingeleitet hatten.

29 Vgl. Thomas Pedersen, *Germany, France and the Integration of Europe. A realist interpretation*, London 1998, S. 60, 196.

30 Vgl. Jose Maria Aznar u. a., *United We Stand*, in: *Wall Street Journal* vom 30. 1. 2003; *Eastern Europe: Vilnius Group Supports U. S. on Iraq* (www.rferl.org/nca/features/2003/02/06022003175020.asp).

Die ordnungspolitische Zukunft der transatlantischen Beziehungen

Wie nun sieht die ordnungspolitische Zukunft der transatlantischen Beziehungen aus? Wird sich ein zunehmend integriertes Europa neben anderen großen Mächten zu einem Gegengewicht der USA entwickeln,³¹ wie es das bereits im geo-ökonomischen Bereich in Gestalt eines „dynamische[n] kooperative[n] Gleichgewicht[s]“³² zum gegenseitigen Nutzen getan hat, und wenn ja, wie könnte dieses Gegengewicht aussehen?

Europa hat seine für die Vereinigten Staaten einstmals herausragende strategische Bedeutung verloren. Unter der amerikanischen Sicherheitsglocke konnte das westliche Europa der Sechs (später Zwölf) in Gestalt der Europäischen Gemeinschaften kräftig gedeihen und der transatlantischen Gemeinschaft durch den Wiederaufbau demokratischer Gesellschaften und die Vertiefung der internen Integration Substanz verleihen. Seit der Epochenwende der Jahre 1989/91 hat das organisierte Europa große Anstrengungen auf die Beschleunigung des europäischen Integrationsprozesses gerichtet, während Washington sein Engagement weltweit verstärkt hat. Zu einer Zeit, da der Stellenwert Europas für die USA relativ an Bedeutung verliert, liegt es im amerikanischen Interesse, dass die Europäer sich selbst so organisieren, dass sie zum Krisenmanagement an der eigenen Peripherie imstande sind, zumal dann, wenn die USA keine unmittelbaren strategischen und/oder ökonomischen Interessen verfolgen.

Angesichts der doppelten Herausforderung – Vertiefung auf der einen und Erweiterung auf der anderen Seite – werden die alten und neuen Mitgliedstaaten der EU in den nächsten Jahren vor allem mit sich selbst beschäftigt sein. Die neue EU der 25 wird sich auf Dauer grundsätzlich von der Sechsergemeinschaft, von der Gemeinschaft der Zwölf und auch von der EU der 15 unterscheiden. Kerngruppen werden in den unterschiedlichen Politikbereichen auf das Instrument der „verstärkten Zusammenarbeit“ zurückgreifen. Intern wird

31 So die These bei Charles A. Kupchan, *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century*, New York 2002, S. 119 ff. Kupchan plädiert für ein „globales Direktorium“, das sich aus den USA, der EU, Russland, China und Japan zusammensetzt.

32 W. Link (Anm. 5), S. 157; ders., *Imperialer oder pluralistischer Frieden? Plädoyer für eine Politik der kooperativen Balance*, in: *Internationale Politik*, 58 (2003) 5, S. 48–56; David P. Calleo, *Power, Wealth and Wisdom. The United States and Europe after Iraq*, in: *The National Interest*, 72 (Summer 2003), S. 5–15.

es um eine grundlegende Neujustierung des „integrativen Gleichgewichts“³³ gehen.

Sowohl bei ihrer nach innen gerichteten Politik der Sicherheit durch Integration als auch bei der nach außen gerichteten Politik der Sicherheitsprojektion in den der Union unmittelbar angrenzenden Raum wird die Gemeinschaft verstärkt ohne die USA, aber gleichwohl mit deren stillschweigender Unterstützung handeln. Ein besonderes Augenmerk wird dabei der Türkei als Brücke zwischen der westlichen und der islamischen Welt gelten, um dem Anliegen des Terrornetzwerks, muslimische Länder als Block gegen den Westen in Stellung zu bringen, entgegenzuwirken.

Die Bemühungen um die Etablierung eines eigenständigen europäischen, über die Grenzen des euro-atlantischen Raumes hinausreichenden außen- und sicherheitspolitischen Machtpols können nur dann erfolgreich sein, wenn sie *erstens* im Sinne einer „kooperativen Balancepolitik“ (Werner Link) unternommen werden. Angesichts der neben Großbritannien, Spanien, Italien, den Niederlanden und Dänemark stark transatlantisch ausgerichteten neuen Mitglieder würde andernfalls ein innerer Erosionsprozess einsetzen, und die USA würden ermuntert werden, ihrerseits eine aktive Politik der Spaltung gegenüber Brüssel zu betreiben. *Zweitens*: Eine relativ kleine Kerngruppe – etwa in der Konstellation des Vierergipfels vom 29. April 2003 – könnte das sicherheits-

politische Gewicht der Union als Ganzes nicht ersetzen, sondern würde vielmehr die Gefahr ihrer sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragmentierung heraufbeschwören.³⁴ *Drittens* müssten die beträchtlichen militärischen Defizite im Rahmen einer umfassenden, zivile und militärische Aspekte des Krisenmanagements zusammenführenden Sicherheitspolitik behoben werden. Und *viertens* müssten die Vereinigten Staaten erkennen, dass eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die sich anschickt, neben der bedrohungsorientierten Stärkung ihres militärischen Potenzials den Aufbau effizienter Entscheidungsstrukturen voranzutreiben, keine Gefahr für die eigenen Interessen bedeutete. Der Appell an die gemeinsamen Werte wird eine Neugestaltung der transatlantischen Beziehungen nicht begründen. Angesichts der beträchtlichen geographischen und inhaltlichen Ausweitung des Risikospektrums wäre eine Rückbesinnung auf die gemeinsamen Werte als Ausgangspunkt für eine kooperative Balancepolitik aber sowohl im Interesse Washingtons, weil sie die globale Führungsmacht mittel- und langfristig vor einer geostrategischen Überdehnung bewahren würde, als auch im Interesse Europas, weil sie dem Kontinent die Möglichkeit eröffnen würde, sein herausragendes Potenzial in weltpolitische Gestaltungskraft umzusetzen.

³⁴ Vgl. Udo Diedrichs/Wolfgang Wessels, Die erweiterte EU als internationaler Akteur, in: Internationale Politik, 58 (2003) 1, S. 11–18; Peter Schmidt, ESVP und Allianz nach dem Vierergipfel, SWP-Aktuell 20, Mai 2003.

³³ W. Link (Anm. 23), S. 62.

Die Sicherheitsstrategie der EU

Das Problem der Europäer ist nach Ansicht mancher amerikanischer Analytiker ein Mangel an strategischem Denken. Nach wie vor gelten die Europäer als eurozentriert und mit unzureichendem Verständnis für die globalen Zusammenhänge beziehungsweise die Bedeutung globaler Entwicklungen für die europäische Situation ausgestattet. Zu einfach machen es sich die Europäer tatsächlich: Sie überlassen den USA die Weltordnungspolitik, klagen aber dann über die nach Ansicht mancher Europäer falsche Prioritätensetzung der Amerikaner. Der Irakkonflikt hat den Realitätsinn der Europäer aber sicher gestärkt. Der Anlass war allerdings unerfreulich, denn die Auseinandersetzungen der europäischen Staaten in diesem Konflikt haben die Grenzen einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) aufgezeigt.

Es wurde offensichtlich, wie gering die Gemeinsamkeiten der Europäer dann sind, wenn es um wichtige Fragen geht und nicht nur um Rhetorik. Bei der Frage, ob ein Krieg geführt werden soll, beziehungsweise wann und unter welchen Umständen, hat sich eine tiefe Kluft aufgetan, die nicht nur auf konkrete wahltaktische Überlegungen zurückgeführt werden kann. Wie soll unter diesen Voraussetzungen eine GASP der EU weiterentwickelt werden können? Diese und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) leben ja nicht von Institutionen, sondern vom Willen zum gemeinsamen Handeln. Ein solcher Wille verlangt aber wiederum eine gemeinsame Sicht der Dinge, eine gleiche oder zumindest ähnliche Perception von Gefahren und Bedrohungen und eine gleichartige Beurteilung der Lage. Vor allem sind es gemeinsame Interessen, die zu einer einheitlichen Beurteilung und dann zu geschlossenem Handeln führen können. Statt Einsicht zeigte sich eine europäische Uneinigkeit und Unfähigkeit; sie gab aber den Anstoß zur Besserung.

Unabhängig von den sicherheits- und verteidigungspolitischen Bestimmungen im Verfassungsvertrag der EU wurde der Generalsekretär und Hohe Repräsentant für die GASP, Javier Solana, im Mai 2003 beauftragt, den Entwurf für eine Sicherheitsstrategie der EU zu erstellen. Das kann insoweit ein entscheidender Anstoß für die Weiterentwicklung der ESVP sein, als es bei der Strategie doch um eine gemeinsame Bedrohungsperception

und eine einheitlichen Lagebeurteilung geht. Dadurch könnte ein wichtiger Prozess zur Entwicklung einer künftigen Basis der GASP und ESVP eingeleitet werden. Für eine aktive und gemeinsame Sicherheitspolitik der EU kommt es weniger auf die von der Verfassung geplante Institutionalisierung als auf eine gemeinsame Sicht und auf einen gemeinsamen Handlungswillen an. Darüber hinaus war es im Hinblick auf die Weiterentwicklung der transatlantischen Beziehungen höchste Zeit, die Strategiediskussion in Europa zu beginnen, weil die amerikanische Strategiedebatte der europäischen so weit voraus ist, dass Europa Mühe hat, Schritt zu halten.¹

Der Entwurf der Strategie vom 20. Juni 2003 wurde beim EU-Gipfel in Griechenland präsentiert und in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten und der Kommission weiterbearbeitet,² wobei sich an den Grundaussagen kaum Veränderungen ergaben. Das Papier wurde nach Vorberatungen der Außenminister im Europäischen Rat am 12. Dezember 2003 in Brüssel verabschiedet. Es bedeutet eine politische – keine rechtliche – Bindung der EU-Mitgliedsstaaten.

Zum Inhalt der Strategie

Mit diesem Konzept sollen die Grundlagen für die Entwicklung einer strategischen Kultur in der EU gelegt werden. Ein solches Dokument bildet die Voraussetzung für ein glaubwürdiges und effizientes sicherheitspolitisches Auftreten der EU. Dieses Projekt ist im Kontext der Ergebnisse des EU-Konvents und im weiteren Sinne auch der noch nicht abgeschlossenen Erstellung eines „European Defence Book“ zu sehen, das eine Vertiefung im Hinblick auf die konkreten Einsatzszenarien und die daraus abzuleitenden militärischen Erfordernisse der EU liefern soll.

Das Strategiekonzept basiert auf der Prämisse, dass die EU – mit künftig 25 Mitgliedern, 450 Mil-

1 Vgl. Michael Rühle, Brauchen die USA die NATO noch?, in: Erich Reiter (Hrsg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2003, Hamburg – Berlin – Bonn 2003, S. 359–374.

2 Vgl. (<http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/76255.pdf>) in Deutsch und (<http://ue.eu.int/newsroom/newmain.asp?LANG=4>) auf Englisch.

lionen Einwohnern und zirka einem Viertel des Welt-BIP – ein globaler Akteur ist, der bereit sein sollte, seinen Teil der Verantwortung für die globale Sicherheit zu übernehmen. In der globalen Lagebeurteilung wird ein „weiter Sicherheitsbegriff“ angewendet, der über militärische Bedrohungen hinaus auch politische, ökonomische und diplomatische Risikopotenziale einbezieht. Demzufolge wird auch im Krisenmanagement dem synergetischen Einsatz umfassender ziviler und militärischer Mittel ein besonderer Stellenwert beigemessen.

Die Strategie ist nach einer Einführung in drei Kapitel gegliedert: das sicherheitspolitische Umfeld; globale Herausforderungen und Hauptbedrohungen, strategische Ziele; Auswirkungen auf die europäische Politik. Eingehend wird auf die Bedeutung der EU hingewiesen, welche die Beziehungen der Länder und das Leben der Bürger wesentlich verändert habe. Dabei wird die Rolle der Vereinigten Staaten für die europäische Integration und Sicherheit – speziell durch die NATO – gewürdigt. Aber trotz aller Fortschritte, wie insbesondere der Ausbreitung der Herrschaft des Rechtes und der Demokratie, steht Europa immer noch sicherheitspolitischen Bedrohungen und Herausforderungen gegenüber, und kein Land sei in der Lage, die komplexen Probleme der heutigen Zeit im Alleingang zu lösen.

Im *ersten* Kapitel wird ein kurzer Überblick über die Probleme der Welt gegeben. Dabei wird auf die Vor- und Nachteile der Globalisierung, auf die ungelösten Probleme des Hungers und der Armut in Teilen der Welt, deren Zusammenhänge mit bewaffneten Konflikten und auf die Auswirkungen der letzteren hingewiesen. Ein weiterer Aspekt sei die Energieabhängigkeit Europas.

Der Terrorismus untergrabe die Offenheit und Toleranz westlicher Gesellschaften und stelle eine wachsende strategische Bedrohung für ganz Europa dar. Die Strategie sieht die jüngste Welle des Terrorismus in einem globalen Zusammenhang und betont seine Verbindung mit gewaltsamem religiösem Extremismus. Europa sei ein Ziel eines solchen Terrorismus, aber auch die Basis, sind doch Al-Qaida-Zellen in mehreren europäischen Ländern bekannt geworden.

Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sei potenziell die größte Bedrohung für die europäische Sicherheit. Die Staatenwelt befinde sich in einem neuen und gefährlichen Zeitabschnitt, in dem es möglicherweise zu einem Wettrüsten im Bereich der Massenvernichtungswaffen komme, insbesondere im Nahen Osten. Die Verbreitung von Raketentechnologie sorge für zusätzliche

Instabilität und werde Europa wachsender Gefahr aussetzen.

Auch weit entfernte regionale Konflikte wirken sich direkt oder indirekt auf die europäischen Interessen aus. An unseren Grenzen bestehen gewaltsame oder eingefrorene Konflikte, welche die regionale Stabilität bedrohen. Somalia, Liberia und Afghanistan (zur Zeit der Taliban-Herrschaft) werden als Beispiele für gescheiterte Staaten (*failed states*) angeführt. Der Zusammenbruch von Staaten sei verbunden mit organisierter Kriminalität und Terrorismus. Gescheiterte Staaten unterminieren die Weltordnung und tragen zu regionaler Instabilität bei.

Europa sei ein Hauptziel der organisierten Kriminalität. Verwiesen wird auf den Drogen- und den Frauenhandel, die illegale Migration und Waffengeschäfte sowie auf den Zusammenhang zwischen organisierter Kriminalität und Terrorismus. Ebenso weist die Strategie auf die neue gewaltige Dimension des organisierten Verbrechens und die Möglichkeit zur Verfügung über Massenvernichtungswaffen hin. Das organisierte Verbrechen schwäche darüber hinaus natürlich das Staatensystem und führe zu einer „Privatisierung“ der Machtmittel. Europa könnte infolgedessen sehr großen Bedrohungen ausgesetzt sein.

Im *zweiten* Kapitel werden die strategischen Ziele bestimmt: Zentrale Aussage ist, dass die heutige Welt in bisher unbekanntem Maße Chancen für eine bessere Zukunft bietet, aber auch größere Gefahren in sich birgt. „Die Zukunft wird teilweise von unseren eigenen Aktivitäten abhängen. Wir müssen global denken und lokal handeln.“ Zur Verteidigung der Sicherheit der EU und zur Förderung ihrer Werte werden drei strategische Ziele formuliert:

Zuerst wird auf die Bedrohungen hingewiesen. Neben dem Hinweis auf bereits erfolgte Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus werden Politiken zur Einschränkung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen wie die Stärkung der internationalen Atomenergie-Agentur und Exportkontrollen genannt. Die EU setzt nach wie vor auf multinationale Vertragsregime. Des Weiteren geht es um die Wiederherstellung verantwortungsvoller Regierungen auf dem Balkan, die Pflege der Demokratie und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

Das neue globale Denken ergibt sich auch aus den strategischen Zielen. In einer Zeit der Globalisierung seien weit entfernte Bedrohungen möglicherweise von derselben Bedeutung wie nahe liegende. Nukleare Aktivitäten in Nordkorea, nukleare Risiken in Südasiens und die Proliferation im Nahen

Osten betreffen auch Europa. Aufgrund der neuen Bedrohungen werde die erste Linie der Verteidigung oftmals im Ausland liegen. Proliferation, terroristische Netzwerke, Staatsversagen und organisierte Kriminalität implizieren, dass Europa bereit sein sollte zu handeln, bevor die Krise entsteht. Konflikt- und Bedrohungsprävention könnten nicht früh genug beginnen.

Weiter wird festgestellt, dass keine der neuen Bedrohungen eine rein militärische ist; deshalb kann man ihnen nicht nur mit militärischen Mitteln begegnen. Das führt jedoch nicht zu einer Geringschätzung militärischer Mittel zur Bekämpfung der neuen Bedrohungen, sondern es wird festgehalten, dass sowohl im Bereich der Terrorismusbekämpfung als auch bei der Behandlung von „*failed states*“ militärische Mittel erforderlich sein werden, ebenso wie bei regionalen Konflikten. Insgesamt aber brauche man zur Behandlung der neuen Bedrohungen eine Mischung aus politischen, diplomatischen, wirtschaftlichen und militärischen Mitteln.

Das zweite strategische Ziel ist die Errichtung von Sicherheit in der europäischen Nachbarschaft. Es liege im europäischen Interesse, dass die Erweiterung der EU nicht zu neuen Trennlinien in Europa führt. Europa benötige die Ausdehnung der Vorteile der Wirtschaft und die politische Kooperation mit den osteuropäischen Nachbarn. Die Aufgabe der EU sei es, einen Ring von gut regierten Ländern in ihrem Osten und an den Grenzen im Mittelmeerraum zu fördern.

Eine strategische Priorität für Europa sei jedenfalls die Lösung des israelisch-palästinensischen Konfliktes. Ohne diese Lösung gebe es nur eine geringe Chance, die anderen Probleme des Nahen und Mittleren Ostens erfolgreich anzugehen. Eine große Bedeutung wird dem südlichen Mittelmeerraum mit seiner wirtschaftlichen Stagnation, seinen sozialen Unruhen und ungelösten Konflikten beigemessen.

Das dritte strategische Ziel ist eine internationale Ordnung, die sich auf einen effektiven Multilateralismus stützt. In einer Welt mit globalen Bedrohungen, globalen Märkten und globalen Medien hingen gemeinsame Sicherheit und Wohlstand zunehmend von einem effektiven multilateralen System ab. Deshalb seien die Entwicklung einer stärkeren internationalen Gesellschaft und gut funktionierender internationaler Institutionen sowie eine normengestützte internationale Ordnung (Weltordnung) die Ziele, und dazu bedürfe es der Weiterentwicklung des Völkerrechts. Der grundlegende Rahmen für die internationalen Beziehungen sei die Charta der Vereinten Nationen, und der Sicherheitsrat habe die primäre Ver-

antwortlichkeit für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit. Es sei eine europäische Priorität, die Vereinten Nationen zu stärken, sie so auszustatten, dass sie ihre Verantwortlichkeiten erfüllen und wirksam agieren können.

Der Multilateralismus wird also über die Vereinten Nationen erreicht, die im Mittelpunkt der Weltordnung stehen müssen. Die internationalen Organisationen, Regime und Verträge seien wirksame Mittel gegen die Bedrohungen des internationalen Friedens und der Sicherheit. Darüber hinaus werden die transatlantischen Beziehungen zu den tragenden Elementen des internationalen Systems gezählt, wobei die NATO als wichtiger Ausdruck dieser Beziehungen bezeichnet wird. Für die Stärkung verantwortungsvoller Staatsführung im globalen Kontext sind regionale Organisationen angeführt, aber auch die WTO, Internationale Finanzinstitutionen und der Internationale Strafgerichtshof. Daneben wird die Bedeutung gut regierter Staaten für eine sichere und friedlichere Welt betont. Aber auch Handels- und Entwicklungspolitik können wirkungsvolle Instrumente zur Förderung von Reformen sein. Mit den so genannten Schurkenstaaten geht man allerdings maßvoll um: Es sei wünschenswert, dass sie wieder in die internationale Gemeinschaft zurückfinden, und die EU sollte bereit sein, dazu Unterstützung zu leisten.

Im *dritten* Kapitel über die Auswirkungen auf die europäische Politik geht die Strategie davon aus, dass die EU in den letzten Jahren Fortschritte bei der Entwicklung einer kohärenten Außenpolitik und einer wirksamen Krisenbewältigung erzielt habe. Europa verfüge inzwischen über Instrumente, die wirksam eingesetzt werden können, wie die Balkan-Region gezeigt hat. Wenn die Union Beiträge zur Krisenbewältigung leisten wolle, die ihrem Potenzial entsprechen, dann müsse sie aktiver bei der Verfolgung ihrer strategischen Ziele sein, kohärenter im Sinne eines Bewusstseins, dass die EU beziehungsweise ihre GASP und ihre ESVP im gemeinsamen Handeln stärker sind.

