



Beilage zur Wochenzeitung

DasParlament

28. Juli 2003

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 Jochen Thies *Essay*

Die neue Unsicherheit nach dem Irak-Krieg

6 Joachim Krause

Multilaterale Ordnung oder Hegemonie?

Zur transatlantischen Debatte über die weltpolitische Neuordnung

15 Jochen Hippler

**Unilateralismus der USA als Problem
der internationalen Politik**

23 Gert Krell

Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht

Die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen
Beziehungen

31 Matthias Dembinski/Wolfgang Wagner

Europäische Kollateralschäden

Zur Zukunft der europäischen Außen-, Sicherheits- und
Verteidigungspolitik nach dem Irak-Krieg



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Berliner Freiheit 7
53111 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 **DasParlament**,
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 **DasParlament**
einschließlich Beilage zum Preis
von Euro 9,57 vierteljährlich,
Jahresvorzugspreis Euro 34,90
einschließlich Mehrwertsteuer;
Kündigung drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammel-
mappen für die Beilage
zum Preis von Euro 3,58
zuzüglich Verpackungskosten,
Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in der Beilage

Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar;
sie dienen lediglich der
Unterrichtung und Urteilsbildung.
Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Inzwischen räumen US-Präsident George W. Bush und der britische Ministerpräsident Tony Blair ein, dass die zur Begründung des Krieges gegen den Irak – Massenvernichtungswaffen in den Händen eines Diktators – von amerikanischer und britischer Seite vorgelegten Beweise auf gefälschten Dokumenten beruhten. Beide Politiker geraten folglich in ihren Ländern unter erheblichen öffentlichen Druck. Wenn sich heute US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld und der demokratische Senator Joseph Biden deutsche und französische Soldaten in Bagdad wünschen, sollte diesem Wunsch nicht entsprochen werden, solange es für die Besetzung des Iraks kein Mandat der Vereinten Nationen gibt. Eine Aufarbeitung des völkerrechtlich umstrittenen Krieges hat es bislang nicht gegeben. Die Warnung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor „Abenteurertum“ erscheint angesichts der chaotischen Lage im Irak mehr als berechtigt.

■ Die „Neocons“ und „Theocons“ haben mit ihrer ideologischen Sicht der US-Außenpolitik maßgeblich zur Erosion der internationalen Institutionen und des Völkerrechts sowie zum Auseinanderdriften zwischen Europa und den USA beigetragen. *Jochen Thies* vertritt in seinem Essay die These, dass diese Entwicklung bereits seit dem Ende des Kalten Krieges zu beobachten gewesen sei. Die deutsche Außenpolitik sei im Zuge des Irak-Krieges ins Schlepptau des französischen Partners geraten, aus dem sie sich schnellstens lösen müsse, um wieder eigene Handlungsspielräume gewinnen zu können. Um im Rahmen einer europäischen Außenpolitik handlungsfähig zu bleiben, bedürfe es zudem weiterer Investitionen und Umstrukturierungsmaßnahmen innerhalb der Bundeswehr.

■ Ordnung und Stabilität des internationalen Systems sind ein hohes

politisches Gut. *Joachim Krause* benennt die theoretischen Konzepte für eine Ordnungspolitik. Der Autor kommt dabei zu dem Schluss, dass es keinen fundamentalen Unterschied zwischen den Ordnungsvorstellungen Europas und der USA gebe. Interessanterweise lägen die Ordnungsvorstellungen Deutschlands und der USA näher beieinander als die von Berlin und Paris. Eine große Übereinstimmung der Interessen im transatlantischen Verhältnis stellt auch *Gert Krell* fest. Dies zeige sich insbesondere in den wirtschaftlichen Beziehungen, wohingegen die größten Unterschiede in der allgemeinen Außenpolitik, der „Grand Strategy“, bestünden. Die Ursachen dafür lägen in erster Linie in einem Paradigmenwechsel der US-Politik begründet. Die damit einhergehende „Arroganz der Macht“ müsse ausbalanciert werden. Mit den unterschiedlichen politischen Vorstellungen der USA in Bezug auf das Kyoto-Protokoll zur Klimapolitik, der ablehnenden Haltung zum Internationalen Strafgerichtshof, dem Abbruch der Verhandlungen zur Biowaffenkonvention, der Sanktionspolitik im Bereich der Wirtschaft sowie einer feindseligen Haltung gegenüber den Vereinten Nationen setzt sich *Jochen Hippler* auseinander. Die Politik der USA schwanke je nach politischer Opportunität zwischen Uni- und Multilateralismus.

■ Das amerikanische Vorgehen im Irak stellt für die Gemeinsame Europäische Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eine schwere Belastungsprobe dar. *Matthias Dembinski* und *Wolfgang Wagner* befassen sich mit den erheblichen Beeinträchtigungen für Europas außenpolitische Rolle. Das deutsche Engagement für eine Pioniergruppe innerhalb der EU berge unkalkulierbare Risiken und sei europapolitisch wenig sinnvoll, weil es Europa eher spalte als voranbringe.

Ludwig Watzal



Die neue Unsicherheit nach dem Irak-Krieg

I.

Deutschland und Europa haben sich in der Folge des 11. September 2001 in zwei Schritten für ein folgenreiches militärisches Engagement in der Weltpolitik entschieden. Zunächst fiel der Beschluss, dem NATO-Partner USA nach den Anschlägen von New York und Washington sichtbar beizustehen. Erstmalig in der Geschichte der NATO wurde der Bündnisfall festgestellt. Drei Monate später kam es zum Einsatz der Europäer in Afghanistan. Danach setzte sich die Drift zwischen Amerika und Europa, die mit dem Ende des Kalten Krieges eingesetzt hatte, sichtbar fort. Frankreich und Deutschland gingen im Zusammenspiel mit Russland am Vorabend des Irak-Kriegs auf deutliche Distanz zu den USA.

Präsident Putin hat mittlerweile die „Wende“ wieder geschafft. Das sich nach wie vor als große Macht begreifende Land verfolgt eine eigene Politik. Dagegen ist als offen anzusehen, ob sich die tief greifenden Meinungsverschiedenheiten zwischen Teilen Westeuropas und Amerikas fortsetzen, gegebenenfalls vertiefen, oder ob es zu einer Wiederannäherung und damit zu einer Normalisierung der Beziehungen kommt. Darüber werden auch die nächsten Wahlen in den Vereinigten Staaten und in der Bundesrepublik Deutschland entscheiden. In beiden Ländern setzt man zurzeit erkennbar auf einen Wechsel der Regierungen, auf neue Gesichter und neue Politikinhalt. Ob sich damit die tiefer liegenden Probleme zwischen Europa und den USA beheben lassen, scheint jedoch äußerst zweifelhaft. Die ökonomischen und kulturellen Ursachen der Entfremdung werden zur Zeit noch tabuisiert bzw. gar nicht diskutiert. Selbst die außen- und sicherheitspolitischen Experten verdrängen, dass das halbe Jahrhundert einer europäisch-amerikanischen Sonderbeziehung unweigerlich an sein Ende gekommen ist.

Dies wurde auf dramatische Weise deutlich, als es den Amerikanern in einem Entscheidungsjahr für die politische Union der Europäer gelang, in der Irak-Frage einen Keil zwischen die Europäer zu treiben. Großbritannien, das sich nach wie vor in einem Sonderverhältnis zu den USA wähnt, schloss sich ebenso den Amerikanern an wie Spanien, Portugal, Italien und die Niederlande. Teile

des Commonwealth, allen voran Australien, engagierten sich wie beim Vietnam-Krieg ebenfalls an der Seite der USA. Von den EU-Beitrittsländern entschied sich Polen gegen die deutsch-französische Position und optierte für Washington. Es vergaß nicht nur den Beitrag, den die Bundesrepublik für die Rückkehr Polens nach Europa geleistet hat, sondern modernisierte auch seine Luftwaffe mit EU-Geldern in den USA. Andere osteuropäische Länder folgten dem Beispiel Warschaus. In einem historischen Augenblick, als die 200-jährige Spaltung Europas vorbei schien, teilte sich der Kontinent erneut in Nationalstaaten auf, die in einer Frage von Krieg und Frieden sich im Alleingang entschieden.

Das Engagement der Europäischen Union im Kongo ist somit als eine direkte Auswirkung der Kontroversen um den Irak anzusehen. Mehrere Intentionen und Handlungsstränge werden dabei sichtbar. Treibende Kraft ist ohne jeden Zweifel Frankreich, das sich in Nord- und Zentralafrika immer als Hegemon gesehen hat, ehe in den neunziger Jahren eine klare Tendenz zum Disengagement einsetzte. Unter Präsident Jacques Chirac ist Frankreich jedoch zu seiner alten Afrika-Politik zurückgekehrt. Das Land kann mit Amerika auf gleicher Augenhöhe verkehren. Es tut etwas im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Folglich kommt es zwischen Frankreich und den USA zu einer Art von Aufgabenteilung. Washington kann sich dem Nahen und Mittleren Osten sowie der asiatischen Gegenküste zuwenden. Darüber hinaus hat diese unter dem Dach der Europäischen Union betriebene Politik den Vorteil, auch als eine Politik der Selbstbehauptung der Europäer angesehen zu werden. Sie eröffnet Paris die Chance, bislang fehlende EU-Ressourcen für diese kostspielige Interventionspolitik anzapfen zu können. Innenpolitisch ist sie leicht vermittelbar, weil Frankreich sich über 100 Jahre lang in Afrika als Kolonialmacht engagiert hat und es einen zahlenmäßig großen Austausch von Menschen zwischen beiden Kontinenten gibt. Darüber hinaus wird bei den gefährlichsten Aktionen die Fremdenlegion eingesetzt, eine multinationale Truppe mit einem geringen Anteil von Franzosen, die zudem die höheren Positionen im Offizierskorps bekleiden.