Eine Union, die insgesamt 160 Mrd. Euro für die Verteidigung aufwendet und nach der Erweiterung über etwa zwei Millionen Soldaten verfügt, sollte nötigenfalls in der Lage sein, mehrere Operationen gleichzeitig aufrechtzuerhalten. Die EU benötige eine strategische Kultur, die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen begünstigt. Eine aktivere EU werde auch ein größeres politisches Gewicht besitzen. Hinsichtlich der Fähigkeiten wähnt man sich bereits auf dem richtigen Weg. Es gehe um die Transformation des Militärs in flexiblere, mobile Streitkräfte, die den

neuen Bedrohungen begegnen können, und es seien mehr Ressourcen für die Verteidigung und insbesondere eine effizientere Nutzung dieser Ressourcen gefordert. Es gehe aber auch um die Stärkung der diplomatischen Kapazität, um die Nachkrisenbewältigung und insbesondere um eine gemeinsame Einschätzung der Bedrohungen, weil das die beste Basis für gemeinsame Aktionen sei.

Da die Europäer wohl kaum ein Problem alleine bewältigen können, sei die Zusammenarbeit mit Partnern sinnvoll. Die Ziele seien sowohl im Rahmen multilateraler Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen als auch durch Partnerschaften mit anderen wichtigen Akteuren zu verfolgen. Unerlässlich sei in diesem Zusammenhang die transatlantische Partnerschaft, mit dem Ziel einer wirksamen und balancierten Partnerschaft. Es sollen aber auch strategische Partnerschaften mit Japan, China, Kanada und Indien entwickelt werden. Eine besondere Rolle wird auch Russland eingeräumt, das als ein wichtiger Faktor für Sicherheit und Wohlstand der Europäer angesehen wird.

Gemeinsame europäische Interessen

Eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren der GASP und der ESVP wird die Identifizierung der europäischen Interessen sein, worunter nicht die Summe der Interessen der einzelnen Staaten zu verstehen ist, sondern die Identifizierung gesamteuropäischer Interessen auf einer über den nationalen Interessen liegenden Ebene. Das auf europäischer Ebene herauszuarbeiten wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen, und es wird noch eine große Überzeugungskraft erfordern, um den nationalen Interessen übergeordnete gesamteuropäische Interessen als akzeptabel erscheinen zu lassen. Dazu ist insbesondere auch der Umstand stärker ins Bewusstsein zu rufen, dass Europa einen langfristigen Bedeutungsverlust auf globaler Ebene zugunsten Ost-, Südost- und Südasiens erleidet. Das erzwingt nicht nur ein stärkeres Zusammenrücken der Europäer, sondern auch – wollen sie gemeinsam ein starker globaler Akteur sein – die Identifizierung und Bewusstmachung gesamteuropäischer Interessen. Zwischen den nationalen Sicherheitsinteressen der Mitgliedsstaaten und den Gesamtinteressen der EU besteht eine wechselseitige Abhängigkeit. Diese drückt sich darin aus, dass die Mitgliedsstaaten einerseits ihre sicherheitspolitischen Interessen und Ziele nicht im Alleingang realisieren können und daher auf die Solidarität der europäischen

Partner angewiesen sind und dass andererseits die EU bei der Entwicklung und Geltendmachung ihrer Interessen auf die Solidarisierung und Beiträge der Mitgliedsstaaten angewiesen ist.

Paradigmenwechsel durch die Sicherheitsstrategie

Die EU-Sicherheitsstrategie leitet insofern einen Paradigmenwechsel ein, als sich die EU als ein globaler Akteur versteht, der auch einen Teil der Verantwortung für die globale Sicherheit tragen und einen Beitrag leisten soll, der seinem Potenzial entspricht. Die EU könnte nach Ausbau ihrer militärischen Kapazitäten aufgrund ihrer politischen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Fähigkeiten und Möglichkeiten tatsächlich ein umfassendes sicherheitspolitisches Instrumentarium einsetzen.

Wesentlich ist die Erkenntnis, dass ein erstarktes Europa gemeinsam mit den USA viel für die globale Sicherheit leisten könnte. Dieser Aspekt wird mit dem Wunsch nach einer multipolareren normengestützten Weltordnung und einer Stärkung der UNO ergänzt. In dieser einfachen Konzeption hebt sich der Widerspruch hinsichtlich der Weltordnungspolitik auf, wie er im Vorlauf und in der Folge des Irakkrieges unter den europäischen Ländern zum Ausdruck kam. Wenn Europa ein eigener starker Akteur sein will, und dies in Kooperation mit den USA, so ist eine multipolare Weltordnungsvorstellung keineswegs amerikafeindlich. Es ist ja eine altbekannte Tatsache, dass das europäisch-amerikanische Verhältnis davon abhängt, wie stark die Europäer selbst sind. An ihnen liegt es also, dieses Verhältnis im Sinne der Erhöhung des eigenen Stellenwertes zu bestimmen.

Der Zweck der Sicherheitsstrategie

Der Zweck der neuen Sicherheitsstrategie der EU liegt eindeutig darin, die unterschiedlichen Auffassungen, die es in der EU über Ordnungspolitik und globalen Bezug im Zusammenhang mit dem Irakkrieg gegeben hat, zu überdecken.³ Es sollten gemeinsame Positionen formuliert werden, soweit dies eben möglich ist, und es wurde darauf verzich-

³ Vgl. Franco Algieri, Die Ergebnisse des EU-Konvents bezüglich der ESVP im Lichte des Europäischen Rates von Thessaloniki, Wien, August 2003 (= Positionspapier zur Sicherheitspolitik des Büros für Sicherheitspolitik).

tet, eine europäische Identität durch Abgrenzung zu den USA zu finden. Daher ist es verständlich, dass diese einer Wiederannäherung aller EU-Mitglieder dienende Strategie rasch beschlossen werden sollte und sich einem vertieften Diskussionsprozess entziehen musste.

Die Sicherheitsstrategie soll zeigen, dass die Europäer bereit sind, sich mit den neuen Bedrohungen im globalen Zusammenhang auseinander zu setzen und den transatlantischen Dialog wieder zu beleben. Wenn das gelingt, wäre es tatsächlich eine politisch kluge, beinahe großartige Leistung. Diese wird auch durch vereinzelte Mängel (verschiedene unpräzise Darlegungen beziehungsweise nicht umfassende Analysen sowie in manchen Fällen mangelnde Deutlichkeit der Aussagen) nicht beeinträchtigt. Es ist verständlich, dass ein die Zustimmung aller EU-Mitglieder benötigendes Strategiepapier zumindest am Anfang vorsichtig argumentieren muss. Zu hoffen bleibt jedenfalls, dass dieses Papier nur ein Anfang in der sicherheitspolitischen Strategiedebatte der EU ist und dass es zu einem permanenten Weiterentwicklungs- und Fortschreibungsprozess führt.⁴

Kritik und Weiterentwicklungsfähigkeit des Papiers

Es wird erforderlich sein, die Sicherheitsstrategie in den nächsten Jahren inhaltlich weiterzuentwickeln. Dabei geht es einerseits darum, auf den Zweck einer Sicherheitsstrategie der EU näher einzugehen. Andererseits sind die neuen Bedrohungen realistischer zu beurteilen und die Instrumente der europäischen Sicherheitspolitik zu beschreiben.⁵ Von zentraler Bedeutung wird der Ausbau der Bedrohungsanalyse sein, die zu dürftig ausgefallen ist. Eine genauere diesbezügliche Darstellung wird wohl Aufgabe der Zukunft bleiben, zumal das Papier selbst vermerkt, dass eine gemeinsame Gefahrenabschätzung die beste Grundlage für gemeinsames Handeln bietet. Das Fehlen einer gemeinsamen Beurteilung von Gefahren und Bedrohungen war ja der Hauptgrund für die Meinungsunterschiede der Europäer zum Irakkrieg. Noch fehlen Definitionen des Sicherheitsbegriffes und der Bedrohungen sowie Aussagen darüber, welche konkreten Maßnahmen

4 Vgl. Johann Frank/Gustav E. Gustenau/Erich Reiter, Anmerkungen zum Entwurf einer Europäischen Sicherheitsstrategie, Wien, Juli 2003 (= Strategische Analysen des Büros für Sicherheitspolitik).

5 Vgl. Klaus-Dieter Schwarz, Die erste Sicherheitsstrategie der EU, SWP-Aktuell 47, November 2003.

es gegen die verschiedenen Gefahren zu ergreifen gilt.⁶

Das Solana-Papier ist keine Strategie im strengen Wortsinn, vielmehr ein grundlegendes Konzept zur Weiterentwicklung der GASP und der ESVP. Eine Sicherheitsstrategie im Sinne einer sicherheitspolitischen Analyse muss folgende Kriterien noch eingehender abhandeln:

- Definition des Sicherheitsbegriffs der Union und Festlegung des geografischen Raumes, in dem die EU aktiv sein will;
- Analyse der sicherheitspolitischen Risiken und Herausforderungen die EU betreffend;
- Bestandsaufnahme der zivilen und militärischen Mittel, welche die EU hat beziehungsweise brauchen würde, um die Sicherheit des EU-Raumes zu gewährleisten;
- Bestimmung der europäischen Interessen globaler und regionaler Reichweite;
- Festlegung der Prioritäten einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik;
- Nennung der Kriterien, unter denen sich die Union bei zivilem und militärischem Krisenmanagement aktiv engagiert oder nicht;
- Beschreibung der Form, in der die EU ihre Mittel verknüpfen will und in der diese gezielt und koordiniert zum Einsatz gebracht werden können;
- Klärung des Zusammenhanges von innerer und äußerer Sicherheit sowie
- Klärung der zukünftigen Aufgabenteilung zwischen der EU einerseits und der NATO und den USA andererseits.

Fragen der Umsetzung der Strategie

Die strategischen Ziele des Papiers bilden eine gute Grundlage für weiterführende Strategien und Konzepte. Hinsichtlich des strategischen Zieles der Errichtung von Sicherheit in der europäischen Nachbarschaft wird es jedoch neuer Denkansätze und umfassender Debatten für zielführende Handlungskonzepte bedürfen. Solche bestehen nämlich derzeit nur für den Balkan in Form eines Stabilisierungsprogramms inklusive einer Beitrittsperspektive zur EU für die Balkanstaaten. Hinsichtlich des Mittelmeerraumes wird der Barcelona-

6 Vgl. Ottfried Nassauer, Die EU-Sicherheits-Doktrin – Realistischer Gegenentwurf zur offensiven US-Strategie (<http://www.bits.de/public/NDRI/sunds280603.htm>).

Prozess weiterzuentwickeln sein, und für die Ukraine, Weißrussland, Moldawien und die Kaukasus-Region sind Aktionspläne und Strategien erst im Entstehen. All diese Konzepte müssen schließlich aufeinander abgestimmt und operativ umsetzbar sein. Ein wesentlicher Beitrag zur Sicherheit und Stabilität wäre ein (realistisches) europäisches Konzept zur Lösung des israelisch-palästinensischen Konfliktes, das politische, wirtschaftliche und militärische Maßnahmen verbindet und mit den USA abgestimmt ist.

Für das strategische Ziel einer internationalen Ordnung, die auf einem effektiven Multilateralismus aufbaut, müssen die transatlantischen Beziehungen positiv weiterentwickelt werden. Wesentlich ist nämlich, dass es zu keiner Endsolidarisierung des Westens kommt. Diese wäre problematisch für die globale Entwicklung und würde nicht nur für Europa, sondern auch für die USA wesentliche Nachteile bringen. Wie aber die USA davon überzeugt werden können, nicht durch „imperialen Zwang und Diktat“⁷, sondern durch Überzeugung und Konsensbildung zu führen, bleibt freilich erst noch zu leistender Denkarbeit überlassen. Der Vorlauf zum Irakkrieg hat gezeigt, dass das Verhalten Deutschlands und Frankreichs die USA letztlich nicht von ihrer Intention abbringen konnte. Es müssen also neue Verfahren entwickelt werden, und schließlich muss sich Europa als ein starker Partner darstellen können, damit die Kooperation beziehungsweise die Konsensfindung mit ihm überhaupt erst maßgeblich wird.

Für das strategische Ziel der Abwehr der alten und neuen Bedrohungen gilt neben dem bereits Ausgeführten, dass noch genauer dargestellt werden muss, wie auf bestimmte Situationen zu reagieren ist. Die Strategie sollte festhalten, welche Entwicklungen welche Art von Reaktionen zur Folge haben müssten. Wenn die EU nämlich ein sicherheitspolitischer Akteur werden will, so muss sich aus der Strategie ein logischer Handlungsbedarf für konkret eintretende Situationen ableiten lassen, der auf gemeinsamen sicherheitspolitischen Grundpositionen beruht.

Die europäische Sicherheitsstrategie ist ein Signal, dass die EU auf die neuen Bedrohungen reagiert, und sie kann damit den transatlantischen Dialog

wieder eröffnen. Die bisher reaktive Politik von Erklärungen als Antworten auf Probleme soll einem neuen strategischen Denken der Europäer weichen. Ob aber tatsächlich den vielen Worten der EU künftig häufiger auch Taten folgen werden, wird in erster Linie vom Willen und in zweiter Linie von der Fähigkeit zum gemeinsamen Handeln abhängen. Ein global angelegtes Papier wie dieses stärkt aber sicher die Position jener Akteure innerhalb der EU, die ihrerseits ein globales Verständnis haben und eher zu aktivem Handeln bereit sind.

Klar ist auch, dass sich die EU nach diesem Papier nicht mehr als eine ausschließlich zivile Macht versteht, sondern auch zur militärischen Reaktion – zumindest theoretisch – bereit sein will. Es wird Aufgabe der Weiterentwicklung der Strategie sein, die Frage zu beantworten, wann militärische Gewalt zum Mittel der EU-Politik werden soll, speziell, unter welchen Voraussetzungen Präventivschläge vorzusehen sind.

Die Strategie schließt jedenfalls an die amerikanische Debatte über die angemessenen Reaktionen auf die neuen Bedrohungen einer globalisierten Welt an, und sie sollte sich deshalb in ihrer Weiterentwicklung auch als korrespondierendes Papier zur nationalen Sicherheitsstrategie der USA vom September 2002⁸ verstehen. Die Wiedereröffnung des transatlantischen Dialogs der EU mit den USA im Sinne einer strategischen Debatte könnte oder sollte zumindest zu mehreren gemeinsamen Strategien führen, etwa zu einer gemeinsamen Nahoststrategie und einer Iranstrategie; weiterhin zu gemeinsamen Konzeptionen zur Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, der Terrorismusbekämpfung sowie des Umgangs mit repressiv-diktatorischen Regimen und mit so genannten gescheiterten Staaten.

Das Solana-Papier lässt jedenfalls den Willen erkennen, die europäische Sicherheitspolitik aus dem „Stadium der Pubertät“ herauszuführen.⁹ Es scheint, dass die Zeit für einen wichtigen weiteren Schritt in der GASP und der ESVP reif ist, zumal man den Entwurf der Sicherheitsstrategie als Ausgangspunkt zur Entwicklung eines neuen sicherheitspolitischen Denkens werten kann.¹⁰

⁸ Vgl. Erich Reiter, Die nationale Sicherheitsstrategie der USA vom September 2002, Wien, Oktober 2002.

⁹ Werner Weidenfeld, Transatlantische Nüchternheit, in: E. Reiter (Anm. 1), S. 341–358.

¹⁰ Vgl. Andreas Wenger, Realistische europäische Sicherheitspolitik, in: Neue Zürcher Zeitung vom 26. 11. 2003.

⁷ Steven Everts/Heather Grabbe, Why the EU needs a security strategy, London, May 2003 (= Briefing Note Centre for European Reform).

Internationale Terrorismusbekämpfung und Achtung der Menschenrechte

Für eine kritische Öffentlichkeit und damit auch die Menschenrechtsbewegung ist der Terrorismus ein schwieriges Thema.¹ Bei diesem Typ von Makrokriminalität sind Informationen vielfach unsicher, agieren doch terroristische Gruppen im Geheimen, und die Gegenmaßnahmen der Staaten, auch der Demokratien, werden ebenfalls streng vertraulich behandelt. Die Medien veröffentlichen zwar eine Vielzahl von Daten und Meinungen zum Thema, aber es wird eben auch viel „geraunt“, nicht selten ohne Quellen anzugeben oder unter allgemeinem Verweis auf ungenannt bleibende Geheim- und Nachrichtendienste. Deren Grenzen, eigene institutionelle Interessen und Politisierung werden aber seit langem in der wissenschaftlichen Forschung – nicht zuletzt durch Beiträge von Geheimdienstmitarbeitern, Wissenschaftlern und kritischen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) etwa in den USA – beschrieben und sind nach dem Irakkrieg noch einmal deutlich geworden.

In der öffentlichen Diskussion fehlt es vielfach an klaren, umfassenden und belegten Informationen, sicher eine Folge des Phänomens selbst, aber auch Begleiterscheinung eines Themas, bei dem viel vermutet und spekuliert werden kann. Da werden mögliche Bedrohungsszenarien schnell zu *wahrscheinlichen* Szenarien, ohne dass methodisch klar wird, wie dieser Argumentationsschritt vollzogen wurde. Diffuse Angst, manchmal Hysterie, tritt an die Stelle einer ernsthaften Analyse von Gefahren und Gegenmaßnahmen. Der „Angst-Korridor“ angesichts der Möglichkeit von Massenvernichtungswaffen in den Händen von Terroristen ist „nach vorne“ völlig offen.

In einem solchen Klima liegt es nahe, immer weiter reichende Forderungen nach der Einschränkung von Menschen- und Grundrechten zu erheben, ohne dass wirklich klar wäre, ob nicht bereits bestehende Regelungen ausreichen, wie effektiv

Dieser Beitrag entstand am Deutschen Institut für Menschenrechte. Er beruht zu einem großen Teil auf der Studie Wolfgang S. Heinz/Stephanie Schlitt/Anna Würth, Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte, Berlin 2003.

1 Zu Problemen der internationalen Menschenrechtsbewegung mit dem neuen Thema vgl. International Council on Human Rights Policy, Menschenrechte nach dem 11. September, Berlin 2003 (hrsg. in deutscher Übersetzung vom Deutsches Institut für Menschenrechte).

Maßnahmen – gemessen an den definierten Zielen der Terrorismusbekämpfung – wirklich sind/wahrscheinlich sein würden (alte und neu geforderte Maßnahmen) und welcher Schaden/welche Kosten durch immer neue Einschränkungen für Rechtsstaat und Demokratie entstehen.

Menschenrechtsschutz versus Terrorismusbekämpfung

Der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz hat Einschränkungen für den Notstandsfall zugelassen. So ist gemäß VN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) nach Art. 4 die zeitweilige Außerkraftsetzung (Derogation) von Rechten möglich, wenn „das Leben der Nation (des Staates) bedroht“ und der Notstand amtlich verkündet ist. Die Staaten können dann Maßnahmen ergreifen, welche die Lage unbedingt erfordert, vorausgesetzt, dass diese ihren sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht zuwiderlaufen und keine Diskriminierung allein wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion oder der sozialen Herkunft nach sich ziehen. Die Maßnahmen sollen die Gefahr möglichst zeitnah verringern und bedürfen einer offiziellen Notstandserklärung des betreffenden Staates gegenüber den Vereinten Nationen. Von den westlichen Staaten hat bisher nur Großbritannien eine entsprechende Erklärung gegenüber den VN und dem Europarat (in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) regelt Art. 15 den Notstandsfall) abgegeben. Es waren und sind Zweifel angebracht, ob eine solche Bedrohung für das Land tatsächlich vorlag; belegt wurde sie von der Regierung Blair jedenfalls nicht. Dagegen werden in dem genannten VN-Pakt als notstandsfeste Menschenrechte das Verbot von Diskriminierung und Sklaverei, der Folter und bestimmte Rechte beim Gerichtsverfahren sowie das Recht auf Gedanken-, Gewissen- und Religionsfreiheit genannt.

Nach der EMRK Art. 15 gelten als notstandsfeste Rechte das Recht auf Leben, das Folterverbot, das Verbot der Sklaverei und Leibeigenschaft, das Rückwirkungsverbot, die Anerkennung der

Rechtsfähigkeit, der Strafklageverbrauch und das Verbot der Doppelbestrafung. Im Völkergewohnheitsrecht sind darüber hinaus als notstandsfeste Menschenrechte die Mindestgarantien für ein faires Gerichtsverfahren verankert.

Der erste Befund lautet: Der Menschenrechtsschutz erlaubt Staaten, eine Reihe von Rechten in einem zuvor erklärten Notstandsfall einzuschränken. Es gibt aber auch notstandsfeste Menschenrechtsstandards, die der Abwägung mit anderen Rechten und Interessen im Einzelfall entzogen sind. Fast alle westlichen Staaten haben keinen Notstand nach dem 11. September 2001 erklärt, wohl aber neue Gesetze gegen den Terrorismus verabschiedet und eigene staatliche Einrichtungen ins Leben gerufen.

Eine neue Entwicklung trat nach dem 11. September insofern ein, als das Recht von Staaten zur Selbstverteidigung gegen eine externe Aggression (Art 51. der VN-Charta) nun auf einen nichtstaatlichen Akteur, Al-Qaida, bezogen wurde. Die USA erklärten einen „Krieg gegen den Terrorismus“ wie zuvor gegen Kriminalität und Drogen. Dabei ist Krieg ein irreführender Begriff, da gerade nicht die Einhaltung der für den Kriegszustand im Völkerrecht festgelegten Schutzmaßnahmen (vor allem: die vier Genfer Konventionen von 1949 und die beiden Zusatzprotokolle von 1977) beabsichtigt war.

Der VN-Sicherheitsrat hat unmittelbar nach dem 11. September in Resolution 1373 vom 28. September 2001 die Verpflichtung der Staaten zur Verhütung terroristischer Handlungen betont.² Jede Maßnahme des internationalen Terrorismus stelle eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar und müsse mit allen zur Verfügung stehenden legalen Mitteln bekämpft werden. Die Resolution bestätigt den Grundsatz der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung und die Pflicht jedes Staates, terroristische Aktivitäten weder zu dulden noch zu unterstützen. Es wurde ein siebenköpfiger Ausschuss gegen Terrorismus (*UN Counter-Terrorism Committee/CTC*) eingesetzt, dessen Angehörige sich aus den Mitgliedstaaten des Rats zusammensetzen. Er nimmt Berichte der Staaten über ihre Bemühungen entgegen und berät auf Anfrage.

Beim Thema Menschenrechte/Terrorismusbekämpfung sind die Monitoring-Mechanismen der Vereinten Nationen sehr schwach. Es gibt keinen eigenen thematischen Berichterstatter oder eine Arbeitsgruppe für dieses Gebiet der VN-Menschenrechtskommission; ein Vorschlag von NGOs wurde 2003 nicht aufgenommen. Die VN-Unter-

kommission hat eine Sonderberichterstatterin, Frau Koufa, ernannt, die alle zwei Jahre einen Bericht zu allgemeinen Trends vorlegt. Das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte ist dabei, sich Kompetenz zum Thema aufzubauen. Das Angebot der VN-Hochkommissarin Robinson zur Kooperation mit dem bereits erwähnten Antiterrorkomitee des VN-Sicherheitsrates wurde lange Zeit nicht angenommen; Vorschläge für Punkte, die bei der Beurteilung der Staatenberichte berücksichtigt werden sollten, trafen auf taube Ohren.³ 2002 kam es zu einem Treffen mit ihrem Nachfolger de Mello, aber bisher gibt es noch keine regelmäßige Zusammenarbeit. Im Juli 2003 veröffentlichte das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte ein „Digest of Jurisprudence of the UN and Regional Organisations on the Protection of Human Rights while Countering Terrorism“⁴. Gleichwohl enthalten die Richtlinien des Antiterrorismuskomitees bis heute keine Menschenrechtsaspekte.⁵

Immerhin haben die VN-Generalversammlung 2002, der VN-Sicherheitsrat 2003 und die VN-Menschenrechtskommission 2003 allgemein zur Einhaltung der Menschenrechte aufgefordert. Bei den Länderberichterstatter/innen der Menschenrechtskommission (MRK) fällt die Berücksichtigung des Themas ungleichmäßig aus, zu vielen relevanten Ländern gibt es gar keine Berichterstatter. Der Bericht zu Afghanistan im Herbst 2002 z. B. war erstaunlich vorsichtig geschrieben und sicher nicht annähernd umfassend. Insgesamt fehlt es an einer systematischen, auch länderübergreifenden Beobachtung und Bewertung der neueren Entwicklungen.⁶

Nach dem 11. September kam es in vielen Ländern, darunter Ägypten, Australien, China, Indien, Malaysia, Mazedonien, Nepal, Russische Föderation, Sambia, Simbabwe, Südkorea, Türkei, Usbekistan, u. a. zu Verschärfungen in der Gesetzgebung und Verwaltungspraxis.⁷ Im Rahmen der Terrorismusbekämpfung wurden rechtsstaatliche Kontrollen staatlichen Handelns, natürlich unter

3 Vgl. den Vorschlag zu einer „zusätzlichen Richtlinie“ des VN-Hochkommissariats, in: Wolfgang S. Heinz u. a., Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte, Berlin 2003, S. 51–62.

4 (<http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/digest.doc>).

5 Vgl. International Helsinki Federation for Human Rights, Anti-terrorism Measures, Security and Human Rights. Developments in Europe, Central Asia and North America in the Aftermath of September 11, Wien 2003, S. 43.

6 Vgl. United Nations, Situation of human rights in Afghanistan, UN Doc. A/37/309.

7 Vgl. die Jahresberichte von Human Rights Watch und amnesty international sowie International Helsinki Federation for Human Rights, In the Name of Counter-Terrorism, Human Rights Abuses Worldwide, briefing paper, New York, 25. 3. 2003.

2 Vgl. (www.un.org/Docs/sc/committees/1373/).

Verweis auf die Gefahren des Terrorismus, zum Teil außer Kraft gesetzt und unzulässig eingeschränkt, so in Usbekistan, Belarus, Jordanien, China, Simbabwe, Ägypten, Malaysia und Singapur.

Im Folgenden wird der Schwerpunkt exemplarisch auf die Situation in einigen Ländern gelegt: USA, Israel, Deutschland (nur mit Bezug auf Fälle des 11. Septembers), mit Bezug auf den Krieg Afghanistan und Irak; die europäische und innerdeutsche Ebene kann hier nicht behandelt werden.

Vereinigte Staaten von Amerika

Zum Umgang mit terrorismusverdächtigen Ausländern

Der *Patriot Act* vom Oktober 2001 erlaubt es dem US-Generalstaatsanwalt, terrorismusverdächtige Ausländer/innen oder Unterstützer/innen von terroristischen Gruppen oder Personen, die „an anderen Aktivitäten beteiligt sind, welche die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten gefährden“, zu inhaftieren (Title IV, Subtitle B, section 412). Die Inhaftierung ist zeitlich unbegrenzt zulässig, wenn eine solche Person nicht ausgewiesen werden kann und ihre Freilassung „die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten oder die Sicherheit der Gemeinschaft oder einer Person bedroht“. Bislang ist kein Fall von Inhaftierung nach diesem Gesetz bekannt geworden, wohl aber mehr als 1 000 Fälle, in denen Ausländer/innen zur Überprüfung ihres Aufenthaltsstatus festgenommen wurden.

Die Regierung Bush argumentierte, die Veröffentlichung von Informationen über die Häftlinge, über ihre Verbindungen zu terroristischen Vereinigungen und über den Informationsstand der US-Regierung in außerordentlichen Situationen wie der des Kampfes gegen den Terrorismus unterbinden zu müssen. Bürgerrechtsorganisationen versuchen, Namen und andere Informationen über die vom Immigration and Naturalization Service Inhaftierten zu erlangen. Die American Civil Liberties Union und das Center for Constitutional Rights stellten die nichtöffentlichen Verhandlungen in Frage.⁸ Ein Richter beurteilte den Ausschluss der Öffentlichkeit von allen Anhörungen, welche die Regierung für *special interest cases* erklärte, als verfassungswidrig; mehrere Urteile gingen in die gleiche Richtung. Die Urteile wurden jedoch in zweiter Instanz wieder aufgehoben.

⁸ Vgl. Center for Constitutional Rights, *The state of civil liberties – one year later*, New York 2002 (http://www.ccrny.org/whatsnew/civil_liberties.asp), 20. 11. 2002.

Auch wurde der US-Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch der Besuch von vier Gefängnissen und Haftzentren von US-Regierungsstellen verwehrt.

US-Bürger unter Terrorismusverdacht

Obwohl US-Bürgern auf der Grundlage der amerikanischen Verfassung die uneingeschränkte Gewährung ihrer Grundrechte zusteht, hat die US-Regierung einige US-Bürger als „feindliche Kämpfer“ eingestuft und sie ohne einen Anwalt konsultieren zu können sowie ohne Gerichtsverfahren interniert. Jose Padilla (a.k.a. Abdullah al-Muhajir) wurde im Mai 2002 in Chicago als „*material witness*“ festgenommen, am 9. Juni 2002 als „feindlicher Kämpfer“ eingestuft und ist seitdem in einer militärischen Anlage im Bundesstaat South Carolina inhaftiert. Yaser Esam Hamdi wurde in Afghanistan festgenommen und Anfang Januar 2002 zunächst als „feindlicher Kämpfer“ in Guantánamo inhaftiert, dann aber auf die US-Marinebasis in Norfolk im Bundesstaat Virginia überstellt. Distriktrichter Robert Doumar ordnete wiederholt an, Hamdis Anträgen auf Besuch sei zu entsprechen, was regelmäßig und erfolgreich von der Regierung angefochten wurde (im Dezember 2003 hat die Regierung die Gesprächsmöglichkeit mit einem Verteidiger zugesagt).⁹

Anders verfahren die US-Behörden mit dem US-Bürger John Walker Lindh, der sich in Afghanistan den Taliban angeschlossen hatte und dort Ende 2001 festgenommen wurde. Walker wurde nicht als „feindlicher Kämpfer“ eingestuft, sondern im Februar 2002 vor einem zivilen Bezirksgericht in Virginia unter anderem wegen der Verschwörung gegen die USA und der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung angeklagt. Im Oktober 2002 wurde Lindh, auf der Grundlage einer strafmindernden Vereinbarung (*plea agreement*), zu 20 Jahren Gefängnis verurteilt.

Guantánamo/Kuba

Im Dezember 2003 waren rund 660 Männer aus 42 Staaten in Guantánamo inhaftiert. Die Gefangenen sind völlig von der Außenwelt abgeschnitten. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) ist die einzige Organisation mit regelmäßigem Zugang zu den Gefangenen. Entsprechend ihren Statuten erstattet es vertraulich Bericht über die Haftbedingungen an die US-Regierung. Nach Recherchen von amnesty international werden Gefangene in Guantánamo unter Bedingungen

⁹ Vgl. Tom Jackman, Judge Skewers U.S. Curbs on Detainee, in: *Washington Post* vom 14. 8. 2002.

festgehalten, die grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung entsprechen.¹⁰

Das IKRK betrachtet alle in Afghanistan gefangenen Kämpfer als Kriegsgefangene gemäß der III. Genfer Konvention zur Behandlung von Kriegsgefangenen.¹¹ Der Status eines Kriegsgefangenen impliziert dabei keine ethische Bewertung, und Kriegsgefangene genießen auch keine Immunität vor Strafverfolgung. Die Einstufung als Kriegsgefangene soll lediglich eine angemessene Behandlung nach Grundsätzen der Genfer Konventionen von 1949 und den beiden Zusatzprotokollen von 1977 sicherstellen. In jedem Fall, so betonte das IKRK, müsse gemäß Art. 5 der III. Genfer Konvention ein ordentlich konstituiertes unabhängiges Gericht über den Status der Gefangenen entscheiden – das heisst, nicht die Regierung der USA.¹²

Die USA lehnen es bis heute ab, Mitgliedern von Taliban und Al-Qaida den Status von Kriegsgefangenen einzuräumen, obwohl dieser aufgrund der Kriegssituation in Afghanistan angemessen wäre. Anstatt den in Afghanistan festgenommenen Personen den Status als Kriegsgefangene zuzugestehen, bezogen sich die USA auf die Rechtsfigur des „*feindlichen Kämpfers*“, die es im Völkerrecht nicht, wohl aber in der US-amerikanischen Rechtsprechung¹³ gibt; sie wurde zuletzt auf deutsche und japanische Spione und Saboteure während des Zweiten Weltkriegs angewandt. Der „Status“ des „*feindlichen Kämpfers*“ für die in Guantánamo inhaftierten Männer bedeutet, dass sie unbegrenzt in Haft gehalten und vor Militärkommissionen gestellt werden können, die vom amerikanischen Präsidenten eingesetzt werden. Eine Berufung gegen deren Urteile vor einem zivilen Gericht ist nicht möglich.¹⁴

Nach langem Ringen hat die US-Regierung im Februar 2002 die Anwendbarkeit der III. Genfer Konvention auf die Situation in Afghanistan bestä-

tigt. Ob es sich bei den dort Festgenommenen um Kriegsgefangene handelt, ist jedoch weiterhin Gegenstand eines Dialoges zwischen dem IKRK und der US-Regierung.¹⁵

Anfang Oktober 2003 kritisierte das IKRK nach einem zweimonatigen Besuch öffentlich die USA. Die psychologische Lage der Guantánamo-Gefangenen würde sich zunehmend verschlechtern, sie hätten keine Perspektive für ihr Leben, und es gäbe auch kein rechtliches Überprüfungsverfahren. Es habe 32 Selbstmordversuche von 21 Gefangenen gegeben. Die US-Regierung wies die Kritik zurück mit den Worten, es seien schließlich „*feindliche Kämpfer*“¹⁶. Der Oberste Gerichtshof der USA hat Anfang Dezember die ersten Beschwerden von Guantánamo-Gefangenen zur Entscheidung angenommen.

Recht durch Militärkommissionen?

Anfang Mai 2003 legte das US-Verteidigungsministerium acht so genannte Anweisungen vor. Danach können US-Militärgerichte auch Terrorverdächtige im Ausland verurteilen. Im Unterschied zu einem Kriegsgericht werden die Angeklagten das Recht auf einen Zivilverteidiger, der je nach Einstufung auch Geheimdienstinformationen einsehen kann, und einen Militärverteidiger haben. Die Anklage muss im Unterschied zu Zivilprozessen nicht nachweisen, wie die Beweismittel beschafft und ob diese auf dem für Rechtsstaaten üblichen Wege erlangt wurden. Auf Anordnung kann die Öffentlichkeit teilweise ausgeschlossen werden. Die Verhängung der Todesstrafe ist möglich; ein Todestrakt für Hinrichtungen ist im Bau. Menschenrechtsorganisationen kritisierten u. a., dass bei einer Berufung die gleiche Militärkommission den Fall noch einmal verhandeln würde. Gegen sechs Gefangene soll jetzt Anklage erhoben werden; England und Australien haben für ihre betroffenen Staatsangehörigen bessere Verfahrensbedingungen ausgehandelt.

Im August 2003 erklärte US-Verteidigungsminister Rumsfeld, es könne zwar sein, dass gegen Einzelne ein Prozess eröffnet werde. Er sähe es aber lieber, wenn die meisten unbefristet inhaftiert blieben. „Wir haben kein Interesse daran, sie vor Gericht zu stellen oder sie freizulassen.“¹⁷

10 Vgl. Christian Böhme, Wie im Mittelalter, in: Der Tagesspiegel vom 9. 10. 2003.

11 Vgl. Red Cross: Detainees are POW, in: CNN vom 8. 2. 2002 (<http://www.cnn.com/2002/WORLD/europe/02/08/ret.cuba.redcross/index.html>); Steven Geyer, US-Terrorfahndung. Angriff auf die Bürgerrechte, in: Der Spiegel vom 20. 6. 2002 (<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,201827,00.html>), 21. 11. 2002.

12 Vgl. ICRC: A tough mandate, in: BBC vom 17. 1. 2002.

13 Zum Begriff und der kontroversen Rechtsprechung zum „*enemy combatant*“: American Bar Association/Task Force on Treatment of Enemy Combatants, Preliminary Report, 8. 8. 2002, S. 7–10.

14 Für eine Zusammenfassung der Kritik US-amerikanischer NGOs vgl. Human Rights Watch, U.S.: Growing Problem Of Guantánamo Detainees, Brief an Verteidigungsminister Donald Rumsfeld, 29. 5. 2002 (<http://www.hrw.org/press/2002/05/pentagon-ltr.htm>), 19. 11. 2002; American Bar Association (Anm. 13).

15 Vgl. International Committee of the Red Cross, Geneva Convention on Prisoners of War, 9. 2. 2002 (<http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/iwplList405/26D99836026EA80DC1256B6600610C90>), 9. 12. 2002.

16 Red Cross faults U.S. on terror detainees, in: International Herald Tribune (IHT) vom 10. 10. 2003.

17 Zit. in: (<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,druck-265194,00.html>).

Festnahmen und Überstellungen

Nach Angaben von amnesty international wurden 2002 mehr als 400 Pakistani, Afghanen und Menschen nächstlicher Herkunft „unter Verstoß gegen innerstaatliche Auslieferungsvorschriften und unter Verletzungen des international gültigen Grundsatzes des *non-refoulement* ohne angemessene Vorkehrungen zum Schutz ihrer Menschenrechte“ willkürlich festgenommen und an US-Stellen ausgeliefert.¹⁸

Im Frühjahr 2003 waren weltweit rd. 3 000 Terrorverdächtige in Haft, vielfach an Orten, die keinerlei rechtsstaatlicher Kontrolle unterliegen, wie in Guantánamo, Diego Garcia, der von den USA gemieteten und gemeinsam mit England genutzten Insel im Indischen Ozean, dem US-Luftwaffenstützpunkt Bagram in der Nähe von Kabul, auf Flugzeugträgern der US-Marine und an anderen Orten.¹⁹

Folteranschuldigungen

Am 26. Dezember 2002 berichtete die *Washington Post*, dass der US-Geheimdienst CIA Stress- und Nötigungstechniken (im Englischen als „stress“ und „duress“ bezeichnet) einsetzt, um Al-Qaida-Verdächtige zu verhören. Sie werden z. B. auf dem Militärstützpunkt Diego Garcia, dem US-Luftstützpunkt Bagram und an weiteren Orten, auch in Einrichtungen ausländischer Geheimdienste, festgehalten. Diese sind vielfach vom CIA kontrolliert, ohne den Einfluss von US-Militärjuristen, die bei offiziellen Haftorten die Einhaltung des Völkerrechts überwachen sollen.

Nach dem Bericht mussten Internierte in schmerzhaften Körperpositionen stundenlang ausharren, Kapuzen tragen, ihnen wurde 24 Stunden der Schlaf durch starkes Licht entzogen, und sie wurden bei Nicht-Kooperation an ausländische Dienste überstellt; genannt werden Marokko, Ägypten und Jordanien. Bis zu 100 Gefangene wurden ohne Beteiligung der Justiz ausländischen Geheimdiensten übergeben, die routinemäßig Folter anwenden und hierfür in den Menschenrechtsberichten des US-Außenministeriums kritisiert werden. Kurz nach der Festnahme werden sie häufig von Angehörigen der US-Militärpolizei und des CIA durch Schläge, Desorientierungstechniken und Drohungen unter Druck gesetzt.

18 Amnesty international, Jahresbericht 2003, Frankfurt/M. 2003, S. 431.

19 Diese Zahl wird in dem Bericht U.S. Decries Abuse but Defends Interrogations in: *Washington Post* vom 26. 12. 2003 genannt und findet sich auch bei Ulrich Schneckener, War on terrorism. Die Bush-Regierung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, Berlin 2003, S. 4.

Zu Diego Garcia, wo sich die Inhaftierten unter Kontrolle der CIA befinden, stellte ein Bericht in *Spiegel Online* Ende Juli 2003 fest, es sei nichts über die Verhältnisse dort bekannt und auch die beiden großen Menschenrechtsorganisationen amnesty international und Human Rights Watch hätten keinen Zugang und kaum Informationen. Ein offener Brief von Human Rights Watch an Präsident Bush blieb unbeantwortet.²⁰

Im März 2003 gab das US-Militär bekannt, der Tod zweier afghanischer Gefangener auf dem Luftwaffenstützpunkt Bagram (unter Kontrolle des US-Militärs) von Mitte Dezember 2002 würde jetzt als Mord angesehen. Die ursprünglichen Diagnosen „Herzschlag“ und „Lungenembolie“ hätten sich als falsch erwiesen, in beiden Fällen hätten Verletzungen stumpfer Gewalt zum Tod geführt. Eine Vertreterin des IKRK berichtete, dass die Organisation längst nicht alle Gefangenen in Bagram habe sehen können.²¹

Zusammenfassend ergibt sich folgender Befund: Die US-Regierung hat planmäßig eine Grauzone – nämlich rechtsfreie Inseln – für Verhöre von Terrorismusverdächtigen geschaffen, in der Misshandlungen und Folter möglich sind. Diese sind der Kontrolle durch die Justiz entzogen; die US-Justiz hat keine Befugnisse in Guantánamo, Bagram oder Diego Garcia. Die Verantwortung liegt ausschließlich bei Militär und CIA. Daneben gibt es die Option, die Gefangenen in Länder mit Folterpraxis zu überstellen, all dies ohne Beteiligung der Justiz der USA oder der betreffenden Staaten. Irgendeine Kontrolle außerhalb der Regierung, etwa durch das Parlament, die Medien oder die Öffentlichkeit, ist nicht erkennbar, mit den seltenen Ausnahmen der Arbeit von NGOs und von investigativen Journalisten. Die Gefahren, aber natürlich auch „Vorteile“ einer Zusammenarbeit zwischen Diktaturen und Demokratien werden hier besonders deutlich.