Deutschland kann vergleichsweise wenig von dieser neuen Politik der EU profitieren. Fast jeder Pluspunkt zugunsten Frankreichs wirkt sich als

Risiko für Deutschland aus. Die kurze koloniale Phase des Landes zwischen 1884 und 1914 ist im kollektiven Bewusstsein der Deutschen nicht verankert. Trotz des entwicklungspolitischen Engagements seit den sechziger Jahren ist Afrika weit von Deutschland entfernt, weiter jedenfalls als für die meisten anderen Westeuropäer, deren Kolonialreiche bis 1945 existierten, im Falle von Frankreich, Großbritannien oder Belgien sogar bis in die frühen sechziger Jahre des letzten Jahrhunderts – mit Folgen bis zum heutigen Tag. Anders als Frankreich gehört Deutschland nicht zu den EU-Mittelmeerrändern, die mit großer Sorge die demographische Entwicklung an der Gegenküste und die politische Instabilität verfolgen. Von daher lässt sich ein deutsches militärisches Engagement in Afrika politisch nur schwer begründen.

Während die meisten europäischen Länder mittlerweile die Wehrpflicht abgeschafft haben, hält Deutschland an der (Fiktion einer) Wehrpflichtigenarmee fest. Aufgrund der jüngeren deutschen Geschichte und der speziellen bundesrepublikanischen Verfassungslage mit Parlamentsvorbehalt wird damit jeder Militäreinsatz außerhalb der Grenzen zum Risiko für die amtierende Regierung. Deutsche Interessen stehen im Kongo nicht auf dem Spiel. Im Gegenteil, es könnte in Berlin damit argumentiert werden, dass Deutschland das Glück hatte, anders als die europäischen Kolonialmächte hier nicht in Vorgänge nach dem Zweiten Weltkrieg verwickelt gewesen zu sein, die London oder Paris zu einem anderen Verhalten in der Gegenwart zwingen.

Im ersten Jahrzehnt des weltpolitischen Engagements der Bundesrepublik Deutschland in Verbindung mit UN-Operationen waren Soldaten nur bei Unglücksfällen ums Leben gekommen, wie sie sich auch daheim hätten ereignen können. Dieses Bild könnte sich nun ändern. Ähnlich wie in Somalia vor einem knappen Jahrzehnt befinden sich deutsche Soldaten in Afghanistan und in Afrika in der konkreten Gefahr, Opfer von Anschlägen zu werden. Sollte sich diese Entwicklung fortsetzen, wird sich schon bald die Frage stellen, wie lange die europäischen Zivilgesellschaften eine derartige Belastung aushalten. Vielleicht erweisen sich archaische Gesellschaften der Dritten Welt am Ende als die stärkeren. Ebenso könnten sich Modelle für die Stabilisierung von Staaten oder für Staatenneugründungen als unrealistisch erweisen, weil sie nicht mehr in die Welt nach dem 11. September 2001 passen.

Wie immer dieses Ringen zwischen Erster und Dritter Welt am Ende auch ausgehen mag, sicherlich müssen die Westeuropäer eines sofort tun: Sie müssen ihre Soldaten optimal ausstatten. Es kann

nicht sein, dass schon der Flug ins Einsatzgebiet zum Risiko wird, weil die Flugzeuge und Hubschrauber zu betagt sind. Ein Fanal für alle Europäer war in diesem Zusammenhang der Absturz eines Flugzeuges im Juni 2003 in der Türkei, das aus der Konkursmasse der Sowjetunion stammte und unter ukrainischer Flagge für harte US-Dollars spanische NATO-Soldaten beförderte. Wenn die NATO, wenn die Westeuropäer Weltpolitik betreiben wollen, fängt dies bei modernen Transportmitteln an. Die Etats für militärische Hardware müssen daher binnen kürzester Zeit deutlich aufgestockt werden. Warum werden moderne Transportflugzeuge erst in frühestens fünf Jahren an die europäischen Armeen ausgeliefert? Mindestens ein Teil der europäischen Truppen muss kompatibel mit den modernen Divisionen der USA gehalten werden. Der Irak-Krieg hat gezeigt, was die Amerikaner für die Modernisierung ihrer Streitkräfte seit dem letzten Golfkrieg getan haben. Mit drei Divisionen, unterstützt von einer britischen Kampf Einheit, wurde der Irak von Süden nach Norden aufgerollt. Nur die Panzer, gepanzerten Fahrzeuge und Lastkraftwagen entsprachen noch dem Standard der europäischen NATO-Partner. Alles andere, vor allem Schiffe, Flugzeuge und Hubschrauber, Kommunikationsmittel, Raketen und Zielerfassungsgeräte, befanden sich auf modernstem Niveau.

II.

Die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland, die infolge des Irak-Kriegs ins Schlepptau des französischen Partners geriet, muss sich rasch größere Spielräume erarbeiten, um in eine Mittellage zwischen Frankreich und Großbritannien zurückkehren zu können. Nur so kann unterbunden werden, dass die nicht zu vermeidende Diskussion mit den USA um die Zukunft der transatlantischen Beziehungen keinen konfrontativen Charakter annimmt. Selbst bei einem günstigen Verlauf des europäischen Einigungsprozesses ist nämlich davon auszugehen, dass sich die Staaten Europas in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik keinem Mehrheitsvotum unterwerfen werden. Die Krisen der letzten zwei Jahre haben darüber hinaus gezeigt, dass die Zeit der Nationalstaaten keinesfalls vorbei ist. Sie bilden die fassbare Größe für Gesellschaften, die sich in harten Modernisierungsprozessen befinden. Alle Anpassungsleistungen werden auf nationaler Ebene, mit unterschiedlicher Akzentsetzung, vollzogen, wie die Massenproteste der letzten Monate in Frankreich oder in Österreich zeigten. Regierungen werden weiterhin gewählt und abgewählt aufgrund

ihrer nationalen Performance. Europäische Themen spielen, man mag es bedauern, nur eine marginale Rolle. Die Massenmedien haben stärker denn je eine nationale Ausrichtung. Es gibt keine europäischen Zeitungen und damit keine europäische öffentliche Meinung. Auf breiter Front gehen in Europa Sprachkenntnisse zurück.

Für die Sicherheitspolitik Deutschlands bedeutet die neue Lage, dass sich das Land im Großen und Ganzen an dem orientieren muss, was Frankreich und Großbritannien an Verteidigungsanstrengungen unternehmen. Das ist das Richtmaß. Nach Großbritannien hat nun auch Frankreich die Wehrpflicht abgeschafft und befindet sich im Umbruch zu einer Berufsarmee. Vermutlich wird die Debatte um das Ende der Wehrpflicht bald auch in Deutschland wieder zu führen sein. Eine immer weiter schrumpfende Truppe verfügt nicht über die Einheiten, die sich in großem Stil um Ausbildung kümmern können. Schon heute zwingen die Auslandseinsätze die militärische Führung dazu, alle Truppenteile nach verwendungsfähigen Soldaten zu durchkämmen. Dabei fällt auf, wie unbeweglich die Bundeswehr bei einer vergleichbaren Truppenstärke ist, wie sie Großbritannien und Frankreich haben. Von 310 000 Soldaten befinden sich etwa 10 000 in Auslandseinsätzen. Großbritannien ist in der Lage, die fünf- bis sechsfache Anzahl zu entsenden, wie sich zuletzt beim Irak-Krieg zeigte. Trotzdem ist das Land fast überall dort zusätzlich engagiert, wo auch die Bundeswehr steht. Der Nordirland-Konflikt, der viele Soldaten bindet, dauert bereits seit 30 Jahren an. Die Schlussfolgerung für die Bundeswehr kann daher nur lauten, die Truppe massiv umzubauen, beginnend mit der wasserkopffartigen Verwaltung, welche die britische oder französische Armee nicht hat.

Die Bundeswehr, die sich aufgrund der unsicheren allgemeinen Lage nun noch schneller von einer Wehrpflicht- zu einer Freiwilligenarmee entwickeln muss – die am Ende billiger ist –, braucht zunächst zusätzliche Mittel, um den Umbau schneller voranzutreiben. Die meisten Vorschläge, welche die Weizsäcker-Kommission erarbeitete, sind mittlerweile in der Praxis realisiert worden. Aber der Irak-Krieg hat gezeigt, dass man weiter gehen muss. Nahezu alle Experten sind sich einig, dass die Bundeswehr noch weniger gepanzerte Verbände benötigt als bislang angenommen, sondern leichte, schnell verlegbare Kampfteinheiten. Die Verteidigungsanstrengungen müssen sich verlagern in Richtung jener koordinierten Führung von Truppen am Boden und in der Luft, wie sie die Amerikaner im Irak demonstriert haben.

Wenn die Freiwilligenarmee kommt, heißt dies, dass die Truppenstärke nochmals leicht absinken

kann, auf etwa 250 000–260 000 Mann, von denen etwa 100 000 Mann Einsatzkräfte bilden. In Zeiten des internationalen Terrorismus sollte aber auch daran gedacht werden, Reserven für den Notfall zu besitzen, auch zur Abwehr von Gefahren im eigenen Lande.