Staatlicher Mord

Präsident Reagans Executive Order 12333 von 1981 verbot die Mitwirkung des CIA an staatlichem Mord. Diese Richtlinie hat Präsident George W. Bush im August 2001 aufgehoben, womit Usama bin Laden und etwa fünfzehn seiner Mitarbeiter inner- und außerhalb von Afghanistan

20 Vgl. (<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,259413,00.html>).

21 Vgl. Army Probing Deaths of 2 Afghan Prisoners, in: *Washington Post* vom 5. 3. 2003, A13. Unterdessen ist ein dritter Gefangener auf einem Stützpunkt der US-Army in Asadabad in der Provinz Kunar unter ungeklärten Umständen zu Tode gekommen. Vgl. (<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,264936,00.html>).

für vogelfrei erklärt sind.²² Nach einem anderen Bericht ist diese Richtlinie nicht aufgehoben, aber gleichwohl eine Politik der selektiven Tötung beschlossen worden.²³ Bereits Präsident Clinton hatte 1998 die Ausschaltung Usama bin Ladens mit allen Mitteln angeordnet.²⁴

Alle Versuche der US-Streitkräfte, während der Kampfhandlungen in Afghanistan Usama bin Laden, Mullah Omar und engste Mitarbeiter ausfindig zu machen, scheiterten bislang. Im jemenitischen Nordosten, der Provinz Marib, verbergen sich nach Angaben jemenitischer Sicherheitsbehörden einige Personen, die der Mitgliedschaft von Al-Qaida und der Beteiligung oder Vorbereitung am Anschlag gegen das US-Kriegsschiff USS Cole im Oktober 2000 verdächtigt werden. Versuche jemenitischer Sondereinheiten, diese Personen im Dezember 2001 in Marib zu verhaften, endeten in einem Fiasko, bei dem unter anderem 18 Soldaten getötet wurden.²⁵

Am 3. November 2002 kam es auf einer Straße in Marib zu einer Explosion eines Geländewagens mit sechs Insassen, unter ihnen einer der gesuchten Al-Qaida-Anhänger, Qaid Sinan al-Harithi. Jemenitische Sicherheitsbehörden sprachen von einer Explosion und bestritten zunächst irgendeine Beteiligung der USA, ebenso die US-Behörden selbst.²⁶ Später wurde eingeräumt, dass eine vom CIA kontrollierte Rakete den Tod aller sechs Insassen verursacht habe.²⁷ Der Sprecher des US-Außenministeriums gab eine recht kryptische Erklärung ab. Die Ablehnung von außergerichtlichen Hinrichtungen und gezieltem Mord, welche die USA mehrfach gegenüber der israelischen Regierung zum Ausdruck gebracht hat, sei durch diese Aktion zwar nicht grundsätzlich berührt, aber doch mit den speziellen Faktoren des Nahostkonfliktes verbunden.²⁸ Mitte Dezember 2002 berichtete die *New York Times*, Präsident Bush

habe schriftlich angeordnet, dass der US-Geheimdienst CIA Führer von Al-Qaida jagen und töten solle. Es existiere eine Liste mit zwei Dutzend Führern dieser Organisation, die ohne weitere Bestätigung durch den Präsidenten getötet werden könnten, wenn die Festnahme nicht praktikabel, d. h. zu gefährlich oder logistisch nicht möglich sei. Darüber hinaus gebe es noch eine umfassendere Liste, die periodisch aktualisiert werde. Die genauen Kriterien für die Auswahl seien nicht klar, erklärte ein Vertreter der US-Regierung, aber die Belege für die Anschuldigungen müssten klar und überwältigend sein. Führungspersönlichkeiten des US-Kongresses würden über geheime Unternehmen, Al-Qaida-Mitglieder zu töten, informiert.²⁹ Dass nach dem Jemen-Fall keine Anschläge mehr bekannt wurden, lässt auf eine entsprechende politische Grundsatzentscheidung in den USA schließen, dieses „Instrument“ erst einmal nicht mehr anzuwenden.

Nach dem Irakkrieg wird jetzt in den USA die Option der Ermordung ausländischer politischer Führer diskutiert. Wenn diese – politische Führer von „Schurkenstaaten“ – nach Warnungen ihre Politik nicht änderten, sollte die Völkergemeinschaft eine Option haben, sie zu eliminieren, so die Professorin für Völkerrecht Anne-Marie Slaughter.³⁰ Bei Abwägung des Pro und Kontra spricht sie sich für die Einholung eines Beschlusses des VN-Sicherheitsrat aus, um vor allem das Legitimitätsproblem zu lösen. Sie verweist besonders auf die hohen Verluste an Menschenleben, zu denen es käme, wenn man immer wieder Krieg führen müsse, um solche Führer abzulösen. Schon bei einer zweiten Autorin, Catherine Lotrionte, variiert diese Grundposition. Nach ihrer Argumentation sollten auch einzelne Staaten zu diesem Mittel greifen können, und zwar dann, wenn unumstößliche Beweise etwa für die Herstellung von Massenvernichtungswaffen vorlägen. Die USA müssten dann eigenständig entscheiden können, und sollten dies nicht von einer Zustimmung des VN-Sicherheitsrates abhängig machen.³¹

Israel

Die durch Kriege, Besetzung und Terrorismus schwierige Situation im Nahostkonflikt ist bekannt und muss hier nicht weiter erläutert werden. In

22 Vgl. David Gow, Bush Gives Green Light to CIA for Assassination of Named Terrorists, in: *The Guardian* vom 29. 10. 2001.

23 Vgl. U.S. targets 2 dozen terrorist leaders, in: *IHT* vom 16. 12. 2002.

24 Vgl. die BBC-Meldung: (<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/1558918.stm>). Zur Diskussion über (versuchte) Attentate im Ausland durch US-Regierungen vgl. den Bericht des renommierten US Council on Foreign Relations, *Assassination: Does it Work? Should America Try?*, Washington, D. C. 2002, S. 1 (www.terrorismanswers.com/policy/assassination_print.html).

25 Vgl. Karim al-Gawhary, Drohnen gegen al-Qaida, in: die tageszeitung (*taz*) vom 6. 11. 2002.

26 Vgl. U.S. State Department, Daily Press Briefing for November 5, Transcript, S. 5–7 (www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2002/14920.htm), 6. 11. 2002.

27 Vgl. Yemen Killing Based on Rules Set Out by Bush, in: *New York Times* vom 6. 11. 2002.

28 Vgl. U.S. State Department (Anm. 26), S. 7 (www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2002/14920.htm), 6. 11. 2002.

29 Vgl. Anm. 23.

30 Vgl. Anne-Marie Slaughter, Mercy Killings, in: *Foreign Policy*, 37 (Mai/Juni 2003), S. 72 f.

31 Vgl. Catherine Lotrionte, When to target Leaders, in: *The Washington Quarterly*, (2003) 3, S. 73–86.

Israel haben verschiedene Regierungen immer wieder auf die gezielte Tötung von Terrorismusverdächtigen durch die Armee zurückgegriffen. Nach Angaben des israelischen Informationszentrums für Menschenrechte B'Tselem richtete die israelische Armee seit Beginn der Zweiten Intifada Ende September 2001 bis Dezember 2003 mindestens 123 Palästinenser/innen außergerichtlich hin. 84 unbeteiligte Passanten/innen kamen dabei ums Leben.³² Begründet wurden die gezielten Tötungen durchweg mit der Notwendigkeit der Terrorismusbekämpfung.

Gegen die Politik selektiver Tötungen wurde kürzlich Protest aus der Luftwaffe laut. Bereits im Februar 2002 hatten 52 Armeeangehörige (Reservisten) öffentlich Kritik an der Regierungspolitik in den besetzten Gebieten geäußert und eine weitere Beteiligung abgelehnt. In einem offenen Brief vom September 2003 erklärten 27 Piloten der israelischen Luftwaffe an Luftwaffenchef General Halutz gerichtet, sie lehnten für die Zukunft den Einsatz in den besetzten Gebieten zur Tötung von Terrorismusverdächtigen ab: „Wir lehnen es ab, illegale und unmoralische Angriffsbefehle zu befolgen, wie sie Israel in den besetzten Gebieten ausführt. Wir weigern uns, an Luftangriffen auf zivile Bevölkerungszentren teilzunehmen“, schrieb die Gruppe.³³ Die Reaktionen in den Medien und der Politik war weit gehend negativ. Der frühere Staatspräsident Ezer Weizmann nannte die Haltung der Piloten „unmoralisch“³⁴.

Die Armeeführung suspendierte die Piloten, bot aber bei Reue und Rückzug der Unterschriften Straffreiheit an. Vier Piloten folgten dem Angebot, vier weitere schlossen sich aber der Gruppe neu an. Eine Gruppe der Piloten hat zusammen mit fünf Zivilisten eine Untersuchung des Abwurfs einer Tausend-Kilo-Bombe in Schahada/Gaza-Stadt im Juni 2002 vor dem Obersten Gerichtshof beantragt, bei dem neben einem Führer der Hamas 16 Zivilisten getötet wurden. Es bleibt offen, wie diese Diskussion in Israel weitergeht und ob sie zu konkreten Ergebnissen im Sinne von Menschenrechten und Völkerrecht führen wird.

Deutschland

In Deutschland wirkte sich die Praxis der Terrorismusbekämpfung (nur mit Bezug auf die Strafver-

32 Vgl. (<http://www.btselem.org>), 14. 9. 2003.

33 Zit. in: Der Spiegel, Nr. 41 vom 2003, S. 132.

34 Vgl. Haaretz vom 29. 9. 2003 (www.haaretz.com) und Neue Zürcher Zeitung (NZZ online) vom 26. 9. 2003.

folgung im Zusammenhang mit dem 11. September 2001) negativ auf Chancen für ein faires Gerichtsverfahren für die Angeklagten aus. Im Hamburger Prozess gegen den Marokkaner Mou'nir al-Motassadeq, der der Unterstützung der Attentäter vom 11. September 2001 angeklagt ist, weigerten sich die USA im November 2002, die Zeugen Binalshibh und Moussaoui vom Oberlandesgericht Hamburg in den USA vernehmen zu lassen; Gründe für die Ablehnung wurden nicht mitgeteilt.³⁵ Das Gericht hatte um die Möglichkeit der Zeugenvernehmung von Ramzi Binalshibh gebeten, der sich seit September 2002 in Gewahrsam der US-Behörden befindet. Anfang Februar 2003 versuchte das Hamburger Oberlandesgericht, Zeugenaussagen des Deutsch-Syriers Zammam zu erhalten, aber Bundeskanzleramt und Innenministerium untersagten dem Bundesnachrichtendienst, Angaben über seinen Aufenthaltsort zu machen und die diesem vorliegenden Vernehmungsprotokolle aus Syrien dem Gericht zu übergeben. In den Sperrerkklärungen heißt es, dass die deutschen Sicherheitsinteressen bei einer Weitergabe der Informationen über Zammam gefährdet seien. Der Vorsitzende Richter Mentz hielt die Begründung für „unzureichend“ und sprach von einer „rechtsstaatlichen Schwäche“. Das Gericht kündigte eine so genannte Gegenvorstellung beim Kanzleramt an.³⁶ Die Kritik des Gerichtes hatte keinen Erfolg. Al-Motassadeq wurde zu 15 Jahren Haft verurteilt.

Im Herbst 2003 begann ein zweites 11. September-Verfahren gegen den Tunesier A. Mzoudi. Wiederum wurde von der Verteidigung eine Vorladung des Zeugen Binalshibh gefordert, und das Gericht sagte zu, sich darum zu bemühen. Wiederum hat das Bundeskanzleramt die Weitergabe einer dem BND vorliegenden Aussage von Binalshibh verboten, da sonst nicht abschätzbare negative Folgen für die Zusammenarbeit mit den USA drohten und auch die Beziehungen des BND zu anderen Nachrichtendiensten auf das Schwerste gefährdet würden, so der Vorsitzende Richter Rühle.³⁷

Nach der Übersendung der Zeugenaussage Binalshibhs durch das Bundeskriminalamt wurde Mzoudi im Dezember 2003 freigelassen; das Verfahren wird jedoch fortgesetzt.

35 Vgl. Letzter Anruf – 11.9, in: taz vom 20. 11. 2002; Al-Qaida-Mann darf nicht aussagen, in: Der Tagesspiegel vom 20. 11. 2002.

36 Vgl. Zeuge der Folter, in: Der Tagesspiegel vom 1. 2. 2003; Hamburger Richter fordert BND-Akten an, in: Süddeutsche Zeitung vom 1. 2. 2003.

37 Vgl. BND darf US-Protokolle nicht herausgeben, in: Der Tagesspiegel vom 24. 10. 2003.

Die Praxis der Koalitionen in Afghanistan und dem Irak

Afghanistan: Tötung von Zivilpersonen

In Afghanistan gelten gleichzeitig zwei Mandate für militärische Operationen, das VN-Mandat für die International Security Assistance Force/ISAF in Kabul und Kundus und das der Antiterror-Koalition „Enduring Freedom“ unter Führung der USA, auf das weder die VN noch die NATO Einfluss haben (unter diesem waren bis vor kurzem 100 Mitglieder des Kommandos Spezialkräfte/KSK aktiv).

Seit Beginn des Krieges sind in Afghanistan zahlreiche Frauen, Kinder und Männer als Folge der Bombardierungen getötet worden. Obwohl die USA nach Medienberichten ca. 900 Mio. bis eine Milliarde US-Dollar pro Monat für den Krieg ausgeben, werden, soweit bekannt, keine Ressourcen dafür eingesetzt, offiziell Statistiken der USA oder der Antiterror-Koalition über tote und verletzte Zivilpersonen zu führen. Damit gibt es kaum Auskunft über mögliche Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts und über Untersuchungen oder Gerichtsverfahren im Hinblick auf solche Verletzungen. Für diese Mängel im Hinblick auf Informations- und Untersuchungspflichten sind freilich auch die Regierungen der Staaten verantwortlich, deren Militärkräfte in Afghanistan aktiv sind, d. h. die Antiterror-Koalition, zu deren aktiven Mitgliedern auch Deutschland gehört, und die afghanische Regierung.

Seit Beginn der Luftangriffe kursieren in den Medien verschiedene Zahlen über zivile Opfer. Eine Überprüfung gilt als unmöglich, weil es keine staatlichen oder privaten Stellen gibt, welche die Lage kontinuierlich beobachten.³⁸ Es wurden lediglich einzelne Schätzungen von Journalisten, NGOs und Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen bekannt. Eine Befragung des *Guardian* bei Hilfsorganisationen im Februar 2002 ergab Schätzungen von zwischen 2 000 und 8 000 Opfern.³⁹ *Der Spiegel* berichtete im August 2002, man ginge in Afghanistan von bis zu 5 000 zivilen Opfern der US-Bombardements aus. Ein Viertel der US-Raketen und -Bomben in Afghanistan, so hätten selbst Militärs im Pentagon eingeräumt, „verfehlten ihr Ziel“⁴⁰. In der im Januar 2002 an der US-

Universität New Hampshire erstellten bisher einzigen veröffentlichten Untersuchung zu zivilen Opfern⁴¹ ist von zwischen 3 100 und 3 600 getöteten Zivilisten seit Oktober 2001 die Rede. Nach Angaben der afghanischen Regierung sind indes weniger als 500 Zivilisten bei US-Luftangriffen getötet worden. Der Sprecher von Präsident Karzai erklärte hierzu im Juli 2002, man hätte die US-Regierung gebeten, sorgfältiger bei der Verfolgung von Taliban- und Al-Qaida-Kämpfern vorzugehen und Geheimdienstberichte über ihren Aufenthalt zu verifizieren, bevor man aktiv werde. Es wäre sehr wichtig für die USA und die afghanische Regierung, die Unterstützung der afghanischen Zivilbevölkerung zu bewahren und die Zahl der Opfer so gering wie möglich zu halten.⁴²

Anschuldigungen über ein Massaker in Nord-Afghanistan

Im Sommer 2002 wurden Vorwürfe laut, dass zirka 1 000 Gefangene durch Truppen von General Dostum getötet worden seien.⁴³ Über die Existenz von Massengräbern in der Wüste Dasht-i-Laili in der Nähe des Shebarghan-Gefängnisses wurde von der US-NGO Physicians for Human Rights (PHR) berichtet. Diese Organisation dokumentierte Anfang 2002 und im Mai 2002 in detaillierten forensischen Untersuchungen die Existenz von Massengräbern in der Nähe des Shebarghan-Gefängnisses und rief zu einer Untersuchung auf.⁴⁴ Nach einer eigenen, aufwendigen Untersuchung bestätigte die Zeitschrift *Newsweek* im August 2002, dass es zu dem Massaker an den Gefangenen gekommen ist. Nach einem internen Memorandum der VN seien 960 Gefangene getötet und in Massengräbern in der Nähe von Dasht-i-Laili beigesetzt worden.⁴⁵

General Dostum und drei weitere militärische Führer der Nordallianz – verbündet mit der Regierung von Präsident Karzai – räumten in einer Stellungnahme zwar den Tod von 200 Taliban-Gefangenen ein, betonten aber, dieser sei nicht intendiert gewesen. Nur wenige seien erstickt, die

41 Vgl. (<http://pubpages.unh.edu/~mwhero/d/AfghanDailyCount.pdf>).

42 Vgl. Afghans defend US air strikes, in: BBC vom 21. 7. 2002 (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/south-asia/2142899.stm>).

43 Vgl. den Bericht in: IHT vom 21. 8. 2002; Patrick Jareau, Graves soupçons de crimes de guerre dans le nord de l'Afghanistan, in: *Le Monde* vom 21. 8. 2002. Beide beziehen sich auf den Bericht *The War Crimes of Afghanistan*, in: *Newsweek* vom 26. 8. 2002, der sich auf interne VN- und IKRK-Berichte stützt.

44 Vgl. Physicians for Human Rights, Physicians for Human Rights Welcomes Afghan Government's Pledge to Investigate Mass Grave ... , Presseerklärung vom 22. 8. 2002 (http://www.phrusa.org/research/afghanistan/report_graves_082202.html), 20. 11. 2002.

45 Vgl. *Newsweek* (Anm. 43).

38 Vgl. Fehler der USA in Afghanistan, in: *taz* vom 22. 7. 2002.

39 Vgl. Jill Treanor, US raids „killed 800 Afghan civilians“: On-the-ground survey warns more dead yet to be counted, in: *The Guardian* vom 22. 7. 2002.

40 Die Todeswüste des Generals, in: *Der Spiegel*, Nr. 32 vom 2002, S. 107.

anderen an Krankheiten und ihren Wunden gestorben. Die vier Führer boten einer VN-Mission von Experten für Kriegsverbrechen, welche die Vorfälle in Afghanistan untersuchen soll, ihre Zusammenarbeit an.⁴⁶ Die afghanische Regierung und die VN haben eine Untersuchung angekündigt. Im Oktober 2002 berichtete die afghanische Regierung, sie hätte zirka 350 Leichen in verschiedenen Massengräbern gefunden.⁴⁷

Irak: Tötung von Zivilpersonen

Nach Beendigung des Krieges im Irak zeigt sich die gleiche Tendenz, nämlich das Fehlen einer öffentlichen, transparenten Rechenschaftslegung über die Folgen und Verantwortung der Kriegsführung (ganz abgesehen von der Frage der Stichhaltigkeit der Begründung für den Kriegseintritt, die ja in England und den USA zumindest ansatzweise von den Parlamenten untersucht wird): Es fehlen Daten über die Verluste in der Zivilbevölkerung. Fälle, bei denen irakische Zivilisten durch Angehörige der Besatzungsmächte „aus Versehen“ getötet und verwundet wurden, sind bekannt geworden. Zuletzt im August 2003 wurden sogar acht irakische Polizisten versehentlich von der US-Armee erschossen.⁴⁸ Wenn es Hinweise auf Fehler gab und es zu Straftaten gekommen war, fielen Untersuchungen meist wenig transparent aus. Amnesty International hat gegenüber Angehörigen der US-Armee Folteranschuldigungen erhoben; in einem Fall wurde bekannt, dass vier amerikanische Militärangehörige vom 320. Bataillon der Militärpolizei Ende August 2003 vor einem Militärausschuss verhört wurden, weil sie irakische Gefangene getreten und geschlagen haben sollen.

Im August 2003 hob Amnesty International in einem Memorandum an die Koalitionskräfte hervor, fünf Monate nach Kriegsende sei es schockierend, dass es keinen Hinweis auf einen ernsthaften Willen gäbe, unabhängige, umfassende und unparteiische Untersuchungen zu Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der Besatzungstruppen durchzuführen.⁴⁹

Im Oktober 2003 veröffentlichte die US-amerikanische NGO Human Rights Watch einen Bericht zu Übergriffen der USA in Irak und berichtete von 94 Toten allein in Bagdad im Zeitraum zwischen dem 1. Mai bis Ende September 2003; verwundete Iraker wurden nicht berücksichtigt. Der

Bericht kam zu dem Ergebnis, dass die Vorgänge weder gezählt noch ausreichend rechtlich untersucht würden. Nur in vier von 94 Fällen hätte es polizeiliche Untersuchungen gegeben. Nur in einem Fall wurde es für notwendig gehalten, ein Disziplinarverfahren zu eröffnen.⁵⁰ Es wird in diesem Zusammenhang auch von der Stellungnahme des US-Militärs berichtet, es werde keine Statistik über getötete Zivilisten geführt.⁵¹

Schlussfolgerungen

Einige der Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung unterminieren in vielen Staaten der Welt grundlegende Menschenrechte, vor allem Rechte des VN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte, aber auch das humanitäre Völkerrecht, und zwar weit über die Einschränkungen hinaus, die Menschenrechtsabkommen für den Notstandsfall erlauben.

Grundsätzlich fehlt es an einer systematischen, unabhängigen Beobachtung der Menschenrechts- und Völkerrechtskonformität von Antiterror-Maßnahmen. So wurde in vielen Fällen das Schicksal von Zivilisten in Afghanistan, die im Kampf gegen den Terror verwundet oder getötet wurden, nicht aufgeklärt. Im Irak zeigt sich ein ähnliches Bild.

Es muss hier gerade auch bei demokratischen Staaten, die Soldaten nach Afghanistan, in den Irak und andere Länder entsenden, von einem gewissen „Kontrollverlust“ gesprochen werden. Es fehlt ein umfassendes, wirksames Menschenrechts-Monitoring in Bezug auf die Lage in den genannten Ländern, etwa Beschwerdemöglichkeiten für die dortige Zivilbevölkerung nach Übergriffen und für Festgenommene, aber auch eine ernsthafte Rechenschaftspflicht gegenüber der Politik und Gesellschaft des eigenen Landes zu den Aktivitäten, zum Umgang mit Fehlern und zu Straftaten durch eigene Kräfte. Immerhin geht es um das Schicksal mehrerer Tausend Menschen.

Eine neue Praxis rechtloser Internierung und in Einzelfällen auch Folterung von Verdächtigen, die heute noch nur für den Bereich Terrorismus gilt, kann schnell zu einem Modell werden, das sich „einschleift“. Darüber hinaus wird eine solche Praxis in nichtwestlichen Gesellschaften kaum das notwendige Vertrauen hervorrufen, das für eine wirkungsvolle Zusammenarbeit und Koalition gegen den Terror unabdingbar ist.

46 Vgl. The Guardian vom 2. 9. 2002.

47 Vgl. Frankfurter Rundschau vom 10. 10. 2002.

48 Vgl. Robert Fisk, A hail of bullets, a trail of dead, and a mystery the US is in no hurry to resolve, in: The Independent vom 13. 9. 2003.

49 Vgl. Pressemitteilung vom 25. 9. 2003 (AI Index: MDE 14/170/2003); für das Memorandum vgl. (<http://www.amnestyusa.org/countries/iraq/document.do?id=BF50F71E2237AD3880256D6700470B66>).

50 Vgl. Human Rights Watch, Hearts and Minds: Post War Civilian Casualties in Baghdad, New York 2003.

51 Vgl. Hohe Zahl ziviler Opfer im Irak kritisiert, in: Katholische Nachrichtenagentur vom 21. 10. 2003.

Die wirtschaftlichen Folgen des internationalen Terrorismus

Einleitung

Die Globalisierung ermöglicht enorme ökonomische Wohlfahrtsgewinne, birgt aber auch dramatische Risiken in sich. Die Terroranschläge des 11. September 2001 sind ein Beispiel, wie extreme Globalisierungskritiker mit Gewalt gegen die ökonomischen Vorteile der Globalisierung kämpfen. Das wirft folgende Fragen auf: Welche Eigenschaften hat der neue globale Terrorismus aus ökonomischer Sicht, und welche ökonomischen Auswirkungen haben der Terror sowie der Kampf gegen den Terror induziert?

Dabei wird deutlich, dass die indirekten Schäden der Anschläge unerwartet groß ausgefallen sind. Sie verteilen sich auf alle Regionen der Welt und viele Sektoren und haben eine langfristige Auswirkung auf die Weltwirtschaft. Der Charakter der Anschläge hat die Menschen erschüttert und so das ohnehin fragile Verbrauchervertrauen in den USA und in Europa nachhaltig geschwächt. Die Kombination aus dem resultierenden Nachfrageschock und den erhöhten Transaktionskosten, die auch im Zuge der nachfolgenden Sicherheitspolitik deutlich gestiegen sind, haben der Weltwirtschaft weiteren Schaden zugefügt.

Die Wirtschafts- und Sicherheitspolitik der USA und der EU sollten die indirekten Schäden des Terrors, der Terrorbekämpfung und möglicher Folgekriege bedenken. Weitere ökonomische Schäden der Terrorverfolgung im Rahmen des Irakkrieges sind denkbar und könnten ein dramatisches Ausmaß annehmen. Insbesondere erneute Preisschocks sowie ein Absturz des Verbrauchervertrauens würden der schwachen Weltkonjunktur großen Schaden zufügen. Deshalb gilt es, ausglei-

Dieser Beitrag ist im Zusammenhang mit der internationalen Konferenz „Die wirtschaftlichen Folgen des neuen globalen Terrorismus“, die im Juni 2002 am DIW Berlin stattfand, entstanden. Die Konferenz wurde durch die großzügige Unterstützung des Gesamtverbandes der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) ermöglicht. Die Konferenzbeiträge sind auf der Webseite des DIW Berlin unter www.diw.de/consequences dokumentiert. Wir möchten uns bei Barbara Bils, Janina Richter und Stefanie Erdrich für exzellente Forschungsassistenz bedanken.

chende positive Wachstumsimpulse zu schaffen. Als Kompensation der erhöhten Transaktionskosten und der hohen Wohlfahrtsverluste gerade auch in Entwicklungsländern wäre ein beschleunigter Abbau von Handelsbarrieren im Rahmen der WTO-Verhandlungen hilfreich. Außerdem muss der Preis der militärischen Eskalation mit dem zu erwartenden Nutzen verglichen werden. Die Bedeutung dieser Entscheidung zeigt, dass selbst die Globalisierung das Primat der Politik nicht in Frage stellt.

Die Bedeutung der direkten Schäden

Die ökonomischen Konsequenzen des neuen globalen Terrors sind zwei Jahre nach den Anschlägen komplexer als zunächst vermutet. Die hohe Anzahl der Toten und die massive Kapitalvernichtung haben die Menschen erschüttert. Im Vergleich zu einem Erdbeben wie in Kobe 1995 oder dem Hurrican Andrew 1992 sind die Schäden am Kapitalbestand aber nicht ungewöhnlich hoch gewesen.¹

Positiv wirkte sich in der unmittelbaren Zeit nach den Attacken der stabile Wechselkurs des Dollars, die konstanten internationalen Kapitalströme sowie die schnelle Überwindung des Erdölpreisanstiegs auf die Schadensbilanz aus. Die umsichtige Reaktion der amerikanischen Notenbank und die Sofortprogramme der westlichen Regierungen zur Schadenskompensation und zur Unterstützung der Fluggesellschaften halfen, das Ausmaß der Schäden zu minimieren. Insgesamt sind die Preisniveaus der führenden Währungen von dem Terror nicht beeinträchtigt worden.

Negativ ausgewirkt haben sich die erhöhten weltweiten Transaktionskosten, die vielfältigen Rückkoppelungseffekte über verschiedene Märkte und Länder, der negative Nachfrageschock, die Erhöhung der volkswirtschaftlichen Risiken und die Unsicherheit sowie die fiskalischen Belastungen

¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2001, Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus. Jahresgutachten 2001/02, S. 19–21.

durch die Anschläge. Die echten und vermeintlichen Anthrax-Attacken haben diese Effekte potenziert. Es sind also die indirekten Effekte des neuen globalen Terrors, welche die Weltwirtschaft seit dem 11. September weiterhin belasten.

Die Rolle und Auswirkungen von Transaktionskosten

Firmen, Haushalte und Regierungen weltweit haben seit den Anschlägen ihre Sicherheitsmaßnahmen deutlich verstärkt. Zum Teil beruhen diese Maßnahmen auf neuen gesetzlichen Grundlagen wie zum Beispiel im Flugverkehr, zum Teil haben Firmen und Haushalte freiwillig ihre Sicherheitsvorkehrungen verschärft. Zusätzliche Sicherheit kann über die Anschaffung neuer Geräte, die Verarbeitung zusätzlicher Informationen, bessere Koordination und mehr Personal erfolgen. Insgesamt senken diese Maßnahmen die Produktivität von Firmen, da die so geschaffene Sicherheit kein privates, sondern ein öffentliches Gut darstellt. Die erhöhten Kosten verbessern nicht das Produktionsniveau, auch wenn einige Kosten an die Verbraucher weitergeleitet werden können, was wiederum deren Kaufkraft und Nachfrage senkt.

Diese Sicherheitsmaßnahmen sind daher nicht mit höheren Steuern zu vergleichen, sondern entsprechen eher zusätzlichen Kosten, wie sie durch einen verbesserten Umweltschutz entstehen. Insbesondere ergeben sich durch derartige Auflagen und Initiativen keine zusätzlichen Einnahmen für den Staat, welche die zusätzlichen Staatsausgaben gegenfinanzieren könnten. Umweltschutzinvestitionen können auch durch staatliche Vorschriften oder freiwillige Unternehmensentscheidungen initiiert werden und müssen auch keine unmittelbaren positiven Produktionseffekte haben. Sie optimieren aber die gesellschaftliche Wohlfahrt, wenn der Gesellschaft Umweltschutz (oder Sicherheit) wichtig ist.

Der Vergleich zeigt aber auch, dass Auflagen zum Wohle der Gesellschaft langfristig positive Rückkoppelungseffekte haben können. Strukturell werden sich Verschiebungen zu Gunsten sicherer Produkte und Dienstleistungen sowie sicherer Anbieter ergeben. Außerdem können neue Geschäftsfelder oder Firmen entstehen, die neue Bedürfnisse nach Sicherheit befriedigen oder anderen Firmen bei der Erfüllung von Sicherheitsauflagen zuarbeiten.

Berechnungen für die USA zeigen, dass der Anstieg der Staatsausgaben für zusätzliche Sicherheitsausgaben im Verhältnis zu den aktuellen Militärausgaben klein bleiben wird.² Zwar haben sich die Ausgaben für *homeland security* in den USA seit September 2001 von 0,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf 0,35 Prozent mehr als verdreifacht, die um inländische Sicherheitsmaßnahmen erweiterten Verteidigungsausgaben der USA sind aber niedriger als in jedem einzelnen Jahr im Zeitraum von 1947 bis 1995. Die Friedensdividende der frühen neunziger Jahre bleibt den USA somit erhalten, auch wenn die niedrigsten Standards der Verteidigungsausgaben nach den Anschlägen und unter dem politischen Kurs von George W. Bush nicht gehalten werden können.

Die Transaktionskosten zum Beispiel im Verkehr, Tourismus und internationalen Handel sind unmittelbar nach den Anschlägen deutlich gestiegen. Schätzungen des Anstiegs der Transaktionskosten, zum Beispiel durch die OECD, reichen von ein bis drei Prozent des Werts der gehandelten Güter für den internationalen Warenverkehr. Hobijn berechnet für die USA, dass die erhöhten Sicherheitsausgaben der privaten amerikanischen Wirtschaft die Arbeitsproduktivität um 1,12 Prozent und die totale Faktorproduktivität um 0,63 Prozent senken werden.³ Diese Senkung der Arbeitsproduktivität in den USA um gut ein Prozent für ein Jahr entspräche einem Verlust an amerikanischen Bruttoinlandsprodukt von circa 70 Mrd. US-Dollar. In Anbetracht der zu erwartenden Rationalisierungen der Sicherheitsmaßnahmen und der oben prognostizierten strukturellen Verschiebungen handelt es sich bei den Schätzungen der Produktivitätsverluste aber um eine Obergrenze, von der man sich zwei Jahre nach den Anschlägen bereits deutlich entfernt haben dürfte.

Die Stabilität der weltweiten Finanzmärkte

Eine Besonderheit der Anschläge des 11. September war die Tatsache, dass es einer der ersten großen politischen Schocks für die permanent aktiven Weltfinanzmärkte war. Andere politische Ereignisse wie die Kubakrise oder der Kuwaitkrieg haben ebenfalls für Verunsicherungen an den Börsen der betroffenen Regionen gesorgt. Aber am Anfang des neuen Jahrhunderts war nicht klar, ob

² Vgl. Bart Hobijn, *What Will Homeland Security Cost?*, DIW Berlin, 14./15. Juni 2002.

³ Vgl. ebd.

Die Anschläge als negativer Nachfrageschock

die noch stärker vernetzten und globalisierten Märkte, die Regulierungsbehörden, Zentralbanken und Regierungen fähig sein würden, schnell und angemessen zu reagieren. Die Geschwindigkeit, mit der sich Nachrichten und Bilder heute verbreiten, die Tiefe der Integration der Finanzmärkte sowie die erhöhte Abhängigkeit anderer Märkte und Marktteilnehmer von den Finanzmärkten haben die Marktrelevanz politischer Ereignisse deutlich erhöht. Die Terroristen hatten mit ihren Aktionen deshalb größere Spillover-Effekte erzielt, als sie je zuvor erhoffen konnten.

Zusätzlich haben die Finanzmärkte eine besondere Rolle bei der Übertragung der indirekten Auswirkungen der Anschläge, da die einzelnen Terroreffekte stark miteinander korrelieren und so Akteure zu parallelen, einander verstärkenden Handlungen an den Finanzmärkten bringen. So haben Investoren ihre Portfolios den neuen Risikostrukturen anpassen müssen, gleichzeitig haben sich die Renditen bestimmter Aktien verändert, während Kapital aus den Aktienmärkten in sicherere Anlageformen floss.

Insgesamt haben sich die amerikanischen und die weltweiten Finanzmärkte in der Folge der Anschläge als sehr widerstandsfähig erwiesen. Im Vergleich zu vergangenen Schocks (wie den Börsencrashes 1929 oder 1987, der Ermordung J. F. Kennedys 1963 oder der Invasion Kuwaits 1990) hat der amerikanische Dow Jones Index die Katastrophe vom 11. September schnell überwunden.⁴ Selbst dem Herzinfarkt von US-Präsident Dwight D. Eisenhower im Jahr 1955 folgte eine längere Börsenflaute in den USA als dem Terrorangriff vom 11. September 2001.

Interessanterweise variierte die Widerstandskraft der Börsen nach dem 11. September international enorm. Dies ist einerseits ein Beleg dafür, dass Nachrichten sehr starke internationale Spillover-Effekte haben und die Auswirkungen der Attentate in manchen Ländern stärkere Spuren hinterlassen haben als in den USA. Andererseits zeigen die Daten auch, dass die Widerstandskraft der Börsen international immer noch stark variiert. Die Geld- und Fiskalpolitik sowie die Börsenaufsichten der Staaten haben einen großen Spielraum, mehr oder weniger erfolgreich auf einen solchen exogenen Schock zu reagieren. In den USA haben die Federal Reserve und die Bundesregierung in der unmittelbaren Krisenzeit richtig reagiert und durch ausreichende Liquidität die Marktstabilität gefördert und Panik verhindert.

⁴ Vgl. Thomas F. Siems, *An Empirical Analysis of the Capital Markets' Response to Cataclysmic Events*, DIW Berlin, 14./15. Juni 2002.

Ein wichtiger Übertragungsmechanismus der negativen Folgen des 11. September ist der resultierende Nachfrageschock gewesen, dessen Auswirkungen auch in Deutschland weiterhin zu spüren sind. Firmen, private Verbraucher, aber auch der Staat haben ihr Ausgabenverhalten geändert. Staatliche Ausgaben sind zwar in einigen Bereichen erhöht worden. Diese Ausgaben kompensieren aber den Nachfrageschock nur teilweise, da sie sehr langfristig angelegt sind und die Staatsquote erhöhen, ohne unbedingt in ökonomisch-produktiven Bereichen eingesetzt zu werden. Sie wirken nur in bestimmten Regionen und Sektoren und auf keinen Fall so global wie die indirekten Schäden.

Ein Beispiel für die Konsequenzen eines weltweiten Nachfrageschocks ist der Kursverfall fast aller Fluggesellschaften an amerikanischen und europäischen Börsen. Als Folge des Nachfragerückgangs und der veränderten Bedrohungslage im Flugverkehr haben sich das systematische sowie das individuelle Risiko der Aktienkurse der Fluggesellschaften signifikant erhöht.⁵ Vor dem 11. September waren Aktien von Fluggesellschaften eher defensiv, das heißt, als Teil eines Portfolios haben diese Aktien das Gesamtrisiko des Portfolios gesenkt. Seit dem 11. September sind Aktien von Fluggesellschaften auch außerhalb der USA nun aggressive Aktien, ihr systematisches Risiko hat sich mehr als verdoppelt.

Obwohl die internationale Luftfahrtbranche schon vor den Anschlägen mit massiven Problemen zu kämpfen hatte, zeigt diese statistische Analyse, dass der 11. September eine systematische und permanente Veränderung der Risikostruktur verursacht hat. Zum Teil erklärt der Anstieg dieser Risiken auch den Anstieg in den Schwankungen der Börsenkurse seit dem 11. September.

Diese Forschungsergebnisse haben wichtige Auswirkungen für die optimale Zusammensetzung von Portfolios. Defensive Fondsmanager mussten Luftfahrtaktien aus den Portfolios nehmen, was den Abwärtstrend dieses Sektors nochmals verstärkte. Außerdem müssen Firmen mit einem höheren Risiko entsprechend höhere Renditen erwirtschaften, um das zusätzliche Risiko der Aktien zu kompensieren. So wird der Strukturpassungsprozess in der Luftfahrtbranche nochmals

⁵ Vgl. Konstantinos Drakos, *The Financial and Employment Impact of 9/11: The Case of the Aviation Industry*, DIW Berlin, 14./15. Juni 2002.

beschleunigt, was das Risiko von Insolvenzen wiederum erhöht. Das Ausmaß des Nachfrageschocks sowie der indirekten Folgen und der Reaktionen auf den Schock sind unmittelbar nach den Terrorattacken unterschätzt worden. Im Verhältnis zur tatsächlichen Kapitalvernichtung stellt das große Ausmaß der indirekten Konsequenzen ein Novum in der Wirtschaftsgeschichte dar.

Risiko, Unsicherheit und Versicherungen

Die Versicherungswirtschaft war aus zwei Gründen nicht auf die Ereignisse des 11. September vorbereitet. Erstens hatte sie nicht erwartet, dass mehrere Terrorakte gleichzeitig auf ein einzelnes Objekt zielen würden und somit die Versicherungen voneinander abhängige Schadensfälle verzeichnen mussten. Zweitens hatte die Branche in ihren Berechnungen die Höhe der maximal möglichen Schadenssumme unterschätzt. Tatsächlich haben die Anschläge den größten einzelnen Schaden in der Versicherungsgeschichte herbeigeführt.

Seit dem 11. September 2001 haben Versicherungen deshalb verschiedene Anpassungen vorgenommen, um der neuen Bedrohungslage gerecht zu werden.⁶ Erstens mussten Versicherungen den ihren Berechnungen zu Grunde liegenden wahrscheinlichen Maximalschaden dramatisch erhöhen. Zweitens haben sie in vielen Verträgen die Kompensation der Schäden terroristischen Handelns eingeschränkt oder ausgeschlossen. Drittens wurden die Prämien für entsprechende Verträge revidiert. Eine Erhöhung der Unsicherheit für die Versicherungsnehmer ist dadurch unvermeidbar geworden. Diese Unsicherheit ist abhängig von dem Grad der Unversicherbarkeit von Terrorschäden. Gerade große Terrorschäden sind sicherlich seit dem 11. September nicht mehr als versicherbar zu bezeichnen.

Versicherungen hatten nach den Anschlägen eine besonders schwierige Rolle, da sie an vier Fronten gleichzeitig getroffen waren und handeln mussten: Versicherungsfirmen waren als Vertragspartner der Versicherten angehalten, die Schäden zu kompensieren. Sie mussten gleichzeitig mit den Rückversicherungsunternehmen verhandeln. Außerdem galt es, als Investoren in den Finanzmärkten die

⁶ Vgl. Michael Wolgast, *Global Terrorism and the Insurance Industry: New Challenges and Policy Responses*, DIW Berlin, 14./15. Juni 2002.

Rücklagen zu verwalten. Schließlich hatten die Versicherungen als Unternehmen, deren Aktien in den Finanzmärkten gehandelt wurden, auf die Erwirtschaftung einer angemessenen Dividende und guter Aktienkurse zu achten. Die Anschläge haben die Abhängigkeit der Versicherungswirtschaft, ähnlich derjenigen der Fluggesellschaften, von außergewöhnlichen Ereignissen verdeutlicht.

Das Ausmaß der Kapitalzuflüsse in den Sektor seit dem 11. September kann als Indiz für die unerwartet hohe Schadenssumme bzw. für die knappen Reserven der Versicherungen gewertet werden. Es ist wahrscheinlich, dass in Anbetracht des potenziell nichtversicherbaren Risikos großer Terroranschläge die Versicherungsbranche einer zweiten Terrorwelle ähnlichen Ausmaßes nicht hätte standhalten können. Insofern ist eine stärkere staatliche Rolle bei der Unterstützung der Versicherungen und Rückversicherungen, die bereit sind, Terrorrisiken abzusichern, unabdingbar. Anderenfalls droht die erhöhte Unsicherheit in der Wirtschaft, die durch die Anschläge begründet wurde, permanent fortzubestehen.

Verbrauchervertrauen und Erwartungen

Anfang September 2001 zeichneten sich erste positive Entwicklungen im Verbraucherverhalten in den USA ab. Nach der Überwindung der Konjunkturflaute verbesserten sich die Aussichten für das vierte Quartal 2001. Die Terroranschläge haben die Psychologie der amerikanischen Verbraucher jedoch nachhaltig erschüttert. Besonders schwerwiegend für das Verbrauchervertrauen ist die Ungewissheit über die politischen und ökonomischen Folgen des Terrors und die Gegenreaktionen der Regierungen, der Taliban und des Al-Qaida-Netzwerks gewesen. Das heißt, Ziele, Mittel und Wirkungen der Terroristen waren nicht sofort deutlich und haben so die indirekten Wirkungen des Terrors über das mangelnde Verbrauchervertrauen verstärkt. Die noch vorhandenen Sorgen über die weltweite Konjunkturentwicklung Anfang September 2001 sind also durch die Anschläge in einer sich selbst verstärkenden Negativentwicklung potenziert worden.