In Deutschland ist in den neunziger Jahren viel zu lange um Prinzipien gestritten worden. Nicht die Politik ebnete am Ende den Weg zu Auslandseinsätzen, sondern das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe. Die erbitterten Auseinandersetzungen um formale Gesichtspunkte haben zur Folge gehabt, dass eine Debatte um die neue deutsche Sicherheitspolitik, um deutsche Interessen und deutsche Beteiligung an UN-Einsätzen nie stattgefunden hat. Dabei haben die neunziger Jahre gelehrt, dass der Balkan zweifellos zur besonderen deutschen Interessensphäre gehört, dass Übersee-Einsätze aber schon rasch die Frage nach einer Berechtigung eines militärischen Engagements der Bundesrepublik aufwerfen. Viel zu selten wird ins Feld geführt, dass Deutschland mit den Folgen der Wiedervereinigung noch immer intensiv beschäftigt ist, dass es ärmer geworden ist und trotzdem weiterhin den Löwenanteil am EU-Haushalt bestreitet. Einem innenpolitischen Reformstau steht eine europäische Überforderung des Landes gegenüber, die gerechter auf alle europäischen Schultern zu verteilen ist.

Die Zusammensetzung der Staatengemeinschaft zeigt, dass sehr wenigen Demokratien viele Halb- und Voldiktaturen gegenüberstehen, dass die politische Instabilität in vielen Teilen der Welt eher zuzunehmen abnimmt. Europa steht somit im Begriff, sich bei seiner Friedens- und Interventionspolitik zu überfordern, ehe sie eigentlich begonnen hat. Ein Wirrwarr von Motiven führt momentan dazu, dass der Überblick bei den Engagements, welche die Bundesrepublik und ihre Partner während der letzten Jahre eingegangen sind, beinahe verloren geht. Es ist daher politisch geboten, diese letztlich hinsichtlich ihrer Tendenz wohl unausweichliche Politik vom Kopf auf die Füße zu stellen und in der Bundesrepublik zunächst eine Debatte darüber zu führen, was dieses Land tun kann, was es besser unterlassen und was es unter keinen Umständen anpacken sollte. Das deutsche Engagement in Afghanistan hat jedenfalls mit dazu beigetragen, dass die Bundesregierung beim Irak-Konflikt so zurückhaltend agiert hat. Zurzeit mehr getrieben als politisch gestaltend, muss die Bundesregierung Herr des Verfahrens bleiben, wie ihre europäischen Partner auch. Unverkennbar ist seit dem Irak-Krieg allerdings auch, dass in Europa neue Konkurrenzverhältnisse entstanden sind. Sie müssen politisch beherrschbar bleiben, wenn Europa nicht dauerhaft Schaden nehmen soll.

Multilaterale Ordnung oder Hegemonie?

Zur transatlantischen Debatte über die weltpolitische Neuordnung

Der Irak-Krieg hat die westliche Allianz in eine tiefe Krise gestürzt. Dabei geht es auch um Fragen der internationalen Ordnung. Wenn man die entsprechenden Beiträge in Europa verfolgt, so gewinnt man den Eindruck, es gehe darum, zwischen multilateraler Ordnung und Hegemonie zu wählen. Multilaterale Ordnung, das sei das, was die Europäer wollten: die Vorherrschaft des Rechts und die Anerkennung des Primats der Vereinten Nationen. Hegemonie sei das, was die USA unter der gegenwärtigen Bush-Administration verfolgten, eine Art institutionalisierte Form der amerikanischen Vorherrschaft. Nach Ernst-Otto Czempiel sind es nur die Europäer, die ein Interesse an Ordnungsbildung hätten. Den USA ginge es um Weltherrschaft, aber nicht um Ordnung, bestenfalls um die gewaltsame Aufoktroyierung einer amerikanischen Ordnung, die keine internationale Ordnung sei.¹ Jürgen Habermas diagnostiziert die Zertrümmerung der internationalen Autorität der USA und prognostiziert das Scheitern des „imperialen Liberalismus“ der Bush-Administration.²

Die Behauptung dieses Gegensatzes zwischen den Ordnungsmächten Europas (unterstützt von den Ordnungsmächten Russland und China) auf der einen Seite und den die internationale Ordnung durch ihre Machtpolitik herausfordernden USA auf der anderen Seite ist politisch griffig. Allerdings lässt sich die Realität nicht in dieses einfache Erklärungsschema pressen. Die Behauptung einer Machtanmaßung kommt schnell über die Lippen, aber jeder, der die USA kennt und die dortige Politik verfolgt, weiß, dass derartige Fundamentalvorwürfe an der politischen Realität vorbeigehen. Es gibt vieles an der derzeitigen Bush-Administration zu kritisieren, aber die zurzeit in Deutschland erhobenen Fundamentalvorwürfe sind unberechtigt. Wenn man nicht die USA zum neuen Feindbild aufbauen will, dann sollte man differenzierter vorgehen und die Motivationen der USA und

ihrer Verbündeten mit der nötigen Sorgfalt analysieren. Immerhin haben die US-Administration ebenso wie die britische Regierung aus Anlass der Irak-Krise recht schlüssig argumentiert, dass sie im Sinne der internationalen Ordnung der Kollektiven Sicherheit handeln.³ Viel näher liegt es zu fragen, ob es grundlegende Unterschiede bei den internationalen ordnungspolitischen Vorstellungen zwischen den USA und Großbritannien auf der einen Seite und den um Frankreich und Deutschland gescharten Festlandseuropäern auf der anderen gibt, die sich mittlerweile stolz als „alte Europäer“ titulieren.

Um dies beantworten zu können, muss man sich zuerst die Frage stellen, was unter dem Begriff *internationale Ordnung* zu verstehen ist. Dieser Begriff wird in der politischen Alltagssprache zumeist undifferenziert gebraucht. Zudem gibt es je nach theoretischer Positionierung unterschiedliche Vorstellungen davon, was das Wesen internationaler Ordnung ist. Diese unterschiedlichen Grundkonzepte werden zuerst dargestellt. Auf dieser Basis soll eine Verortung der unterschiedlichen politischen Ordnungsvorstellungen der USA einerseits und des so genannten „alten Europa“ andererseits versucht werden.

I. Der Gegenstand: internationale Ordnungsbildung

Ordnungsbildung ist seit dem 17. Jahrhundert – das heißt seit der Herausbildung des europäischen Staatensystems – ein zentraler Aspekt der internationalen Politik in Europa bzw. der westlichen Welt. Das Ziel von Ordnungspolitik war die Verhinderung des Krieges oder die Bewahrung des Friedens (einschließlich der Kontrolle von kleinen Konflikten) unter den großen Mächten. Die Existenz oder Nicht-Existenz funktionierender internationaler Ordnung – so lässt sich mit Blick auf die Geschichte der vergangenen Jahrhunderte sagen – war immer ein wichtiger Bestimmungsfaktor dafür,

1 Vgl. Ernst-Otto Czempiel, Die amerikanische Weltordnung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 48/2002, S. 3; ders., Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen, München 2002.

2 Jürgen Habermas, Was bedeutet der Denkmalsturz?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. 4. 2003, S. 33.

3 Vgl. Joachim Krause, Die Irak-Krise und die internationale Ordnung, Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 4, Januar 2003 (www.isuk.org).

ob es Krieg oder Frieden gab. Die Phase des langen Friedens des 19. Jahrhunderts wird in der Geschichtswissenschaft mit dem Funktionieren einer internationalen Ordnung ebenso in Zusammenhang gebracht, wie umgekehrt das Scheitern ordnungspolitischer Bemühungen in den zwanziger und dreißiger Jahren als ein wesentlicher Grund für den Ausbruch des Zweiten Weltkriegs angesehen wird.⁴

Was die Beschäftigung mit internationaler Ordnung erschwert, ist die Tatsache, dass in der politischen wie der theoretischen Debatte unterschiedliche Vorstellungen davon bestehen, was man darunter verstehen soll und was tatsächlich dazu beiträgt, dass durch Ordnung Krieg vermieden und Frieden gesichert werden kann. Es lassen sich entlang der bekannten theoretischen Denkschulen mindestens vier unterschiedliche Definitionen ausmachen:

- eine *der Theorie des strukturellen Realismus zugehörige Definition*, der zufolge internationale Ordnung gleichzusetzen ist mit einem internationalen System, welches sich aus dem Prozess der Herausbildung von Macht und Gegenmacht entwickelt. Für Autoren wie Kenneth Waltz ist zur Erklärung der internationalen Politik primär die Logik von Macht und Gegenmacht entscheidend. Ordnung wird mechanistisch mit dem Vorliegen einer Machtbalance gleichgesetzt. Erst wenn sich Mächte gegenseitig balancieren, gibt es so etwas wie Ordnung, entweder im Rahmen eines multipolaren Systems, eines bipolaren oder aber auch im Rahmen eines unipolaren Systems, bei dem sich der Hegemon wie weiland Gulliver bei den Liliputanern freiwillig Fesseln anlegen lässt (benign hegemon) oder wo der Hegemon sich unilateral durchsetzt.⁵
- eine *historisch-soziologische, auf normative Kategorien zurückgreifende Definition*, die auch der realistischen Denkweise zugeordnet werden muss. Internationale Ordnung reflektiert hier den Willen, bei Anerkennung aller Unterschiedlichkeit der Interessen und unter Bedingungen prinzipieller Anarchie zumindest zu einem *Modus Vivendi* und zur Vereinbarung

gewisser Spielregeln zu kommen. Die traditionelle Variante begnügt sich damit, internationale Ordnung mit den allgemeinen Prinzipien der Staatenordnung des Westfälischen Friedens (Anerkennung des Prinzips der Souveränität der Staaten, Anerkennung der Immunität von Diplomaten etc.) gleichzusetzen.⁶ Viele Autoren gehen jedoch weiter und begreifen internationale Ordnung im Gegensatz zu der einzig auf Machtbalancefragen zugeschnittenen Definition des strukturellen Realismus als eine komplexere Form der Verständigung unter den maßgeblichen Staaten darüber, wie der Frieden zwischen ihnen zu wahren ist und wie eventuelle Probleme und Herausforderungen des Friedens gehandhabt werden können. Dabei kommen sowohl *machtpolitische* (Kräftebalance; Interventionen gegen Ordnungsstörer) als auch *normative* Kategorien (Legitimität, Imperativ der Kriegsvermeidung) zum Tragen.⁷ Dieses Konzept einer internationalen Ordnung wurde vor allem von Gordon Craig und Alexander George entwickelt, aber auch grundlegende Schriften Henry Kissingers gehören dazu.⁸ Nach Craig und George müssen drei Elemente gegeben sein, um von einer internationalen Ordnung zu sprechen: *erstens* eine gemeinsame Übereinkunft zwischen den beteiligten Staaten über die Ziele und Perspektiven; *zweitens* das Vorhandensein einer Systemstruktur, die der Herstellung der Ziele dient, und *drittens* die Existenz und Wirksamkeit akzeptierter Verfahrensregeln (Normen, Usancen und Institutionen).⁹

- eine *institutionalistische Definition*, der zufolge eine Ordnung daraus erwächst, dass Staaten das Völkerrecht beachten und wesentliche Bereiche ihrer Souveränität zugunsten eines internationalen Normen- und Institutionengefüges aufgeben. Eine derartige Ordnung ist in der Charta der Vereinten Nationen angelegt, insbesondere im System der kollektiven Sicherheit, in dem der Sicherheitsrat die zentrale Rolle bei der Sicherung des internationalen Friedens spielt.¹⁰ Diese Ordnungsvorstellung

4 Vgl. Gordon A. Craig/Alexander L. George, Zwischen Krieg und Frieden. Konfliktlösung in Geschichte und Gegenwart, München 1984, S. 17–171; Karl Polanyi, The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen, Frankfurt/M. 1978; Gottfried Niedhart, Internationale Beziehungen 1917–1947, Paderborn 1989.

5 Vgl. Kenneth Waltz, Theory of International Relations, Reading, Mass. 1979; Werner Link, Die Neuordnung der Weltpolitik, München 2001; John Mearsheimer, The Tragedy of Great Power Politics, Boston 2001.

6 Vgl. Michael Howard, Militärische Macht und internationale Ordnung, in: Uwe Nerlich (Hrsg.), Krieg und Frieden in der modernen Staatenwelt, Gütersloh 1966, S. 66 f.

7 Die starke normative Komponente wurde schon durch Autoren wie Reinhold Niebuhr oder Edward Carr in der Frühphase des Realismus eingebracht, vgl. Reinhold Niebuhr, Staaten und Großmächte. Probleme staatlicher Ordnung in Vergangenheit und Gegenwart, Gütersloh 1960; Edward H. Carr, The Twenty Years Crisis 1919–1938, London 1942², S. 186 ff.

8 Vgl. G. A. Craig/A. L. George (Anm. 4).

9 Vgl. ebd., S. 8.

10 Vgl. Greenville Clark/Louis B. Sohn, World Peace Through World Law, Cambridge, Mass. 1960²; James T.

beherrscht die Debatte in Deutschland. Auf sie bezieht sich Art. 24, Abs. 2 Grundgesetz, in dem es heißt: „Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen.“

- eine *liberale Ordnungsperspektive*, wonach die Ausbreitung von Demokratie, Menschenrechten, Freihandel und gesellschaftlicher Entwicklung sowie die Förderung von zwischenstaatlicher Kooperation die wichtigsten Bausteine für eine friedliche internationale Ordnung seien. Vertreter der liberalen Denkschule der internationalen Beziehungen gehen davon aus, dass es so etwas wie einen zivilisatorischen Fortschritt in der Menschheitsgeschichte und somit auch in der internationalen Politik geben kann, der die Perspektive eines „Endes der Geschichte“ eröffnet.¹¹

Es mag erstaunlich klingen, dass in dieser Aufzählung institutionalistische und liberale Ordnungsvorstellungen getrennt voneinander aufgeführt werden. In der Regel wird in der theoretischen Diskussion vom „(neo)liberalen Institutionalismus“ gesprochen, was bereits impliziert, dass beide aufs Engste zusammengehören.¹² Dies ist insofern richtig, als es in den traditionellen Theoriedebatten seit den dreißiger Jahren keine klaren Unterscheidungslinien zwischen liberalen und institutionalistischen Denkern gab. Beide standen in der politischen und wissenschaftstheoretischen Debatte auf der gleichen Seite und wurden von den Vertretern der realistischen Schule allesamt als „Idealisten“ bezeichnet. Tatsächlich bestehen aber grundsätzliche (wenngleich keinesfalls unvereinbare) Unterschiede im Herangehen an internationale Ordnungsfragen, die durch das heutige Auftreten liberaler Theoretiker akzentuiert worden sind, die dezidiert Abstand zu institutionalistischen Argumentationen suchen.

Die historische Realität internationaler Ordnungsbildung war immer sehr viel komplexer, als die theoretische Debatte vermuten lässt. Tatsächlich haben sich im Erfolgsfall häufig Elemente unterschiedlicher Theorien gemischt. Dies galt zum Beispiel für die Zeit des Ost-West-Konfliktes, in der sich auf globaler Ebene eine machtpolitische Ord-

nungsstruktur im Sinne realistischer Konzepte herausgebildet hatte, während *innerhalb der westlichen Welt ein anderes internationales Ordnungsmuster* entstand, welches primär liberalen und institutionalistischen Konzepten entsprach. Die wichtigste Erfolgsbedingung dieser Neuordnung der westlichen Welt war jedoch die Tatsache, dass die USA als wohlwollender Hegemon dahinter standen. Letztlich war es also eine Kombination aus liberalen, institutionalistischen und realistischen Elementen, die für eine erfolgreiche Ordnung sorgte.

II. Die Neuordnung seit dem Ende des Kalten Krieges

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist die Weltpolitik in eine Übergangsphase eingetreten, die bislang zu keiner neuen, wie auch immer gearteten „Ordnung“ geführt hat, die mit gleicher Deutlichkeit beschrieben werden kann, wie die des Ost-West-Konflikts. Aber es zeichnen sich Konturen ab:

- *Erstens* ist die Konsolidierung und Ausbreitung einer nach weitgehend liberalen Konzepten strukturierten atlantisch-pazifischen Ordnungszone festzustellen. Man spricht heute von einer Zone des Friedens und der Kooperation in der westlichen Welt, die den Kernbereich einer liberalen internationalen Ordnung darstellt.
- *Zweitens* ist festzuhalten, dass die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegte institutionalistische Ordnung der Kollektiven Sicherheit, die während des Kalten Krieges totgesagt war, zunehmend Anerkennung als Modell der Wahrung internationaler Sicherheit findet. Allerdings ist die faktische Bilanz dieser Ordnung ein Dutzend Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges alles andere als überzeugend, was zur grundlegenden Infragestellung dieser Ordnung durch die Bush-Administration geführt hat.
- Ein zunehmend wichtigerer Faktor ist *drittens*, was gemeinhin als „Globalisierung“ bezeichnet wird. Damit ist im Kern gemeint, dass die Zunahme des internationalen Handels, das enorme Wachstum der internationalen Arbeitsteilung in den Bereichen Produktion und Dienstleistungen und die Expansion der internationalen Finanzmärkte eine derartige Dynamik geschaffen haben, dass dadurch die klassischen Grenzen von Nationalstaaten relativiert werden.

Shotwell, War as an Instrument of National Policy and its Renunciation in the Pact of Paris, New York 1929; Alfred Zimmern, The League of Nations and the Rule of Law, London 1936.

11 Vgl. Francis Fukuyama, The End of History and the Last Man, New York 1991; Michael Mandelbaum, The Ideas that Conquered the World: Peace, Democracy and Free Markets in the Twenty-First Century, New York 2002.

12 Vgl. Ulrich Menzel, Zwischen Idealismus und Realismus. Die Lehre von den Internationalen Beziehungen, Frankfurt/M. 2000, S. 163 ff.

Jede Debatte über internationale Ordnung sollte von diesen Voraussetzungen ausgehen und vermeiden, die Fragen der Ordnungspolitik lediglich durch die derzeit vorherrschende Auseinandersetzung mit dem Unilateralismus der US-Administration bestimmen zu lassen.

III. Unterschiede zwischen den USA und Europa?

Gibt es grundsätzliche Unterschiede zwischen den USA und den meisten Staaten Europas in der Frage der ordnungspolitischen Orientierung? Viele in Deutschland bejahen diese Frage und behaupten, dass die US-Politik (nicht erst unter George Bush jr.) durch ein Ordnungskonzept angeleitet worden sei, welches sich an John Mearsheimers progressivem Realismus orientiere, während die Europäer eine kooperative Ordnungsvorstellung hätten, die dem diametral entgegenstehe. Die USA hätten aufgehört, sich als *wohlmeinender Hegemon* zu verstehen, und verfolgten nunmehr eine nackte Machtpolitik. Dies müsse zum Scheitern führen. Die Europäer hingegen ließen sich in ihrer Mehrheit von einem ordnungspolitischen Konzept leiten, welches *liberale* und *institutionalistische Elemente* mische. Es sei auf die Vorherrschaft von Recht, auf multilateralen Dialog und Weltinnenpolitik aufgebaut und bemühe sich darum, Probleme vor allem friedlich und im Konsens aller zu lösen.¹³ Aus diesem Spannungsverhältnis von progressivem Realismus und liberalem Institutionalismus müsse man die derzeitige transatlantische Krise verstehen.