Mittlerweile dürften die amerikanischen Bilanzierungsskandale bzw. der Irakkrieg die Folgen des 11. September als Wachstumsbremse in den USA überschattet haben. Der Terror hat aber zu einem entscheidenden Zeitpunkt die Konjunktur derartig geschwächt, dass die weitere wirtschaftliche Ent-

wicklung negativer als erwartet verlief. Außerdem hat die bisherige Anti-Terror-Politik der amerikanischen Regierung deutlich gemacht, dass weitere Waffengänge nicht ausgeschlossen werden können. Auch wenn einige wirtschaftliche Folgen des 11. September zwei Jahre danach als überwunden angesehen werden können, stehen der Weltwirtschaft wahrscheinlich weitere indirekte Effekte der Anschläge bevor.

Auswirkungen auf den internationalen Handel

Die Auswirkung von Terrorismus auf den internationalen Handel dürften je nach Zeit und Region unterschiedlich ausfallen.⁷ Man kann aber davon ausgehen, dass Terrorismus tendenziell einen negativen Effekt auf den Umfang des Außenhandels hat, weil er zusätzliche Transaktionskosten verursacht. Grundsätzlich können terroristische Anschläge auf zumindest dreierlei Weise den internationalen Handel behindern.

Erstens führt Terrorismus zu größerer Unsicherheit und erhöht so die Kosten im Geschäftsleben. Die Verunsicherung kann sogar zu veränderten Konsumgewohnheiten und Produktionsstrukturen führen (so bevorzugen z. B. Israelis jetzt geschlossene Einkaufszentren anstelle von offenen Märkten oder gehen zu Fuß, statt den Bus zu benutzen) und so auch die Außenhandelsstrukturen beeinflussen. Die von Terrorismus ausgehende Unsicherheit kann aber auch direkt einen negativen Einfluss auf den Außenhandel haben. Da terroristische Anschläge kaum vorhersehbar sind, können sich geschäftliche Vereinbarungen sehr schnell als obsolet erweisen, so dass die Unternehmen generell höheren Risiken ausgesetzt sind. Solche Unsicherheiten verringern die Attraktivität eines Landes für international agierende Produzenten.

Zweitens reagiert der Staat auf zunehmende terroristische Aktivitäten mit einer Verstärkung von Sicherheitsmaßnahmen. Strengere Sicherheitsvorkehrungen bedeuten höhere Kosten für den Handel, z. B. durch Verlängerung von Lieferzeiten. So wurden nach den Anschlägen vom 11. September die Grenzen der USA geschlossen. Transportfahrzeuge mussten daher an der Grenze zwischen den USA und Kanada zwanzig Stunden warten, während sie sonst die Grenze in wenigen Minuten überqueren. El Al, die israelische Fluggesellschaft, benötigt im Allgemeinen einen Tag für die

Sicherheitsprüfungen der von ihr transportierten Waren.

Drittens besteht das Risiko einer unmittelbaren Zerstörung der gehandelten Güter. Terroristen nehmen Handelsströme vermehrt ins Visier, weil Länder wirtschaftlich besonders dadurch geschädigt werden können, dass für die Industrie wichtige Lieferbeziehungen unterbrochen oder bestimmte Transportwege zerstört werden. So gab es z. B. nicht weniger als 178 Bombenanschläge auf eine Ölpipeline in Kolumbien allein im Jahr 2001.

Um den Einfluss von Terrorismus auf den Außenhandel zu quantifizieren, haben wir auf das Gravitationsmodell des internationalen Handels zurückgegriffen, in dem der Umfang des bilateralen Handels in Abhängigkeit

- vom Sozialprodukt des Lieferlandes und des Bestimmungslandes als Indikator für die Angebots- und Nachfragestärke der Länder und
- von der Entfernung als Indikator für die Höhe der Transportkosten erklärt werden. Die Ergebnisse zeigen für die Standardvariablen das typische Bild. So steigt der Handelsumfang zwischen zwei Ländern mit der Höhe ihres Sozialprodukts, während er mit zunehmender Entfernung abnimmt.

Diesen Erklärungsansatz haben wir um verschiedene Maßzahlen für Terrorismus ergänzt.⁸ Zunächst verwenden wir Angaben über die Anzahl von terroristischen Anschlägen. Diese Daten können aus Mickolus zusammengestellt werden und beruhen auf einer ausführlichen Dokumentation von terroristischen Vorfällen, die weltweit zwischen 1968 und 1979 bekannt wurden.⁹ Der Autor definiert Terrorismus als „the use, or threat of use, of anxiety-inducing extranormal violence for political purposes (...) when such action is intended to influence the attitudes and behavior of a target group wider than the immediate victims and when (...) its ramifications transcend national boundaries“¹⁰. Die in dem Datensatz berücksichtigten politisch motivierten Anschläge umfassen Entführungen, Geiselnahmen, Besetzungen, Briefbomben, Brand und Explosionen mit Bomben, Anschläge mit Raketen und anderen Waffen, Flugzeugentführungen, Attentate, Sabotage, Drohungen mit radioaktivem Material oder Krankheitserregern, Verschwörungen, Konspiration, Schusswechsel mit der Polizei und Waffenschmuggel.

8 Vgl. Volker Nitsch/Dieter Schumacher, *Terrorism and Trade*, DIW Berlin, 14./15. Juni 2002.

9 Vgl. E. F. Mickolus, *Transnational Terrorism*, Westport, CT, 1980.

10 Ebd., S. xiii.

7 Vgl. dazu auch den Beitrag von Willi Leibfritz in dieser Ausgabe.

Lektionen zur Reduzierung der ökonomischen Kosten

Eine zweite Gruppe von Variablen beruht auf allgemeineren Indikatoren für die interne Instabilität eines Landes. Diese Angaben beziehen sich auf die Jahre von 1960 bis 1993 und erfassen die Zahl politisch motivierter Morde oder Mordversuche, Guerillaaktivitäten, politische Säuberungen, Aufstände und Revolutionen.

In einem dritten Ansatz verwenden wir Angaben darüber, in welchem Maße die verschiedenen Länder Ressourcen für die Verminderung militärischer Konflikte einsetzen. Insbesondere stützen wir uns auf Daten des IMF über die Militärausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt und auf Angaben von Easterly and Sewadeh über den Anteil der Streitkräfte an der Bevölkerung.¹¹ Dahinter steht die Überlegung, dass höhere Verteidigungsausgaben ein Indikator dafür sind, dass ein Land größeren internen oder externen Bedrohungen ausgesetzt ist.

Im Ergebnis der Berechnungen zeigt sich, dass Terrorismus tatsächlich einen negativen Effekt auf den internationalen Handel hat. Länder, die von Terrorismus betroffen sind, handeln signifikant weniger miteinander als andere Länder. Eine Verdoppelung von terroristischen Anschlägen verringert den bilateralen Handel um vier Prozent. Die Schätzungen anhand der Indikatoren für interne Instabilität bestätigen den negativen Effekt. Dies gilt für alle Indikatoren einzeln ebenso wie für alle zusammen. Auch die Größe der Streitkräfte hat eine negative Wirkung auf den Außenhandel. Dagegen ist der Einfluss der Verteidigungsausgaben positiv. Dies könnte darauf hindeuten, dass höhere Verteidigungsausgaben tatsächlich zu mehr Sicherheit führen.

Unsere empirischen Ergebnisse auf der Grundlage eines Datensatzes für mehr als 200 Länder bestätigen also die These, dass Terrorismus und Gewalt den Umfang des internationalen Handels verringern. Höhere Risiken, zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen und unmittelbare Zerstörungen erhöhen die Transaktionskosten und machen so einen Teil des Handels unrentabel.

¹¹ Vgl. W. Easterly/M. Sewadeh, Global Development Network Growth Database, World Bank, Washington, D. C. 2002.

Der wichtigste Baustein zur Eindämmung der Schäden des 11. September sowie möglicher zukünftiger Anschläge extremer Terroristen ist die genaue Analyse der zu erwartenden Reaktionen der Märkte und Marktteilnehmer. Eine Wiederholung der Ereignisse des 11. September wäre zum Beispiel für Versicherungsunternehmen eine starke Belastung. Die psychologischen Reaktionen und die anfängliche Hilflosigkeit der Regierungen wären wahrscheinlich weniger ausgeprägt und könnten so zu einer schnelleren Stabilisierung der ökonomischen Konsequenzen beitragen.

Ungewiss ist jedoch, ob die ökonomischen Konsequenzen neuer Formen des globalen Terrors ähnlich gut verstanden werden. Eine Wiederholung der Anthrax-Anschläge oder anderer biologischer Angriffe, großflächige Computerviren-Attacken oder die Explosion nuklearer Kampfstoffe sind neuartige Bedrohungen, deren Konsequenzen erst allmählich deutlich würden. Deshalb ist es wichtig, derartige Bedrohungen zu analysieren und rechtzeitig Vorbeugungs- sowie Katastrophenschutzmaßnahmen zu entwickeln.

Im Falle neuartiger Angriffe sind dann die schnelle Verbreitung von Informationen unter den ökonomischen Akteuren wie Regulierungsbehörden und Zentralbanken entscheidende Faktoren zur Minimierung von negativen ökonomischen Konsequenzen. Außerdem sollte die Wirtschafts- und Sicherheitspolitik insbesondere der USA und der EU die indirekten Schäden des globalen Terrors, der internationalen Terrorbekämpfung und möglicher Folgekriege bedenken. Insbesondere erneute Preisschocks und ein weiteres Einbrechen des Verbrauchervertrauens könnten der Weltkonjunktur großen Schaden zufügen. Deshalb gilt es, ausgleichende und weit verbreitete Wachstumsimpulse zu schaffen. Das bedeutende ökonomische Potenzial der Globalisierung sollte eine effektive, weltweite und nachhaltige Eindämmung des Terrors nicht nur im Rahmen der Sicherheitspolitik, sondern auch über ökonomische Anreize ermöglichen.

Auswirkungen des Terrorismus auf die Volkswirtschaften und die Wirtschaftspolitik

Mit den Anschlägen des 11. September 2001 hat der internationale Terrorismus mit rund 3000 Toten, zahlreichen Verletzten und Kosten in zweistelliger Milliardenhöhe eine neue Dimension erreicht. Es war in erster Linie eine menschliche Tragödie für die Betroffenen und ihre Angehörigen, wodurch die Frage nach den ökonomischen Auswirkungen naturgemäß in den Hintergrund tritt. Dennoch stellen sich aus ökonomischer Sicht mehrere Fragen. Die Anschläge hatten große Auswirkungen auf einzelne Wirtschaftsbereiche, insbesondere die Luftfahrt, den Tourismus und die Versicherungswirtschaft, doch blieben die gesamtwirtschaftlichen Folgen relativ gering. Ein Grund war darin zu sehen, dass das kurzfristige wirtschaftspolitische Krisenmanagement der Amerikaner effizient war und sich die Konjunktur unmittelbar nach den Anschlägen nicht nur in den USA, sondern auch weltweit stabilisierte. Mittelfristige Belastungen für die Volkswirtschaften ergeben sich aber insbesondere infolge der höheren Kosten für zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen, doch dürften sich die Belastungen insgesamt im Rahmen halten – vorausgesetzt, es kommt nicht zu weiteren großen Anschlägen. Die in der Folge der Terroranschläge geführten Kriege in Afghanistan und im Irak sowie die Kosten der andauernden Truppenstationierung in diesen Ländern haben jedoch die Militärausgaben und das Budgetdefizit der USA stark ansteigen lassen. Die höheren Ausgaben für Militär und innere Sicherheit wirken zwar kurzfristig nachfragestimulierend, doch senken sie tendenziell die gesamtwirtschaftliche Produktivität und damit das mittelfristige Wachstum, weil Ressourcen aus produktiveren Bereichen abgezogen werden.

Im Folgenden wird zunächst das ökonomische Krisenmanagement unmittelbar nach den Anschlägen beschrieben. Des Weiteren werden die mittelfristigen Auswirkungen diskutiert, wobei es darum geht aufzuzeigen, über welche verschiedenen Wirkungskanäle der Terrorismus die wirtschaftliche Entwicklung beeinflussen kann und in welcher Größenordnung sich – aus heutiger Sicht – diese Einflüsse bewegen. Die endgültige Höhe dieser Folgen hängt natürlich davon ab, wie sich der internationale Terrorismus weiter entwickelt.¹

1 Dieser Artikel basiert auf den Arbeiten der OECD zu den ökonomischen Auswirkungen des Terrorismus. Vgl. OECD,

Ökonomisches Krisenmanagement nach den Terroranschlägen

Die amerikanische Konjunktur verzeichnete schon vor den Anschlägen des 11. September ein geringfügiges Minuswachstum. Zu einem Abgleiten in eine tiefe Rezession durch die Terroranschläge ist es jedoch nicht gekommen. Vielmehr hat sich die amerikanische Wirtschaft überraschend schnell erholt. Dies lag vor allem an dem effizienten Krisenmanagement der amerikanischen Notenbank. Die Finanzmärkte blieben in den Tagen unmittelbar nach den Anschlägen geschlossen – zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg – und öffneten erst wieder am 17. September. Die Notenbank machte klar, dass sie den Banken im Grunde unlimitiert Liquidität zur Verfügung stellen würde, um Zahlungsschwierigkeiten und Zusammenbrüche zu verhindern. Sie senkte den kurzfristigen Zinssatz auf einen Tiefstand, der seit 40 Jahren nicht mehr erreicht worden war, zeitweise bis auf 1,2 Prozent. Es kam auch unmittelbar zu einer Kooperation zwischen der amerikanischen Notenbank, der Europäischen Zentralbank und der englischen und der kanadischen Notenbank, die zusammen internationale Kreditlinien in Höhe von 90 Mrd. US-Dollar bereitstellten und die Zinsen deutlich senkten, um den Weltfinanzmarkt liquide zu halten und das Vertrauen wiederherzustellen.

Neben der Geldpolitik wurde auch die Finanzpolitik sehr schnell aktiv. Nur drei Tage nach den Anschlägen beschloss der amerikanische Kongress ein Hilfsprogramm in Höhe von 40 Mrd. US-Dollar. Ferner wurden den amerikanischen Fluggesellschaften Zuschüsse in Höhe von fünf Mrd. US-Dollar und Darlehen in Höhe von zehn Mrd. US-Dollar gewährt.² Neben diesen Hilfen an die

Economic Outlook 71, Paris, June 2002; P. Lenain/M. Bonturi/V. Koen, The economic consequences of terrorism, in: OECD Economics Department, Working Papers No. 334, Paris 2002. Die in dem Artikel geäußerten Ansichten sind die des Autors und müssen nicht notwendigerweise denen der OECD entsprechen.

2 Kritisch kann man hier aber anmerken, dass mit solchen Staatshilfen, insbesondere, wenn sie als Subvention und nicht als Darlehen gewährt werden, auch Unternehmen gestützt werden, die vorher schon Verluste gemacht haben und eigentlich hätten aus dem Markt ausscheiden müssen. Ein ge-

Tabelle: Finanzpolitische Unterstützung der Inlandsnachfrage unmittelbar nach Katastrophen

		Ausgabenanstieg im folgenden Vierteljahr	
		Gegenüber Vorquartal in Prozent	Beitrag zum BIP
	Ereignis		
Italien	November 1980 Erdbeben	4.1	0.9
Spanien	August 1983 Flut	3.1	0.5
USA	August 1992 Hurrican Andrew	2.1	0.4
USA	Januar 1994 Los Angeles-Erdbeben	0.7	0.1
Japan	Januar 1995 Kobe-Erdbeben	3.5	0.8
Türkei	August 1999 Erdbeben	13.1	1.1
Frankreich	Dezember 1999 Sturm	3.6	0.9
USA	11. September 2001 Anschläge	10.2	1.8

Betroffenen verlangte der amerikanische Präsident vom Kongress eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben in Höhe von 48 Mrd. US-Dollar. Dies entspricht einem Anstieg des Verteidigungshaushalts um 14 Prozent. Aufgrund dieser Programme stiegen die staatlichen Verbrauchsausgaben in den USA kräftig an, ein Vierteljahr nach den Anschlägen um über zehn Prozent oder 1,8 Prozentpunkte des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

Die Terroranschläge vom 11. September verursachten große Schäden, und auch die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte werden häufig mit denen von Naturkatastrophen verglichen. Ein Vergleich mit dem staatlichen Ausgabenanstieg nach Naturkatastrophen in den USA und anderen Ländern macht das Ausmaß der Budgetbelastung deutlich (vgl. die *Tabelle*).

Der schon vorher expansive Kurs der Geld- und Finanzpolitik wurde durch die zusätzlichen Maßnahmen noch expansiver. Die Finanzmärkte beruhigten sich nach den ersten Panikreaktionen relativ schnell.³ Auch das Vertrauen der Unternehmen und Verbraucher verbesserte sich wieder, in den USA und auch in Europa einschließlich Deutschlands. Das reale BIP der USA, das im ersten Halbjahr 2001 leicht geschrumpft war, ging im dritten Quartal noch einmal zurück. Aber schon im vierten kam es zu einer Erholung, die sich im ersten Quartal 2002 mit einem Anstieg von fünf Prozent (saisonbereinigt und auf die Jahresrate hochgerechnet) verstärkt fortsetzte. Der extrem expansive wirtschaftspolitische Kurs der USA hat also die amerikanische Wirtschaft aus der Rezession „herauskatapultiert“. In den Sommermonaten

2002 kam der Aufschwung wieder ins Stocken, und es gab Befürchtungen eines erneuten Rückschlags, also einer so genannten *double-dip recession*. Sowohl die Börsenkurse als auch das Unternehmer- und Verbrauchervertrauen brachen weltweit wieder ein, und die Wirtschaftsprognosen wurden nach unten revidiert. Dies war allerdings nicht mehr auf die Terroranschläge im Herbst 2001 zurückzuführen, sondern auf neue Ereignisse, insbesondere Vertrauensverluste in die Solidität großer Unternehmen in den USA (Stichwort „*Enronitis*“) und insbesondere auf Ängste im Vorfeld des Krieges gegen den Irak und – damit zusammenhängend – den vorübergehend höheren Ölpreis.⁴ Dennoch betrug das Wachstum in den USA im Durchschnitt des Jahres 2002 knapp 2,5 Prozent. Im Vergleich dazu blieb das Wachstum im Durchschnitt der Eurozone und in Deutschland mit knapp ein Prozent bzw. rund ein viertel Prozent deutlich geringer.

Im Jahr 2003 wurde die Wirtschaftsentwicklung der USA zunächst durch die höheren Militärausgaben für den Krieg im Irak angeregt. Die Niedrigzinspolitik der amerikanischen Notenbank bewirkte zudem, dass trotz des Anstiegs der Arbeitslosigkeit die Nachfrage der privaten Haushalte nach dauerhaften Konsumgütern und Wohnungen hoch blieb. Nach dem Ende des Irakkrieges verbesserte sich das Wirtschaftsklima weltweit, und auch die Börsenkurse erholten sich deutlich. Die gesamtwirtschaftliche Produktion stieg im dritten Quartal in den USA um mehr als acht Prozent gegenüber dem zweiten (saisonbereinigt und auf die Jahresrate hochgerechnet), ein Wachstum, das sich in dieser Höhe allerdings nicht fortsetzen

nerelles Problem bei Subventionen ist, dass sie auch unproduktive Unternehmen erhalten, aber in Krisenzeiten werden solche ordnungspolitische Bedenken meist übergangen.
3 Dabei half es auch, dass die Banken vor den Anschlägen eine gute Kapitalbasis hatten. Je schwächer ein Finanzsystem ist, desto anfälliger ist es gegenüber derartigen Schocks.

4 Da es ohne die Anschläge vom 11. September wohl nicht zum Irakkrieg gekommen wäre, lässt sich inzwischen der Einfluss der Terroranschläge auf die Wirtschaftsentwicklung von den Einflüssen späterer politischer Entscheidungen nicht mehr trennen.

wird. Im Jahresdurchschnitt 2003 dürfte das Wachstum in den USA knapp drei Prozent betragen haben, und für das Jahr 2004 wird allgemein mit einer Beschleunigung auf rund vier Prozent gerechnet. Im Euroraum, in dem die gesamtwirtschaftliche Produktion im ersten Halbjahr 2003 leicht zurückging, wurde im Jahresdurchschnitt 2003 ein Wachstum von lediglich knapp einem halben Prozent erreicht, und in Deutschland stagnierte die gesamtwirtschaftliche Produktion. Für das Jahr 2004 wird im Euroraum (und auch in Deutschland) allgemein mit einer Erhöhung des Wachstums auf 1,5–2 Prozent gerechnet. Die Gründe für das in den zurückliegenden Jahren höhere Wachstum in den USA lagen sowohl in der expansiveren Makropolitik (Geld- und Finanzpolitik)⁵ und (im Jahr 2003) der unterschiedlichen Wechselkursentwicklung (Abwertung des Dollars und Aufwertung des Euro, welcher das Exportwachstum im Euroraum dämpfte) als auch in günstigeren strukturellen Einflüssen in den USA (u. a. günstigere demographische Entwicklung, höheres Produktivitätswachstum, flexiblere Arbeits- und Produktmärkte). Aufgrund letzterer Faktoren dürfte das Wirtschaftswachstum in den USA auch in den nächsten Jahren höher bleiben als in Europa.