Wie realistisch ist dieses Argument? Der in Chicago lehrende Politikwissenschaftler John J. Mearsheimer ist heute einer der markantesten Vertreter der strukturalistisch-realistischen Schule. Er vertritt die These, dass nur ein starker und andere dominierender Staat wirklich sicher sein kann. Nur wer wie die USA Hegemonie besitzt, kann sicher sein, dass ihn keiner attackiert. Er schließt zwar die Möglichkeit aus, dass ein Staat die gesamte Welt beherrschen kann, interpretiert aber die US-Außenpolitik (schon vor Bush) als den Versuch, regionale Hegemonie zu erhalten bzw. zu bewahren und mögliche Konkurrenten (peer competitors) von vornherein daran zu hindern, zu ernsthaften Rivalen zu werden.¹⁴ Seine Schlussfolgerung lautet: „(. . .) if you are interested in survival in the international system the best way

to survive is to have your own state and to have a lot of powers, and not to depend on the international community.“¹⁵ Auf den ersten Blick leuchtet die Behauptung ein, dass dies die Devise der Bush-Administration sein könne. Hat diese nicht wiederholt erkennen lassen, dass sie von internationalen Institutionen nichts hält und es darauf ankomme, die Interessen der USA durchzusetzen – unter Einsatz diplomatischer und militärischer Machtmittel? Allerdings fällt es schwer, eine direkte Verbindung zwischen den Ideen von Mearsheimer und der Politik der Bush-Administration, geschweige denn der Clinton-Administration aufzuzeigen. Im Gegenteil, die Politik der Bush-Administration gegen den Irak wurde von Mearsheimer als idealistisch und gefährlich kritisiert, sie sei gegen die Lehren seines politischen Realismus gerichtet.¹⁶ Es gibt auch keine Hinweise darauf, dass einer der führenden Köpfe der heutigen Bush-Administration sich als Schüler des eigentlich nur unter Intellektuellen bekannten Politikwissenschaftlers ausgegeben hat. Auch die leitenden Schriften (wie die Nationale Sicherheitsstrategie von 2002) lassen nicht die Handschrift Mearsheimers oder eines seiner Jünger erkennen.

Sucht man nach Stichwortgebern und intellektuellen Vorkämpfern der Bush-Administration in der Außenpolitik, sollte man eher an die *Neokonservativen* denken. Diese Gruppe von Intellektuellen hat in den vergangenen 15 Jahren einen zunehmenden Einfluss auf die Politik der Republikaner erst im Kongress und nun auch im Weißen Haus bekommen. Ihnen wird von vielen Beobachtern vorgeworfen, die wesentlichen Elemente der liberal-institutionalistischen Ordnung beiseite geschoben und die Bush-Administration auf eine Politik des Unilateralismus eingeschworen zu haben.¹⁷ Neokonservative werden gern als christlich-fundamentalistisch und nationalistisch ausgerichtet hingestellt, gelegentlich auch als Rechtsradikale.¹⁸ Tatsächlich handelt es sich bei den Neokonservativen um konservative Intellektuelle mit meist links-liberaler Vergangenheit. Das Auffallende bei der hiesigen Auseinandersetzung mit den Neokonservativen ist, dass sich viele gar nicht mit deren Argumenten auseinander setzen, sondern eher ein

15 Vgl. Interview mit John Mearsheimer im Magazin „Globetrotter“ der Berkeley University (<http://globetrotter.berkeley.edu/people2/Mearsheimer/mearsheimer-con7.html>).

16 Vgl. ebd.

17 Vgl. G. John Ikenberry, *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton, N. J. – Oxford 2001; vgl. E.-O. Czempiel (Anm. 1); Gerd Krell, *Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Der Irak, die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen*, (HSFK-Report 1/2003), Frankfurt/M. 2003.

18 Vgl. G. Krell, ebd., S. 4.

13 Vgl. E.-O. Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch* (Anm. 1), S. 187–199.

14 Vgl. J. Mearsheimer (Anm. 5).

allgemeines negatives Bild zeichnen, bei dem von vornherein klar wird, dass es sich um dunkle Kräfte der Verschwörung und des zivilisatorischen Rückschritts handelt.¹⁹

Die aus dieser Verdrängungshaltung resultierenden analytischen Schwächen werden deutlich, setzt man sich mit Originaltexten namhafter Neokonservativer auseinander. Von „progressivem Realismus“ im Sinne Mearsheimers oder von religiös-fundamentalistischen Vorstellungen ist da gar nicht die Rede, vielmehr von internationalen ordnungspolitischen Vorstellungen, die Elemente von Realismus und Liberalismus mischen. Lawrence F. Kaplan und William Kristol, zwei der führenden Neokonservativen, haben in ihrem Buch „The War over Iraq“ eine weltpolitische Vision formuliert, die völlig anders ist als die des progressiven Realismus: Sie schreiben, dass es darum gehe festzulegen, „what sort of world Americans intend to inhabit – a world of civilized norms that is congenial to America, or a world where dictators feel no constraints about developing weapons of mass destruction at home and no compunction about committing aggression and supporting terrorism abroad“²⁰.

Differenzierte Analysen des Denkens der Neokonservativen lassen denn auch erkennen, wo die Besonderheiten und Unterschiede zu anderen konservativen oder sonstigen Denkrichtungen liegen. In der Regel ist es die Rigorosität, mit der die Ausrichtung der amerikanischen Außenpolitik an universellen Werten (Freiheit, Demokratie, Gerechtigkeit) gefordert wird sowie die Ablehnung „fauler Kompromisse“, sei es aufgrund innenpolitischer Umstände oder aufgrund diplomatischer Notwendigkeiten.²¹ Neokonservative sind nicht Vertreter eines amerikanischen Anspruchs auf Alleinherrschaft, sie sind Problemlöser und Verfechter liberaler Ordnungsvorstellungen sowohl in der Wirtschaftspolitik als auch im internationalen Bereich. In der Regel kritisieren sie die Clinton-Administration dafür, dass diese zu wechselhaft und an ideologischen Konzepten orientiert gewesen sei; die Administration von Bush senior wird dafür kritisiert, dass sie einen pseudorealistischen Kurs verfolgt hätte, der die Abstimmung mit den Alliierten vor die Lösung von Problemen gestellt hätte. Der derzeitigen Bush-Administration wird attestiert, dass

sie konsequenter und zielgerichteter sei als ihre Vorgänger.²²

Im Wesentlichen läuft neokonservatives Denken darauf hinaus, die bestehende liberale Ordnung der westlichen Welt gegen neue Herausforderungen zu verteidigen, die diese Ordnung umfassende Zone im Rahmen einer konsequenten Politik (gegebenenfalls auch unter Einsatz militärischer Gewalt) zu erweitern und damit den Wünschen der Menschen weltweit zu entsprechen. Das ist im Grunde ein radikales liberales (dem neoliberalen Denken in der Wirtschaft vergleichbares) Denken, welches nicht als militanter Unilateralismus oder als Anleitung zur amerikanischen Weltherrschaft bezeichnet werden kann und wenig mit Mearsheimers Realismus gemein hat. Insofern ist es auch nicht verwunderlich, wenn es große Überschneidungen mit den Ideen führender liberaler Autoren wie Francis Fukuyama oder Michael Mandelbaum gibt. Was den Unterschied zu diesen ausmacht, ist die Rigorosität, die Radikalität und die Bereitschaft zum Alleingang für den Fall, dass Alliierte nicht mitziehen oder internationale Institutionen sich als unfähig erweisen. Es ist wahr, die Neokonservativen sind die Apologeten des einseitigen Vorgehens der USA sowohl in der Irak-Politik wie in anderen Feldern, aber nicht um der Vorherrschaft der USA willen, sondern weil sie für eine bessere und gerechtere Welt im Sinne einer (klassischen) liberalen Ordnungsvorstellung eintreten und faule Kompromisse fürchten.

Analysiert man die Weltpolitik der heutigen Bush-Administration, so ist diese tatsächlich in starkem Maße vom neokonservativen Denken bestimmt. Die Nationale Sicherheitsstrategie vom September 2002 ist ein typisches Dokument, in dem liberales und realistisches ordnungspolitisches Denken vereint sind.²³ Im Wesentlichen geht es darum, die USA zu einer weltweiten Ordnungsmacht werden zu lassen, welche die derzeitige Zone des liberalen Friedens nach außen stabilisiert und gegen neue Gefährdungen – Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Terrorismus sowie gegen Extremismus und dessen Ursachen – absichert und die auch eine Erweiterung dieser Zone anstrebt. Innerhalb der Zone sind Beziehungen zwischen den Staaten relativ unproblematisch, und hier wird auch an etablierten Mechanismen und Institutionen liberaler und institutionalistischer Natur festgehalten (wie der WTO). Im Umgang mit Heraus-

19 Am extremsten Hajo Funke, *Der Amerikanische Weg. Ideologie der Überlegenheit in der US-Administration*, Köln 2003.

20 Lawrence F. Kaplan/William Kristol, *The War over Iraq: Saddams Tyranny and Americas Mission*, London–San Francisco 2003.

21 Vgl. Thomas Kleine-Brockhoff, *Amerikas gütige Hege-monie*, in: *Die ZEIT*, Nr. 17/2002.

22 Aussage von William Kristol vor dem Foreign Relations Committee des US Senats am 7. 2. 2002 ([http://avot.org/stories/storyReader\\$35](http://avot.org/stories/storyReader$35)).

23 Vgl. Joachim Krause/Jan Irlenkaeuser/Benjamin Schreier, *Wohin gehen die USA? Die neue Nationale Sicherheitsstrategie der Bush-Administration*, in: *APuZ*, B 48/2002, S. 40–46.

forderungen außerhalb dieser Zone sieht die Lage anders aus. Hier gelten die Regeln des Realismus im Umgang mit neuen Gefährdungen – aber nicht im Sinne der mechanistischen Vorstellungen von Kenneth Waltz und John Mearsheimer, sondern im Sinne eines historisch-soziologischen Realismus. Und es wird nicht nach den klassischen Regeln des Realismus verfahren (wie einer Politik der Machtbalance oder einer Suche nach multipolaren Ordnungsstrukturen), sondern davon ausgegangen, dass in einer Welt, in der die internationalen Ordnungsstrukturen nicht mehr durch die Regelung des Konfliktes zwischen konkurrierenden Mächten bestimmt werden, Raum bleibt, um in internationaler Kooperation weltweite Probleme aufzugreifen und die Macht der USA zum Zwecke der Förderung liberaler Ziele zu nutzen.²⁴

Dass die Neokonservativen mit ihren Thesen so viel Einfluss haben, liegt u. a. auch daran, dass es in den USA seit einiger Zeit eine Renaissance liberaler ordnungspolitischer Ideen im Bereich der internationalen Beziehungen gibt, wie sie von Francis Fukuyama, Richard Rosecrance oder Michael Mandelbaum und einer Reihe von wirtschaftswissenschaftlichen Autoren repräsentiert werden.²⁵ Der Unterschied zwischen diesen Denkern und den liberalen Denkern der zwanziger und dreißiger Jahre des 20. Jahrhunderts²⁶ besteht darin, dass der Liberalismus nicht mehr als universalistisches Rezept gesehen wird, sondern als eine Chance, die sich ergibt, weil die USA die derzeit führende Macht sind und es die Globalisierung gibt. Die Globalisierung und die damit einhergehende Dynamik der Internationalisierung oder Regionalisierung von Wirtschaft, Kommunikation und Verkehr werden als zentrale, strukturbildende Faktoren im Sinne der Förderung und Ausbreitung einer liberalen internationalen Ordnung gesehen. Die Globalisierung ändere die Voraussetzungen für internationale Ordnungsbildung in fundamentaler, um nicht zu sagen revolutionärer Weise. Sie stelle die Basis dar, auf der sich eine liberale internationale Ordnung schneller und nachhaltiger ausbreiten könnte, als es je in der Weltgeschichte der Fall gewesen sei. Von daher wird davon ausgegangen, dass die derzeitige Phase einen revolutionären Bruch mit jener Entwicklung der internationalen Beziehungen darstelle, die seit der Mitte des 17. Jahrhunderts eingesetzt habe und die unsere Vorstellungsbilder von den internationalen Beziehungen bestimmt habe. Es bestehe

erstmal eine Situation in der ganzen Welt, in der es keine weltumspannende oder zumindest kontinentale strategische Konkurrenz zwischen mehreren Großmächten gebe, welche die internationalen Ordnungsbemühungen strukturiere.²⁷

Dieser Liberalismus muss als *pragmatisch* bezeichnet werden. Im Gegensatz zum *universalistischen* Liberalismus setzt sich pragmatischer Liberalismus nicht der Gefahr aus, als unrealistisch und idealistisch abqualifiziert zu werden. Es gibt eine Zone, in der die liberale Ordnung funktioniert und es gibt darüber hinaus eine Zone, in der die harten Gesetze des Realismus gelten. Die liberale Zone zu verteidigen und auszuweiten sei Politik der USA, daran mitzuwirken sind die Alliierten gerne eingeladen. Wenn sie dazu nicht bereit sind, sollten die USA versuchen, diese Gelegenheiten zur Schaffung einer liberalen Weltordnung alleine oder in Zusammenarbeit mit „Koalitionen der Willigen“ zu nutzen.²⁸

Wie sieht es mit den entsprechenden ordnungspolitischen Vorstellungen der Europäer, insbesondere der „alten“ Europäer aus? Im Gegensatz zu den USA hat es weder in Deutschland noch in Frankreich in den vergangenen 15 Jahren eine nennenswerte ordnungspolitische Diskussion gegeben. Allerdings haben die Debatten über die Vertiefung der EU und über deren Osterweiterung erkennen lassen, dass bei den meisten Europäern liberale Ordnungsvorstellungen vorherrschen. Die Kopenhagener Kriterien der EU für die Erweiterung (1993) reflektieren ebenso wie weitere Dokumente des Rates der Europäischen Union ein liberales internationales Ordnungsverständnis gemischt mit institutionalistischen Elementen.

Allerdings gibt es innerhalb Europas große Unterschiede in der Ernsthaftigkeit, mit der liberale Ideen verfolgt werden. Die Unterschiede verlaufen nicht zwischen „altem“ und „neuem“ Europa, sondern mitten durch das „alte“ Europa, insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich. Während für die deutsche Außenpolitik eine klare Präferenz für eine liberale internationale Ordnung in Kombination mit einer institutionalistischen Ordnung erkennbar ist, sieht die Lage mit Blick auf Frankreich anders aus. Die außenpolitische Führungselite Frankreichs lebt in einer Welt, die durch die Gedanken des politischen Realismus geprägt ist und in der liberale und institutionalistische Ordnungsvorstellungen keine große Rolle spielen. In der Hauptsache geht es darum, die Größe Frankreichs zu wahren sowie ein Gegengewicht zu den

24 Vgl. National Security Strategy vom September 2002.

25 Vgl. F. Fukuyama (Anm. 11); M. Mandelbaum (Anm. 11); Richard Rosecrance, *Das globale Dorf. New Economy und das Ende des Nationalstaates*, Berlin 2002.

26 Z.B. Alfred Zimmer, Philip Noel-Baker, Norman Angell.

27 Vgl. F. Fukuyama (Anm. 11).

28 Vgl. Robert Kagan, *Paradise and Power. America and Europe in the World Order*, New York–London 2003, S. 94.

USA herzustellen.²⁹ Das wird entweder mit Europa und dem UN-Sicherheitsrat angestrebt oder ohne die beiden. Das schließt nicht aus, dass die französische Außenpolitik sich institutionalistischer Rhetorik bedient – ganz besonders in Fragen der Europapolitik und auch im UN-Sicherheitsrat –, aber diese hat instrumentellen Charakter. Frankreichs Macht bemisst sich an seiner Rolle im UN-Sicherheitsrat, von daher hat Frankreich ein Interesse daran, die institutionellen Vorkehrungen des Sicherheitsrates strikt zu wahren. Wenn sich deutsche Politik für eine strikte Wahrung des Buchstabens der UN-Charta in Bezug auf die Rolle des Sicherheitsrates ausspricht, so hat das einen eindeutig institutionalistischen Hintergrund; die gleiche Rhetorik aus französischer Sicht hat einen weitgehend realistischen Hintergrund. Für französische Politiker ist die Vorstellung fremd, den Nahen Osten nach einem liberalen Muster neu ordnen zu wollen – so wie es die Bush-Administration vorhat.³⁰ Für den deutschen Außenminister Joschka Fischer ist das eine faszinierende Perspektive.³¹ Diese Ausrichtung der französischen Politik ist heute nicht mehr so dezidiert wie noch vor 10 oder 20 Jahren, als Frankreich eine Art Einzelgängerpolitik in der NATO sowie in multilateralen Gremien betrieb, die der besonderen Bedeutung angemessen sein sollte, die sich Frankreich selbst zumaß.³² Mit Blick auf die Ziele multilateraler Diplomatie grenzte die Politik der französischen Diplomatie zumeist an Destruktion und stellte vor allem für die deutsche Politik ein großes Problem dar.³³ Dies hat sich teilweise geändert; heute ist die französische Politik – nicht zuletzt

unter dem beharrlichen Druck mehrerer deutscher Bundesregierungen – konstruktiver geworden. Dennoch ist sie primär an Fragen der Machtbalance interessiert, nicht so sehr an Problemlösung oder universalistischen Konzepten. Früher galt es, eine besondere Position zwischen den USA und der Sowjetunion zu wahren, heute gilt es, die vermeintliche Vorherrschaft der USA zu brechen und einen Kurs in Richtung kooperative Multipolarität zu verfolgen.³⁴ Die prinzipiellen ordnungspolitischen Divergenzen zwischen Deutschland und Frankreich sind größer als diejenigen zwischen der Bush-Administration und der rot-grünen Koalition.

Wo liegen Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem liberalen Ansatz der US-Strategie und dem der Bundesrepublik Deutschland? Wenn der Grundansatz der deutschen Politik auch einem liberalen Muster folgt, müsste doch eigentlich kein Anlass zum Streit bestehen. Tatsächlich lassen sich die folgenden Unterschiede ausmachen:

- Der in der deutschen Politik (besonders bei den Grünen, der SPD sowie der FDP) vorherrschende außenpolitische Liberalismus ist eher ein universalistischer denn ein pragmatischer. Das bedeutet, dass jener pragmatische Umgang mit Fragen der Machtpolitik, der den Neokonservativen eigen ist, hierzulande auf Unverständnis stößt. Hier wird die direkte und kompromisslose Umsetzung liberaler Prinzipien angestrebt. Damit ist Deutschland relativ gut gefahren im Umgang mit der Bewältigung des Kalten Krieges und mit der Einbeziehung der osteuropäischen Staaten in die EU. Dieser Ansatz erwies sich jedoch als wirkungslos im Umgang mit wirklichen sicherheitspolitischen Herausforderungen wie Irak, Nordkorea oder Serbien unter Milosevic.
- Vergleichbares gilt für den Institutionalismus der deutschen Politik. Für alle politischen Kräfte in den USA ist klar, dass das System der kollektiven Sicherheit der UN-Charta kein pazifistisches System ist, sondern eines, welches den Frieden wahren soll, indem es u. a. Friedensstörer identifiziert und auch bekämpft. Von daher war die Politik der Bush-Administration in der Irak-Frage logisch, und der Widerstand von Seiten Frankreichs und Deutschlands gegen diese Politik im UN-Sicherheitsrat traf entsprechend auf Unverständnis. Diese Sichtweise der UN-

29 Vgl. Charles Cogan, *Forced to Choose – France, the Atlantic Alliance and NATO*, New York 1997; Alfred Grosser, *Frankreich und seine Außenpolitik seit 1944 bis heute*, München 1996; Wichard Woyke, *Frankreichs Außenpolitik von de Gaulle bis Mitterrand*, Opladen 1987; Hubert Védrine/Dominique Moisi, *France in an Age of Globalisation*, Washington 2001; Hartmut Elsenhans, *Frankreichs Sonderstellung in der Weltpolitik und die internationale Arbeitsteilung, oder die List des nicht eingelösten Anspruchs*, in: *Frankreich-Jahrbuch 1989*, hrsg. vom Deutsch-Französischen Institut, Opladen 1989, S. 49–65.