Die mittelfristigen Folgen des Terrorismus

Die Anschläge des 11. September und die anschließenden Kriege in Afghanistan und im Irak haben also die amerikanische und die weltwirtschaftliche Entwicklung zwar kurzfristig beeinflusst, sie aber nicht destabilisiert. Werden diese Ereignisse die weltwirtschaftliche Entwicklung mittelfristig bremsen? Es gibt mehrere Wege, über welche dies geschehen könnte: *Erstens* könnten die höheren Sicherheitsbestimmungen den Welthandel belasten. Der freie internationale Waren- und Dienstleistungsverkehr ist bekanntlich eine wichtige Antriebskraft für das Wirtschaftswachstum sowohl in den exportierenden als auch in den importierenden Ländern, und seine Beeinträchtigung würde das Wirtschaftswachstum weltweit bremsen. *Zweitens* könnten die höheren staatlichen Ausgaben für innere und äußere Sicherheit die volkswirtschaftlichen Ressourcen in weniger produktive Bereiche lenken und damit die Pro-

5 Die konjunkturellen Impulse der Finanzpolitik waren in den USA zwischen 2000 und 2003 größer als je zuvor. Der strukturelle (d. h. um Konjunkteinflüsse bereinigte) gesamtstaatliche Budgetsaldo (als Anteil am BIP) verschlechterte sich um rund 5,5 Prozentpunkte.

duktivität und das Wachstum senken. *Drittens* verursacht die Absicherung gegenüber dem gestiegenen Risiko terroristischer Anschläge – sei es über die private Versicherungswirtschaft, sei es über den Staat – höhere Kosten, die letztlich Produktivität und Wachstum senken. Im Folgenden wird versucht, die Größenordnung solcher Effekte abzuschätzen.

Auswirkungen auf den internationalen Handel

Ein Faktor, über den das Wachstum mittel- und längerfristig gebremst werden könnte, sind höhere Transportkosten als Folge der höheren Sicherheitsvorschriften.⁶ Schätzungen zufolge (die allerdings unmittelbar nach den Anschlägen gemacht wurden und aus heutiger Sicht als Obergrenze gelten) belaufen sich die nach dem 11. September veranlassten zusätzlichen Sicherheitskosten auf ein bis drei Prozent des gesamten Wertes der international gehandelten Waren; dies entspricht einem Betrag von jährlich 5,6 bis 16,8 Mrd. US-Dollar.⁷ Mit den zusätzlichen Erfahrungen und den verbesserten Technologien dürften sich die Sicherheitskosten in Zukunft allerdings tendenziell wieder verringern. Dies gilt natürlich nur, falls es nicht zu weiteren größeren Anschlägen kommt, die eine zusätzliche Verschärfung der Sicherheitsbestimmungen nach sich ziehen.

Die aufgrund der Sicherheitskosten höheren Importpreise verringern das Handelsvolumen je nachdem, wie stark die Nachfrage sich durch die höheren Preise verringert, d. h. wie preiselastisch sie ist. Einer Untersuchung des bilateralen Handels zwischen 103 Ländern zufolge beträgt die Preiselastizität dieser Handelsströme rund drei, d. h., wenn die Importpreise im Durchschnitt um ein Prozent steigen, sinkt das Importvolumen um drei Prozent.⁸ Demnach würde der Anstieg der

6 Vgl. zum Folgenden The impact of the terrorist attacks of 11 September 2001 on international trading and transport activities, OECD Working Party of the Trade Committee, March 2002; P. Walkenhorst/N. Dihel, Trade Impacts of the Terrorist Attacks of 11 September 2001: A Quantitative Assessment, May 2002 (unveröffentlichtes Manuskript).

7 Die Kosten der Grenzkontrollen (durch zeitliche Verzögerungen, Dokumentenbeschaffung usw.) betragen vor den Anschlägen schätzungsweise fünf bis 13 Prozent des Warenwertes. Zum Vergleich: Die Zölle, die auf dem Außenhandel lasten, belaufen sich auf drei bis zehn Prozent und die nichttarifären Handelsbeschränkungen (NTB) (wie Importkontingente usw.) auf zwei bis sieben Prozent des Warenwertes.

8 Eine Preiselastizität von drei kann als Obergrenze betrachtet werden. Beim internationalen Handel von Industrieprodukten wurde für die meisten der untersuchten OECD-

Sicherheitskosten nach dem 11. September um ein bis drei Prozent den Entwicklungspfad des Welthandelsvolumen um drei bis neun Prozent senken. Dieser Effekt, der erst nach mehreren Jahren voll wirksam wird, entspricht einem durchschnittlichen Anstieg des Welthandels in einem Zeitraum von ein bis zwei Jahren. Die zusätzlichen Sicherheitskosten dürften das zukünftige jährliche prozentuale Welthandelswachstum damit zwar bremsen, aber in einer Größenordnung, die eher hinter als vor dem Komma liegt. Die Globalisierung wird dadurch jedenfalls nicht – wie dies schon vermutet wurde – gestoppt. Auch in Zukunft wird die Wirtschaftsentwicklung in den Industrie- und Schwellenländern die entscheidende Bestimmungsgröße für das Welthandelswachstum sein. Der Welthandel, der nach dem starken Wachstum von rund zwölf Prozent im Jahr 2000 im Jahr 2001 stagnierte, nahm 2002 um rund 3,5 und 2003 um rund vier Prozent zu. Nach der jüngsten Prognose der OECD wird er im Jahr 2004 wieder um acht und 2005 um knapp neun Prozent wachsen.

Diese Durchschnittsbetrachtung des Welthandels verdeckt allerdings, dass es einzelne Warenströme und einzelne Länder gibt, die überdurchschnittlich von den zusätzlichen Sicherungskosten betroffen sind. Dies sind insbesondere:

- Waren, die sehr preiselastisch sind, so dass die höheren Sicherheitskosten die Nachfrage stärker senken;
- Waren, die schnell verderblich sind (wie Obst und Gemüse), so dass ihre Qualität von den längeren Sicherheitsüberprüfungen stark beeinträchtigt wird;
- Waren, die aus Ländern stammen oder in Häfen verschifft werden, in denen die Sicherheit weniger gewährleistet ist und
- Länder, die einen überdurchschnittlich hohen Import- und Exportanteil am BIP haben.

Da der weitaus größte Teil des Welthandelsvolumens auf die Industrieländer entfällt, sind diese Volkswirtschaften zwar absolut gesehen von den negativen Wirkungen der höheren Sicherheitskosten auf den internationalen Handel am stärksten betroffen. Bezieht man diese Effekte aber auf das BIP der Länder, dann zeigt sich, dass viele Entwicklungs- und Schwellenländer, insbesondere in Asien, Nordafrika und im Mittleren Osten, überdurchschnittlich betroffen sind. Diese Länder haben überdurchschnittlich hohe Außenhandels-

anteile relativ zu ihrem BIP, exportieren Waren mit hoher Preiselastizität (z. B. Agrarprodukte) und/oder sind wegen ihrer geopolitischen Lage mit besonders hohen Sicherheitskosten auf ihren Handelsströmen belastet oder werden wegen der höheren Risiken als Absatzländer gemieden.

Mit Hilfe eines ökonomischen Modells (Allgemeines Gleichgewichtsmodell) wurde ermittelt, dass ein unterstellter durchschnittlicher Anstieg der Sicherheitskosten im internationalen Handel um ein Prozent des Warenwertes zu jährlichen Wohlfahrtsverlusten für die Weltwirtschaft von etwa 75 Mrd. US-Dollar (in Preisen von 1997) führt. Der größte Teil des absoluten Wohlfahrtsverlustes entfällt nach diesen Berechnungen auf die westeuropäischen Volkswirtschaften (je nach Annahmen insgesamt rund 29,5 bis zirka 33 Mrd. US-Dollar), gefolgt von Nordamerika (rund 13,5 bis zirka 18,5 Mrd. US-Dollar). Bei relativer Betrachtung, also bezogen auf das BIP, sind aber viele Entwicklungs- und Schwellenländer wegen ihrer besonders preiselastischen Handelsströme und der aufgrund ihrer geopolitischen Lage höheren Sicherheitskosten stärker betroffen als die Industrieländer. Während nach diesen Modellrechnungen die Wohlfahrtsverluste in Nordamerika mit rund 0,2 und in Westeuropa mit rund 0,4 Prozent des BIP beziffert werden, belaufen sie sich in Nordafrika und dem Mittleren Osten auf bis zu 0,5 und in Südasien sogar auf bis zu 0,6 Prozent.⁹ Diese Durchschnittswerte für die Regionen verdecken allerdings, dass die Belastungen in einzelnen Ländern deutlich höher sein können.

Der internationale Terrorismus hat inzwischen zu einem Wettbewerb um die höchstmögliche Sicherheit an den verschiedenen Abfertigungsstellen, insbesondere an Flughäfen und Seehäfen, geführt. Die verstärkte Abwicklung des Handels über die besonders sicheren (oder als sicherer geltenden) Häfen geht allerdings zu Lasten der anderen Häfen, die als weniger sicher gelten. Um Diskriminierungen zu verhindern, ist eine verstärkte internationale Zusammenarbeit notwendig und auch ein entsprechender Mittel- und Know-how-Transfer an ärmere Länder, um diese in die Lage zu versetzen, die notwendigen Sicherheitsbedingungen zu schaffen.

Auswirkungen auf den Reiseverkehr und den Tourismus

Unmittelbar nach den Anschlägen vom 11. September brach der touristische und geschäftliche Reise-

Länder eine langfristige Preiselastizität von rund (minus) eins ermittelt. Vgl. K. Murata/D. Turner/D. Rae/L. Le Foulter, Modelling Manufacturing Export Volumes Equations. A System Estimation Approach, OECD Economic Department, Working Papers No. 235, Paris 2000.

⁹ Vgl. P. Walkenhorst/N. Dihel (Anm. 6).

verkehr mit den USA zusammen, und der gesamte internationale Reiseverkehr erlitt starke Einbußen, wobei auch die schwache Weltkonjunktur eine Rolle spielte. Generell führt aber ein höheres Terrorismusrisiko nicht unbedingt zu weniger Tourismus, sondern vor allem zu einer Verlagerung von Aktivitäten und Reisezielen, z. B. weg vom Flug auf den Straßen- und Bahnverkehr und in Regionen, die als sicherer gelten.¹⁰ So scheuten nach dem 11. September z. B. amerikanische Touristen Flugreisen und machten verstärkt Urlaub mit dem Auto innerhalb Amerikas oder im benachbarten Kanada. Man kann diese Verlagerung der Tourismusströme auch nach früheren Anschlägen beobachten. Beispielsweise trafen die Anschläge im ägyptischen Luxor im November 1997 den Tourismus in dieser Region sehr stark. Auch in der Türkei brach im Jahr 1999 angesichts der angespannten politischen Situation und eines Erdbebens der Tourismus ein. Während des ersten Golfkriegs 1991 und auch während des Kosovo-Konflikts 1999 kamen weniger Touristen nach Europa. Generell ist nach dem 11. September die Angst vor Anschlägen in islamischen Ländern gestiegen, und dies ist durch die späteren Anschläge auf Bali noch verstärkt worden. Dies bedeutet, dass die Terroristen zwar auf den Westen zielen, dabei aber immer auch die Wirtschaft ihrer eigenen Heimatländer treffen. Andere Tourismusgebiete, die näher liegen oder als sicherer eingestuft werden, profitieren dagegen von der Verlagerung der Tourismusströme. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass die Touristen zwar kurzfristig sehr stark auf terroristische Anschläge reagieren, aber sie kehren auch wieder in die angestammten Tourismusgebiete zurück, wenn die Situation als sicherer eingeschätzt wird. In der Vergangenheit war es meist so, dass sich schon ein Jahr nach den Anschlägen die Situation in den betroffenen Gebieten wieder besserte.¹¹ Bei Geschäftsreisen

10 Diese Verlagerung der ökonomischen Aktivität aus besonders betroffenen Gebieten heraus war auch in der Vergangenheit zu beobachten, etwa im spanischen Baskenland. Dort senkte die Terrorismusgefahr die wirtschaftliche Aktivität langfristig, und die ökonomische Aktivität verlagerte sich stärker in andere Gebiete. Vgl. A. Abadie/J. Gardeazabal, *The economic costs of conflict: a case-control study for the Basque country*, NBER Working Paper No. 8478, 2001. Nach Schätzungen der israelischen Nationalbank belaufen sich die gesamtwirtschaftlichen Kosten durch niedrigere Auslandsinvestitionen, weniger Tourismus und höhere Sicherheitskosten auf insgesamt vier Prozent des BIP.

11 Es scheint auch Unterschiede je nach der Nationalität der Touristen zu geben. Nach Informationen aus der Tourismusbranche kehren die deutschen und auch die britischen Touristen relativ bald wieder in die vorherigen Risikogebiete zurück, wenn es zu keinen weiteren Anschlägen kommt. Bei Touristen aus den USA und aus Japan scheint es länger zu dauern; diese sind offensichtlich vorsichtiger, und wenn sie nach Europa kommen, müssen sie doch teilweise lange Flugreisen auf sich nehmen. Beispielsweise verzeichnete die Stadt München nach den Terroranschlägen vom 11. September

gibt es teilweise Verlagerungen der Aktivität, die möglicherweise länger anhalten. Mit den neuen Techniken über E-Mail-Kontakte, Telefon- oder Videokonferenzen können nämlich Geschäftsreisen zumindest teilweise entfallen, und der neue internationale Terrorismus könnte diesen Prozess beschleunigen.

Auswirkungen auf die Ausgaben für Sicherheit und Militär

Ein weiterer Kostenfaktor, über den der Terrorismus das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen könnte, sind die höheren konsumtiven Staatsausgaben für Polizei und Militär. Diese höheren Ausgaben müssen letztlich über höhere Steuern oder eine Senkung anderer Kosten finanziert werden. Die höhere Steuerbelastung wie auch die Verdrängung produktiverer Staatsausgaben (z. B. für Infrastruktur) senken den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsanstieg und den Lebensstandard. Allerdings muss man hier zwischen kurzfristigen und längerfristigen Wirkungen unterscheiden. Kurzfristig können höhere konsumtive Staatsausgaben die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und das Wachstum erhöhen, wie sich auch in den USA nach den Anschlägen vom 11. September gezeigt hat und auch bei den höheren Ausgaben für den Krieg im Irak.¹² In den USA sind die Verteidigungsausgaben von 295 Mrd. US-Dollar oder drei Prozent des BIP im Jahr 2000 auf rund 410 Mrd. US-Dollar oder 3,8 Prozent des BIP im Jahr 2003 gestiegen. In den nächsten zwei Jahren dürften sie weiter auf rund 4,5 Prozent des BIP steigen. Die Militärausgaben sind damit (um Preissteigerungen bereinigt) wieder ähnlich hoch wie in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, also der Zeit des Kalten Krieges. Die Friedensdividende für die Beendigung des Kalten Krieges wäre damit durch den „Krieg gegen den Terrorismus“ wieder aufgezehrt. Dies gilt allerdings nur für die Betrachtung der Absolutbeträge. Bezogen auf das BIP betragen die Militärausgaben zur Zeit des Kalten Krieges

beim anschließenden Oktoberfest einen Rückgang ausländischer Besucher um ein Viertel. In den ersten neun Monaten des Jahres 2002 lag die Zahl der Gäste aus den USA in München um rund 20 Prozent und die Zahl der Gäste aus Japan um 22 Prozent unter dem entsprechenden Vorjahreswert. Vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 26. 11. 2002.

12 Die Tatsache, dass diese kriegsbedingte Produktionssteigerung in den USA auf der anderen Seite zu vielen Toten und Verletzten und großen Sachschäden geführt hat, zeigt allerdings in makaberer Weise, was sich unter dem Oberbegriff gesamtwirtschaftliche Nachfrage eines Landes alles verborgen kann und wie kurz diese einseitige ökonomische Betrachtungsweise greift.

knapp sechs Prozent. Bei dieser Betrachtung wäre nach dem Anstieg von drei auf 4,5 Prozent die Friedensdividende noch nicht vollständig, aber immerhin zur Hälfte aufgezehrt. Auch dies ist ein starker Anstieg. Gleichzeitig wurden ja auch die Ausgaben im nichtmilitärischen Bereich deutlich erhöht, insbesondere durch die verschiedenen „Homeland-Security“-Programme (insbesondere verstärkte Grenzkontrollen, bessere Flugsicherung und der Aufbau von Informationssystemen).

Die innere Sicherheit war schon vor den Anschlägen vom 11. September ein relativ großer Bereich, der aber seitdem weiter ausgebaut wird. Im Jahr 2001 entfielen in den USA rund drei Millionen Arbeitsplätze auf diesen Sektor (Polizei, Feuerchutz, Justiz und Gefängnisse, private Sicherheitskräfte usw.). Die gesamte Lohnsumme betrug in diesem Bereich im Jahr 2001 96,2 Mrd. US-Dollar. Prognosen zufolge gehört der Sicherheitsbereich auch in den nächsten Jahren zu den zehn Dienstleistungsbereichen mit dem größten Personalzuwachs. So prognostizierte das Department of Labour im Dezember 2001, dass im Zeitraum 2000 bis 2010 das Personal im Sicherheitsbereich um rund 390 000 aufgestockt werden wird (zum Vergleich: Verkaufspersonal 510 000, Krankenschwestern 560 000, Experten für Computer-Hardware 490 000, Softwareexperten 380 000).

Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität

Die langfristigen Auswirkungen von höheren Ausgaben für Militär und innere Sicherheit auf das Wirtschaftswachstum sind negativ, weil Ressourcen von den produktiveren Bereichen der Wirtschaft in diese weniger produktiven Bereiche gelenkt werden. Groben Schätzungen der OECD zufolge führt ein dauerhafter Anstieg der Militärausgaben um ein Prozent des BIP und der privaten Sicherheitsausgaben um 0,5 Prozent des BIP längerfristig zu einer Senkung des BIP um 0,7 Prozent.

Diese Ausweitung der Staatsausgaben sowie eine gleichzeitige Steuersenkung bewirkten, dass der amerikanische Staatshaushalt von einem Überschuss ins Defizit geraten ist.¹³ Die finanzpolitische

¹³ Der gesamtstaatliche Budgetsaldo (Bund, Staaten, Gemeinden und Sozialversicherung) verschlechterte sich zwischen 2000 und 2003 um über 6 Prozentpunkte des BIP (von einem Überschuss von 1,4 Prozent im Jahr 2000 auf ein Defizit von schätzungsweise knapp fünf Prozent 2003). Weniger als ein Fünftel der Verschlechterung wurde durch die schwä-

Position der USA ist also deutlich ungünstiger als noch vor kurzer Zeit. Dies ist die Kehrseite der sehr starken Konjunkturstimulierung über den Staatshaushalt. Ein höheres Staatsdefizit kann zwar kurzfristig die Konjunktur stimulieren, und dies wurde in den USA auch erreicht. Mittelfristig muss es aber wieder reduziert werden, um das Wachstumspotential zu erhalten. Dies muss über Ausgabenkürzungen geschehen, wenn man Steuererhöhungen vermeiden will oder sogar weitere Steuersenkungen plant. Bisher ist allerdings noch nicht erkennbar, wann und wie der amerikanische Staatshaushalt konsolidiert werden wird. Ein anhaltend hohes amerikanisches Budgetdefizit wirkt tendenziell zinserhöhend und verdrängt damit produktivere private Investitionen. All dies wirkt sich negativ auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität aus. Hinzu kommt, dass das hohe amerikanische Budgetdefizit einhergeht mit einem anhaltend hohen Leistungsbilanzdefizit. Dies erhöht das Risiko von Wechselkurssturbulenzen mit einer scharfen Abwertung des Dollars und einer deutlichen Aufwertung des Euro, was die europäischen Exporte belasten würde.

Die gegenwärtigen Wirtschaftsprognosen für die USA und für die Weltwirtschaft gehen allerdings davon aus, dass es den USA gelingt, auch weiterhin ein relativ hohes gesamtwirtschaftliches Produktivitätswachstum zu erzielen, und dass es nicht zu Wechselkurssturbulenzen kommt, welche die weltwirtschaftliche Entwicklung belasten. Dies heißt allerdings nicht, dass die erwähnten Risiken nicht bestehen, sondern lediglich, dass sie von anderen, positiven Faktoren überlagert bzw. von den Prognostikern nicht als wahrscheinlichstes Szenario angesehen werden.

Auswirkungen über höhere Risikoabsicherung

Ein dritter Transmissionsweg, der das mittelfristige Wachstum reduzieren kann, ist der Anstieg der Risikoabsicherung, also eine Verteuerung der Versicherungsprämien. Die Verluste für die Versicherungen einschließlich Rückversicherungen aufgrund dieser Terroranschläge belaufen sich Schätzungen zufolge auf 30 bis 58 Mrd. US-Dollar; die große Spanne zeigt die Unsicherheit dieser Schätzungen. Betroffen sind hier insbesondere Lebens- und Gebäudeversicherungen – die reinen Gebäudeschäden sollen etwa 15 Mrd. US-Dollar

chere Konjunktur verursacht und rund vier Fünftel durch strukturelle Faktoren, d. h. durch diskretionäre Erhöhungen von Ausgaben und durch Steuersenkungen.

betragen –, Auto- und Flugzeugversicherungen sowie Versicherungen für Lohn- und Geschäftsausfälle. In der Geschichte der Versicherungswirtschaft ist dies der bisher größte Schadensfall. Er traf natürlich nicht nur die Erst-, sondern auch die Rückversicherer. Da der Versicherungsmarkt und insbesondere der Rückversicherungsmarkt ein globaler Markt ist, waren auch andere Länder von diesen Versicherungsschäden betroffen; einige sehr bedeutende Rückversicherungsunternehmen (Lloyd's, Münchener Rück, Schweizer Rück) haben bekanntlich ihren Sitz in Europa und in Deutschland.