30 Vgl. Simon Serfaty, *Bridging the Gulf across the Atlantic. Europe and the United States in the Persian Gulf*, in: *The Middle East Journal*, 52 (Summer 1998) 3, S. 337–350.

31 Vgl. Europa ist eine echte Macht, Interview mit Außenminister Joschka Fischer, in: *Die Zeit* vom 8. 5. 2002.

32 Vgl. zum Wandel der französischen Politik in den achtziger Jahren Klaus Schubert, *Im Zeichen des Euro-Gaullismus. Ein neuer Pragmatismus in der französischen Europapolitik?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 20 (1989) 4, S. 545–560; Camille Grand (Hrsg.), *La politique étrangère du président Chirac*, Paris 1997.

33 Man denke nur an die Beharrlichkeit, mit der Frankreichs Diplomatie in den achtziger Jahren über viele Jahre hinweg den Abschluss einer Konvention zum Verbot chemischer Waffen dadurch blockierte, dass es forderte, dass jedes Land Sicherheitsbestände chemischer Waffen beibehalten dürfte.

34 Vgl. die Rede mit dem Titel „Law, Force and Justice“ des französischen Außenministers Dominique de Villepin vor dem International Institute for Strategic Studies (IISS) in London am 27. 3. 2003 (www.iiiss.org); vgl. ferner Chirac als Anwalt der Multipolarität, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 27. 5. 2003.

Charta wird in der deutschen Debatte weitgehend verdrängt, hier herrscht eher eine formal-juristische Sichtweise vor, die der Wahrung staatlicher Souveränität Vorrang vor den substanziellen Zielen der Charta gibt.³⁵ Zwar räumen Bundeskanzler und Außenminister ein, dass es Situationen geben kann, in denen der Einsatz von Gewalt gerechtfertigt sei, und die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sich an dem Aufbau einer europäischen Interventionssarmee und hat ihre verteidigungspolitischen Richtlinien entsprechend geändert. Aber nach den Erfahrungen des Kosovo-Krieges und der Irak-Krise wird zumindest bei SPD und Grünen die Messlatte für den Einsatz militärischer Gewalt außerordentlich hoch gelegt. In erster Linie komme es darauf an, die diplomatischen Mittel auszuschöpfen, und es ist kaum vorstellbar, dass außer zur Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden humanitären Katastrophe die rot-grüne Koalition irgendeinem Einsatz militärischer Gewalt – ganz besonders nicht präventiver Natur – die Zustimmung erteilen wird.³⁶

- In der Bundesrepublik Deutschland ist das Bewusstsein für die Dringlichkeit von sicherheitspolitischen Problemen wie Terrorismus, regionale Sicherheit im Mittleren Osten und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen nicht stark ausgeprägt, hingegen ist das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Lösung planetarischer Probleme (Klima, Umweltschutz etc.) bei weitem größer. Hier werden multilaterale Verhandlungsforen bevorzugt, in denen alle Akteure – auch nichtdemokratische Staaten – zu Wort kommen sollen. Die USA sind prinzipiell auch an derartigen Lösungen globaler Probleme interessiert, allerdings wird deren Dringlichkeit als nicht so gravierend gesehen wie in Deutschland, zudem werden multilaterale Verhandlungsforen mit zunehmender Skepsis betrachtet. Während ein pragmatisch liberales Denken Multilateralismus weitgehend unter dem Aspekt sieht, welche substanziellen Fortschritte dabei erzielt werden können, kommt es dem in Deutschland vorherrschenden institutionalistischen Denken eher darauf an, dass der Prozess läuft.

35 Typisch für diese Argumentation in der Rechtswissenschaft ist Christian Tomuschat, *Der selbstverliebte Hegemon. Die USA und der Traum von einer unipolaren Welt*, in: *Internationale Politik*, 58 (2003) 5, S. 39–47; folgt man seiner Argumentation, so zählen die Ziele der UN-Charta aus Artikel 1 gar nicht mehr, die in Artikel 2 niedergelegten Rahmenbedingungen für die Ausführung dieser Ziele (u. a. das Recht auf Souveränität) werden hingegen absolutiert. Dies ist eine unzulässige Uminterpretation der UN-Charta, die aber in Deutschland weit verbreitet ist.

36 Vgl. Interview mit Außenminister Fischer in: *Die Zeit* vom 8. 5. 2003.

III. Fazit

Resümierend kann festgestellt werden, dass es keinesfalls grundsätzliche transatlantische Differenzen über die internationale Ordnung gibt. Tatsächlich besteht gerade zwischen den USA und Staaten wie Deutschland, den Niederlanden oder auch Großbritannien ein relativ breiter Konsens über die Notwendigkeit einer prinzipiell liberalen Ordnung. Die einzige Ausnahme stellt Frankreich dar, welches Fragen der internationalen Ordnung primär unter dem Gesichtspunkt der Machtbalance sieht (und da gilt es gegen die USA zu balancieren) und liberale sowie institutionalistische Ordnungskonzepte bestenfalls instrumentalisiert.

Die Unterschiede zwischen den USA und den meisten Europäern bestehen darin, dass auf der europäischen Seite liberale und institutionalistische Ordnungskonzepte in universalistischer Reinform vorherrschen, während in den USA ein eher pragmatischer Umgang mit diesen Konzepten an Raum gewinnt. Diese Auseinanderentwicklung ist nicht ohne Risiko. Die Gefahr auf Seiten der Europäer besteht darin, dass die universalistische Anwendung von Liberalismus und Institutionalismus zu Realitätsverlust und zum Verlust an moralischer Substanz führt, vergleichbar dem „Idealismus“ der dreißiger Jahre. Die damalige Kritik an dem in Politik und Wissenschaft vorherrschenden liberalen Institutionalismus zielte auf zwei Punkte: Zum einen wurde die Gewissheit kritisiert, wonach eine Harmonisierung von Interessen herstellbar sei, sofern man nur lange genug miteinander verhandele und sofern man sich an die Spielregeln des Völkerbundes halte. Dies führe, so die damaligen „Realisten“, zu gefährlichen Fehlperzeptionen, besonders – aber nicht nur – wenn man es mit Diktaturen zu tun habe.³⁷ Zum zweiten wurde der damit einhergehende Verlust an moralischer Substanz kritisiert, denn aus dieser verzerrten Sichtweise heraus würden Gefahren ignoriert und Leben von Menschen gefährdet. Gerade diejenigen, die am lautesten für moralische Ziele in der Politik einträten, würden letztlich am meisten dazu beitragen, dass Gefahren unterschätzt werden.³⁸ Ähnliche Tendenzen können wir heute in der deutschen Debatte beobachten. Die Gewissheit, mit der in der deutschen Politik davon ausgegangen wird, dass sich alle Probleme im Wege von multilateralen Verhandlungen (global governance, Weltinnenpolitik) lösen lassen, ist schon bemerkenswert. Das soll nicht heißen, dass geduldiges

37 Vgl. E. H. Carr (Anm. 7), Kapitel 3, 4, und 5.

38 Vgl. Reinhold Niebuhr, *Man and Immoral Society*, New York 1948.

diplomatisches Verhandeln zwecklos und falsch ist – im Gegenteil, heute ist die Lage anders als in den dreißiger Jahren. Nur gilt es sehr darauf zu achten, dass es politische Kräfte gibt, die eine solche Politik der Verhandlungsdiplomatie für ihre politischen Ziele missbrauchen und sich in keiner Weise daran gehindert sehen, ihre kriegesischen Ziele weiter zu verfolgen. Die Erfahrungen mit der serbischen Kriegsführung in Jugoslawien und mit Saddam Hussein haben deutlich gemacht, dass die Beschränkung auf diplomatische Mittel den Appetit solcher Akteure nur steigert.³⁹ Das unendliche „Ausschöpfen diplomatischer Mittel“ kann dann dazu führen, dass Hunderttausende von Menschen sterben, die hätten überleben können, wenn es rechtzeitig zu einer internationalen militärischen Intervention gekommen wäre.⁴⁰

Die Gefahr in den USA besteht darin, dass der *pragmatische Liberalismus* zu einem *imperialen Liberalismus* wird. In den USA sind durch liberale und neokonservative Denker klare Konsequenzen aus der Vergangenheit gezogen worden; daraus ist eine sinnvolle Synthese zwischen liberalen und realistischen Vorstellungen entstanden. Je weniger die Europäer Verständnis hierfür aufbringen und an universalistischen (und utopischen) Vorstellungen von Liberalismus und Institutionalismus festhalten, umso mehr wird dies den unilateralen Trend in den USA stärken. Dies findet seinen Niederschlag in einer Belebung der Diskussion um „imperialen Liberalismus“, die derzeit noch auf neokonservative Kreise beschränkt bleibt.⁴¹