Dieser extrem hohe Schadensfall ist für die Versicherungswirtschaft auch deshalb so schwer verkraftbar, weil es in den Jahren zuvor auch schon hohe Schadensfälle durch Naturkatastrophen gegeben hatte. So verursachte Hurrican Andrew in Florida im Jahr 1992 Versicherungsschäden in Höhe von 21 Mrd. US-Dollar. Die Schadenssumme im Zusammenhang mit dem 11. September beträgt das Doppelte. Gravierend ist auch, dass sich die Kapitalbasis der Versicherungsunternehmen durch die Kursverluste an den Aktienmärkten stark verschlechtert hat. Die Versicherungsunternehmen waren also nicht nur auf der Passivseite ihrer Bilanz, sondern auch auf der Aktivseite betroffen. Durch die inzwischen eingetretene Erholung der Aktienmärkte hat sich allerdings die Situation wieder etwas verbessert.

Trotz dieser hohen Belastungen gab es keine größeren Zusammenbrüche von Versicherungsunternehmen, was durchaus bemerkenswert ist angesichts der Schadenshöhe. Die Versicherer haben auf diesen Schock reagiert, indem sie die Versicherungsprämien anhoben. Die Anhebung trifft insbesondere die Luftfahrt, aber auch den Transportsektor insgesamt, die Gebäudevermietung, den Tourismussektor und die Energiegewinnung. Bei besonders sensiblen Bauten wie Kraftwerksanlagen war die Anhebung der Versicherungsprämien besonders stark. Letztlich trägt der Verbraucher die höheren Versicherungsprämien über entsprechend höhere Preise. Man kann beobachten, dass die Versicherungsprämien immer nach Großschäden steigen, weil die Versicherungsunternehmen ihre Kapitalbasis wieder aufbessern. Anschließend sinken die Prämien wieder. Trotz des jüngsten Anstiegs liegen die Prämien im Durchschnitt derzeit noch unter dem Spitzenwert der neunziger Jahre.¹⁴

14 Zwischen 1990 und 1993 haben die Rückversicherer die Prämien weltweit nahezu vervierfacht (Anstieg um rund 270 Prozent). Bis 1999/2000 sanken sie dann wieder um über 60 Prozent. Im Jahr 2001 stiegen sie um 37 Prozent und im Jahr 2002 um schätzungsweise rund 25 Prozent; vgl. Guy Carpenter (www.guycarp.com).

Wer soll gegen Terrorismusrisiken versichern?

Eine zweite Reaktion der Versicherungen war es, den Versicherungsschutz für Schäden aufgrund von Terroranschlägen einzuschränken. Bisher waren in den Versicherungspolizen Terrorismusschäden meist nicht extra erwähnt, so dass sie automatisch abgedeckt waren. Seit dem Schock dieser Terroranschläge versuchen die Versicherungen, solche Schäden nicht mehr abzudecken, weil ihnen das Risiko zu groß ist. In den USA müssen Einschränkungen des Versicherungsschutzes allerdings von den Bundesstaaten genehmigt werden, und bis auf einige Ausnahmen haben die meisten Staaten dies den Versicherungen auch genehmigt. Inzwischen ist also die Absicherung gegenüber Terrorismusschäden entweder extrem teuer oder gar nicht mehr möglich. Eine gut ausgebaute Versicherungswirtschaft ist generell positiv für das Wirtschaftswachstum, denn es reduziert die Unsicherheit der Investoren. Umgekehrt gilt, dass die Einschränkung des Versicherungsschutzes das Investitionsrisiko erhöht und das Wachstum bremst. Beispielsweise ging in den USA der Neubau von Bürogebäuden stark zurück. Dieser Trend hatte schon vor den Terroranschlägen eingesetzt und war die Folge der schwächeren Konjunktur. Er wurde aber dadurch verstärkt, dass jetzt keine Gebäudeversicherungen gegen Terrorschäden mehr möglich sind, so dass auch entsprechende Bankkredite nicht mehr gewährt werden.¹⁵

Für die Versicherungsunternehmen ist es natürlich schwierig, das Terrorismusrisiko abzuschätzen und entsprechende Prämien festzusetzen. Dies ist schon bei Naturkatastrophen schwierig, aber hier verfügt man über größere Erfahrungen. So gibt es Untersuchungen zu Klima und Erdbeben und entsprechende Modelle, nach denen man Risiken abzuschätzen versucht. Die Beurteilung von Terrorismusrisiken steht dagegen noch am Anfang, auch wenn jetzt zunehmend der Eindruck entsteht, dass dieses Risiko in letzter Zeit gestiegen ist und so schnell nicht verschwinden wird. Tatsächlich gibt es in einigen Ländern, die leidvolle Erfahrungen mit Terrorismus machen mussten, Versicherungsmodelle, die Terrorismusschäden abdecken, wobei ab einer bestimmten Höhe der Staat als „letzter Rückversicherer“ einspringt.¹⁶ In den USA wurde

15 Nach einer im September in den USA durchgeführten Umfrage von Real Estate Roundtable wurden durch den fehlenden Versicherungsschutz Bauprojekte mit einem Gesamtvolumen von nahezu 10,5 Mrd. US-Dollar verzögert oder völlig aufgegeben. Vgl. Financial Times vom 21. 11. 2002.

16 So wurde in Großbritannien nach den IRA-Anschlägen im Jahr 1993 eine entsprechende Versicherung (Pool Re) ge-

am 19. November 2002 ein Bundesgesetz erlassen, nach dem der Staat 100 Mrd. US-Dollar bereitstellt, um den Versicherern einen Teil der Terrorismusschäden oberhalb bestimmter Gesamtsummen (ansteigend von 10 Mrd. US-Dollar 2003 auf 15 Mrd. US-Dollar 2005) abdeckt.

Während in der Folge der Anschläge des 11. September die „normalen“ Versicherer den Versicherungsschutz gegen Terrorismusschäden einschränkten, entstanden andererseits Versicherer, die sich auf Terrorismusschäden spezialisieren. So sind auf den Bermudas derartige Spezialversicherungen neu gegründet worden. In Europa hat eine Gruppe von Versicherern und Rückversicherern angekündigt, Terrorismusschäden zu versichern. In Deutschland wurde mit Hilfe der Bundesregierung von Versicherungsgruppen am 3. September 2002 die Extremus Versicherungs-AG gegründet, die sich auf Großrisiken durch Terroranschläge spezialisiert. Inzwischen kann man sich in den USA und in Europa auch gegen Flugzeugschäden durch Terrorismus versichern, wobei teilweise die Regierung als letzter Rückversicherer fungiert. Sollte in Zukunft ein hohes Risiko terroristischer Anschläge bestehen, werden auch die Kosten, sich gegen solche Risiken abzusichern, entsprechend hoch sein. Dies dämpft tendenziell das Wirtschaftswachstum. Ab einer bestimmten Schadenshöhe wird allerdings der Staat als „letzter Rückversicherer“ einspringen müssen, so dass bei sehr großen Schadensfällen die Wirtschaftssubjekte als Steuerzahler belastet werden würden.

Eine weitere Möglichkeit wäre es, auch den Kapitalmarkt zur Finanzierung von Terrorismusschäden heranzuziehen, und zwar über die Ausgabe von Katastrophenbonds, wie sie bei der Finanzierung von Naturkatastrophen teilweise eingesetzt werden. Hier trägt der Kapitalanleger das Risiko, weil der Kurs dieses Wertpapiers nach entsprechenden Katastrophen sinkt. Kommt es dagegen während der Anlagefrist nicht zu einer Katastrophe, hat der Anleger den Vorteil eines überdurchschnittlichen Zinssatzes. Der Markt für Katastrophenbonds wurde im Jahr 1996 eingerichtet, ist allerdings bisher nicht sehr stark entwickelt. Der Höhepunkt wurde im Jahr 2000 mit Katastrophenbonds in einer Gesamthöhe von etwas über einer Mrd. US-Dollar erreicht; sie werden vorwiegend von institutionellen Anlegern gezeichnet. Seitdem sinkt das Volumen wieder. Inzwischen werden

schaffen. In Spanien gibt es Versicherungen, die entsprechend der verschiedenen Risiken Zuschläge zu den normalen Versicherungsprämien erheben. In Frankreich deckt die staats-eigene Caisse Centrale de Réassurance Gebäudeschäden durch Terrorismus über einer bestimmten Höhe ab. In Israel gewährt der Staat einen entsprechenden Versicherungsschutz, der über eine nationale Grundsteuer finanziert wird.

allerdings vereinzelt weitere „*non-natural catastrophe bonds*“ an den internationalen Finanzmärkten angeboten.

Schlussfolgerungen

Das makroökonomische Krisenmanagement nach den Anschlägen vom 11. September hat insgesamt gesehen funktioniert. Die Geldpolitik hat sehr rasch reagiert, um die Finanzmärkte zu stabilisieren. Ein effizientes Krisenmanagement ist nötig, um Panikreaktionen entgegenzuwirken und das Vertrauen wiederherzustellen. Hilfreich war in dieser Situation auch, dass der amerikanische Staat zuvor finanzpolitisch in einer komfortablen Situation war, was das schnelle finanzpolitische Gegensteuern erleichtert hat.

Die durch die Terrorismusgefahr notwendigen höheren staatlichen und privaten Sicherheitskosten belasten die einzelnen Volkswirtschaften und die Weltwirtschaft auch mittelfristig. Durch diese höheren Transaktionskosten wird das Produktionspotential der Länder auf ein niedrigeres Niveau abgesenkt. Der dadurch entstehende Bremseffekt auf das Wirtschaftswachstum der nächsten Jahre dürfte in den Industrieländern aber wohl eher unter als über einem viertel Prozentpunkt liegen. Der mittelfristige Wachstumspfad, der gegenwärtig für die USA mit etwas über drei Prozent und in Westeuropa mit etwas über zwei Prozent angesetzt wird, wird dadurch also nicht entscheidend verändert. Dennoch sind die gesamtwirtschaftlichen Kosten aufgrund der höheren Transaktionskosten absolut gesehen erheblich, ganz abgesehen von den psychischen Belastungen, die der Terrorismus verursacht. Bezieht man die Belastungen aber auf das jeweilige BIP, dann sind diejenigen Entwicklungs- und Schwellenländer besonders betroffen, die stark vom internationalen Handel und vom Tourismus abhängen, und darunter vor allem diejenigen, deren geopolitische Lage als besonders anfällig für Terroranschläge gilt. Der neue internationale Terrorismus trifft also über die internationalen Verflechtungen im Waren- und Dienstleistungsverkehr besonders viele ärmere Länder, deren Menschen eine bessere Wirtschaftsentwicklung bitter nötig hätten. Es liegt nicht nur im Interesse der Amerikaner und der anderen Industrieländer, sondern letztlich auch im Interesse dieser ärmeren Länder, dem internationalen Terrorismus Einhalt zu gebieten. Ferner gewinnen die Forderungen nach einem weiteren Abbau der Handelsbarrieren gegenüber den Importen aus diesen Ländern zusätzliches Gewicht. Das Scheitern der jüngsten Welthandelsgespräche in Cancun/Mexiko ist auch deshalb bedauerlich.

Jochen Hippler

Dr. rer. pol., geb. 1955; Lehrstuhlvertretung als Professor für Internationale Politik an der Universität Duisburg-Essen.

Anschrift: Universität Duisburg, Geibelstr. 41, 47057 Duisburg. E-Mail: post@jochen.hippler.de

Veröffentlichung u. a.: (Hrsg.) Nation-Building – ein sinnvolles Instrument der Konfliktbearbeitung?, Bonn 2004.

Harald Müller

Dr. phil., geb. 1949; geschäftsführendes Vorstandsmitglied, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK); o. Professor für Politikwissenschaft an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt/M.

Anschrift: HSFK, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt/M.
E-Mail: mueller@hsfk.de

Veröffentlichungen zu Fragen der internationalen Beziehungen.

Victor Mauer

geb. 1968; Senior Researcher und Leiter des Forschungsbereichs Europäische Sicherheitspolitik an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich.

Anschrift: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zürich, ETH Zentrum SEI F24, 8092 Zürich, Schweiz.
E-Mail: mauer@sipo.gess.ethz.ch

Zahlreiche Veröffentlichungen in internationalen Fachzeitschriften und Sammelbänden.

Erich Reiter

DDr., geb. 1944; Beauftragter für Strategische Studien des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Leiter der Direktion für Sicherheitspolitik in Wien; Honorarprofessor an der Karl-Franzens-Universität in Graz.

Anschrift: Büro für Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung, Stiftsgasse 2a, A-1070 Wien.

Veröffentlichungen u. a.: Perspektiven der globalen strategischen Entwicklung. Das Ende der Ordnung von Jalta, Hamburg u. a. 2003; (Hrsg.) Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2003, Hamburg u. a. 2003.

Wolfgang S. Heinz

Dipl.-Psych, Dipl.-Pol., Dr. phil. habil, geb. 1953; Privatdozent für Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin; wissenschaftlicher Berater am Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin.

Anschrift: Deutsches Institut für Menschenrechte, Zimmerstr. 26/27, 10969 Berlin.
E-Mail: heinz@institut-fuer-menschenrechte.de

Veröffentlichungen u. a.: Neue Demokratien und Militär in Lateinamerika, Frankfurt/M. 2001; (Mitautor) Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte, Berlin 2003.

Tilman Brück

Dr., geb. 1970; kommissarischer Leiter der Abteilung Weltwirtschaft am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).

Anschrift: DIW Berlin, Königin-Luise-Str. 5, 14195 Berlin.
E-Mail: tbrueck@diw.de

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen der Wirtschaft im Zusammenhang mit Terrorismus, Krieg und Wiederaufbau, Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie dem Niedriglohnssektor.

Dieter Schumacher

Dr. rer. pol., geb. 1943; seit 1971 am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).

Anschrift: DIW Berlin, Königin-Luise-Str. 5, 14195 Berlin.
E-Mail: dschumacher@diw.de

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen der Internationalen Arbeitsteilung, Handelspolitik sowie der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.

Willi Leibfritz

Dr. rer. pol., Diplomvolkswirt, geb. 1942; Leiter der Abteilung Strukturpolitische Analysen im Wirtschaftsdepartment der OECD in Paris.

Anschrift: OECD, 5 Rue André-Pascal, 75016 Paris.
E-Mail : willi.leibfritz@oecd.org

Veröffentlichungen zu Fragen der Konjunktur und des Wachstums, Steuerpolitik, Öffentlichen Haushalten und Auswirkungen alternder Bevölkerungen.

Nächste Ausgabe

András Bozóki *Essay*

Mitglied ohne Zugehörigkeit?

Wolfgang Ismayr

Die politischen Systeme der EU-Beitrittsländer im Vergleich

Michael Dauderstädt

Transformation und Integration der Wirtschaft der postkommunistischen Beitrittsländer

Albrecht Rothacher

Die EU 25

Chancen, Risiken und politische Folgen der EU-Osterweiterung

Anu Toots/Raivo Vetik

Estland vor dem EU-Beitritt

Barbara Dietz

Ost-West-Migration im Kontext der EU-Erweiterung

Helmut Fehr

Eliten und Zivilgesellschaft in Ostmitteleuropa (1968–2003)

Jochen Hippler *Essay*

Die Folgen des 11. September 2001 für die internationalen Beziehungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3–4/2004, S. 3–6

■ Der Krieg der USA gegen den Irak und seine Folgen als Teil des US-amerikanischen „Krieges gegen den Terrorismus“ haben massive Auswirkungen auf die Region des Nahen und Mittleren Osten. Der Krieg und die Besetzung des Irak haben die transatlantischen Beziehungen in eine schwere Krise gestürzt. Auch das Völkerrecht und die Vereinten Nationen sind nicht ohne Blessuren aus dem Konflikt hervorgegangen.

Harald Müller

Das transatlantische Risiko. Deutungen des amerikanisch-europäischen Weltordnungskonflikts

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3–4/2004, S. 7–17

■ Die heftigen transatlantischen Kontroversen der letzten drei Jahre, die im Streit über den Irakkrieg kulminierten, sind von Beobachtern entweder als Ausdruck internationaler Strukturen oder als Ergebnis von Fehlverhalten der Akteure betrachtet worden. In diesem Sinne werden die transatlantischen Meinungsverschiedenheiten als Zeichen eines erheblichen Wertedissenses verstanden, der sich aus der Rechtsverschiebung der gegenwärtigen Elitenkoalition in Washington im Vergleich zur „Mitte“ europäischer Politik ergibt.

Victor Mauer

Die geostrategischen Konsequenzen nach dem 11. September 2001

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3–4/2004, S. 18–25

■ Der Beitrag untersucht die geostrategischen Verschiebungen, die sich teilweise im Schatten, teilweise ganz offen als Folge der Ereignisse des 11. September 2001 im internationalen Staatensystem vollzogen haben. Neben die sich bereits abzeichnenden Verschiebungen im zentralasiatischen Raum hin zu einer informellen Quasi-Hegemonie der USA treten als Konsequenz des revolutionären Ansatzes der amerikanischen Außenpolitik tief greifende, noch unabsehbare Veränderungen im Nahen und Mittleren Osten.

Erich Reiter

Die Sicherheitsstrategie der EU

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3–4/2004, S. 26–31

■ Die Europäische Union will mit ihrer neuen Sicherheitsstrategie die Unstimmigkeiten, die im Irakkonflikt zwischen den USA und den europäischen Ländern aufgetreten sind, überwinden. Die EU sieht sich in dieser Strategie als ein globaler Akteur und scheint bereit, sich mit den neuen Bedrohungen ernsthaft auseinander zu setzen. Die Strategie schließt an die amerikanische Diskussion an und soll auch die Voraussetzungen für die Neubelebung des transatlantischen Dialogs liefern. Es wird erforderlich sein, sie einem permanenten Diskussionsprozess zu unterziehen und sie zu verbessern.

Wolfgang S. Heinz

Internationale Terrorismusbekämpfung und Achtung der Menschenrechte

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3–4/2004, S. 32–40

■ In diesem Beitrag werden legale, aber auch rechtswidrige Methoden der Bekämpfung des Terrors am Beispiel der USA, Israels und Deutschlands diskutiert. Einige der Maßnahmen unterminieren grundlegende Menschenrechte, und zwar über die Einschränkungen hinaus, die wichtige Menschenrechtsabkommen im Notstandsfall durchaus vorsehen. Aber auch die Normen des humanitären Völkerrechts sind davon betroffen wie z. B. in Guantánamo. Insgesamt fehlt es bisher an einer systematischen, unabhängigen Beobachtung der Menschenrechts- und Völkerrechtskonformität von Anti-Terror-Maßnahmen. So wurde in vielen Fällen das Schicksal von Zivilpersonen, die im Kampf gegen den Terror verwundet oder getötet worden waren, nicht aufgeklärt. Es muss daher auch bei demokratischen Staaten, die militärisch intervenieren, von einem gewissen „Kontrollverlust“ gesprochen werden.

Tilman Brück/Dieter Schumacher

Die wirtschaftlichen Folgen des internationalen Terrorismus

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3–4/2004, S. 41–46

■ Die Terroranschläge des 11. September 2001 haben deutlich gemacht, dass extreme Globalisierungsgegner bis dahin unbekannte Gewaltakte anwenden, um gegen die ökonomischen Vorteile der Globalisierung vorzugehen. Der Terror selbst wie auch der Kampf gegen den Terror haben ökonomische Auswirkungen, die hier näher untersucht werden. Außerdem stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, welche ökonomischen Eigenschaften die Folgen des neuen globalen Terrorismus haben. Die indirekten Schäden der Anschläge sind unerwartet groß und betreffen ganz unterschiedliche Übertragungsmechanismen und Sektoren. Dies gilt für die Binnenwirtschaft ebenso wie für den internationalen Handel.

Willi Leibfritz

Auswirkungen des Terrorismus auf die Volkswirtschaften und die Wirtschaftspolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3–4/2004, S. 47–54

■ Mit den Anschlägen vom 11. September 2001 hat der internationale Terrorismus eine neue Dimension erreicht. Das makroökonomische Krisenmanagement funktionierte allerdings, und die Geldpolitik hat rasch reagiert, um die Finanzmärkte zu stabilisieren. Die durch die Terrorismusgefahr notwendigen höheren staatlichen und privaten Sicherheitskosten belasten aber die einzelnen Volkswirtschaften und die Weltwirtschaft auch mittelfristig, doch dürfte der dadurch entstehende Bremseffekt auf das Wirtschaftswachstum der nächsten Jahre in den Industrieländern wohl eher unter als über einem viertel Prozentpunkt liegen und damit – trotz der hohen absoluten Kosten – den mittelfristigen Wachstumspfad nicht entscheidend verändern.