Von daher ist der politische wie wissenschaftliche Dialog über den Atlantik hinweg wichtig, um zur Klärung dieser Fragen beizutragen. Zur Zeit kann man anhand der Debatte über die Zulässigkeit von Interventionen ablesen, wo die Differenzen liegen. Die Intervention der USA im Irak bewegt sich in einem Grenzbereich dessen, was völkerrechtlich bislang als zulässig erachtet wurde, und hat aufgrund der mangelhaften Konsultationspolitik der

Bush-Administration vor der entsprechenden Entscheidung zu den bekannten negativen Reaktionen in Europa geführt. Anstatt die Debatte konstruktiv zu führen, haben die meisten Vertreter des „alten Europas“ die typischen Fehler der „Idealisten“ der dreißiger Jahre wiederholt und sowohl Realitätsverlust als auch einen Verlust an moralischer Substanz erkennen lassen. Der *Realitätsverlust* äußerte sich in einer Politik, welche die Bush-Administration und nicht Saddam Hussein als Hauptproblem identifizierte, der *Verlust moralischer Standards* wurde offenkundig im Bestehen auf den formalrechtlichen Bestimmungen der UN-Charta und dem Hintanstellen von deren substanziellen Bestimmungen. Nichts dokumentiert den dabei stattfindenden Verlust freiheitlicher und menschenrechtlicher Substanz mehr als die von Intellektuellen und Politikern der rot-grünen Koalition in den vergangenen Monaten geäußerte Behauptung, wonach diese Intervention das Recht des Stärkeren vor der Stärke des Rechts etabliere. Die Bürger im Irak, die jahrzehntelang das Recht des Stärkeren am eigenen Leibe erlebt haben, wissen vermutlich genauer einzuschätzen, wer das Recht gebrochen und wer es wiederhergestellt hat.

Die transatlantische Debatte über diese wie andere ordnungspolitische Fragen sollte dringend geführt werden. Sie ergibt aber nur dann Sinn, wenn auf deutscher und europäischer Seite das trotzige Beharren auf meist formalen völkerrechtlichen Bestimmungen aufhört und ein offener und konstruktiver Dialog mit den USA geführt wird. Auf amerikanischer Seite ist es notwendig, weniger Ungeduld und mehr Bereitschaft zu Konsultationen zu zeigen. Zudem ist es wichtig, dass sich die USA aus der übermäßigen Fixierung der von ihnen für zentral erachteten sicherheitspolitischen Probleme (Nichtverbreitung, Problemstaaten) lösen und sich auch für konstruktive und pragmatische Lösungen in jenen Politikfeldern interessieren, die den Europäern näher liegen (wie die globalen Probleme). Die Voraussetzungen dafür sind gegeben. Der transatlantische Dialog über Fragen der internationalen Ordnung ist der wichtigste Beitrag zur internationalen Friedenssicherung in den kommenden Jahrzehnten. Er ist wichtiger als Debatten darüber, wie die USA am besten einzuhängen und einzudämmen sind. Eine internationale Ordnung, die an liberalen und institutionalistischen Zielen orientiert sein soll, wird nicht ohne die USA zu bewerkstelligen sein und kann ganz gewiss nicht gegen die USA durchgesetzt werden.

39 Vgl. Andre Glucksmann, Europa – ein Vogel Strauß, in: Die Welt vom 12. 4. 2003.

40 Es ist schwer, präzise Zahlen zu finden; aber im Falle Bosnien-Herzegowinas kann man davon ausgehen, dass das Ausschöpfen diplomatischer Mittel zwischen 1992 und 1995 ungefähr 250 000 Menschen das Leben gekostet hat; im Falle des Iraks dürfte diese Zahl bei 200 000 liegen, andere Schätzungen gehen noch darüber hinaus. Der Verzicht auf die notwendige militärische Intervention in Ruanda 1994 hat etwa 800 000 Menschenleben gekostet.

41 Vgl. Stanley Kurtz, Democratic Imperialism: A Blueprint, in: Policy Review, 118 (April/May 2003), S. 3–20.

Unilateralismus der USA als Problem der internationalen Politik

Die Politik der US-Regierung im Kontext des Krieges gegen den Irak hat weit mehr als nur regionale Bedeutung für den Nahen und Mittleren Osten. So einschneidend die mittelfristigen Folgen des Krieges für den Irak und seine Nachbarländer auch sein mögen, so brachte der ehemalige Nationale Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski die allgemeine Bedeutung des Konfliktes doch präzise auf den Punkt: „Es geht nicht um den Irak. Es geht um unsere globale Rolle.“¹ Tatsächlich dürfte sich die Bedeutung der Politik der Bush-Administration im Kontext des Irak-Krieges für das internationale System als prägend erweisen, sowohl was ihre Substanz als auch ihren Stil angeht. Diese haben nicht nur die politische Architektur des Nahen und Mittleren Ostens erschüttert, sondern auch die Beziehungen zwischen den westlichen Verbündeten aus dem Gleichgewicht gebracht und die Rolle der Vereinten Nationen und des Völkerrechts auf eine harte Bewährungsprobe gestellt.

Viele Debatten um den Irak-Krieg konzentrierten sich auf die unilaterale Handlungsweise Washingtons und seinen rüden Umgang mit dem UN-Sicherheitsrat. Es stellt sich die Frage, welcher Zusammenhang zwischen der unverkennbaren unipolaren Grundstruktur des internationalen Systems nach Ende des Kalten Krieges – nämlich der machtpolitisch eindeutig dominierenden Rolle der USA – und einer unilateralen Politik Washingtons besteht und wie sich dies auf das internationale System und die Vereinten Nationen auswirkt.

I. Unilateralismus in der US-Außenpolitik

Die US-amerikanische Außenpolitik hat zumindest in den letzten Jahrzehnten immer zugleich

Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine bearbeiteten und gekürzten Vorabdruck von: Jochen Hippler, US-Dominanz und Unilateralismus im internationalen System – Strategische Probleme und Grenzen von Global Governance, in: Jochen Hippler/Jeanette Schade, US-Unilateralismus als Problem von internationaler Politik und Global Governance, INEF-Report 70, Juli 2003 am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Duisburg.

1 Zit. in: US in a Tough Position as Isolation Increases, in: Washington Post vom 6. März 2003, S. A01.

Elemente von Multi- und Unilateralismus enthalten, und sie hat in Wellenbewegungen zwischen diesen beiden Polen oszilliert, ohne dass sich eine dieser Tendenzen jemals vollständig auf Kosten der anderen hätte durchsetzen können. Die amerikanische Außenpolitik war fast immer zu pragmatisch und zielorientiert, um vom Streben nach ideologischer Reinheit in dieser Frage beherrscht zu werden. Das Mischungsverhältnis zwischen uni- und multilateraler Ausrichtung mochte wechseln, aber beide Politikstränge existierten und existieren bis heute nebeneinander, oft in harmonischer Ergänzung zur Verfolgung der eigenen Interessen, gelegentlich im Konflikt miteinander. Insofern ist die stärkere Betonung des Unilateralismus durch die Bush-Administration kein Bruch mit der Tradition, sondern nur die besondere Betonung eines der beiden grundlegenden Politikansätze. Die Gewichtung multi- und unilateraler Politik-elemente erfolgte in der Regel unter Berücksichtigung dreier eng zusammenhängender Faktoren: der Wahrnehmung der eigenen Interessen, dem (innenpolitischen oder internationalen) politischen Kontext – sowohl bezüglich der gesamtpolitischen Rahmenbedingungen als auch spezifischer Sachfragen – sowie der ideologischen Präferenzen der jeweiligen Administration und der außenpolitischen Elite.

In der Zeit der Bipolarität waren die USA auf Verbündete stärker angewiesen als in der heutigen Phase der Unipolarität. Die Sowjetunion war unilateral nicht zu bezwingen, ihr „Zurückrollen“ oder ihre „Eindämmung“ basierte außer auf der eigenen wirtschaftlichen und militärischen Macht auf dem Aufbau eines umfassenden Systems von Partnern und Verbündeten, die dieses Interesse teilten und sich von der Kooperation mit den USA Vorteile versprachen. In bi- oder multilateralen Systemen können Völkerrecht und andere Regelungsmechanismen, können multilaterale Politikansätze notwendig sein, um Konflikte einzuhegen und zu regulieren.

Nach dem Ende des Kalten Krieges sind die globalen Machtverhältnisse vorläufig geklärt. Die USA haben eine beherrschende Machtstellung im internationalen System erreicht, die von keinem anderen Akteur infrage gestellt werden kann. Multilateralismus, Völkerrecht und andere Formen der

Selbsteinbindung erscheinen den USA so weniger als Chance für kooperative Problemlösungen, sondern werden eher als ein Hindernis eigener Interessendurchsetzung und Machtentfaltung gesehen. In der US-Außenpolitik wird so die unilaterale Politikströmung gestärkt, da ihre Plausibilität und ihr Realitätsbezug gestiegen sind. Unilateralismus – nicht in Reinform, sondern als Grundtendenz – ist heute zu einer realistischen Option US-amerikanischer Politik geworden, während dies früher nur in Ansätzen und Teilbereichen (etwa bezogen auf Mittelamerika und die Karibik) der Fall war.²

Betrachten wir einige Beispiele konkreter unilateraler Politik. Washington drängt zunehmend auf die strafrechtliche Aburteilung bestimmter Verbrechen (z. B. Völkermord) durch internationale Gerichtshöfe in bestimmten Konflikten, etwa auf dem Balkan. Auch in Bezug auf Saddam Hussein wurde dies in den USA diskutiert. Zugleich allerdings hat Washington die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs massiv hintertrieben, eine Zuständigkeit für US-Militärpersonal prinzipiell ausgeschlossen und zahlreiche Regierungen unter starken Druck gesetzt, den Strafgerichtshof ebenfalls abzulehnen. Internationale Regelungen sollen in diesem Fall offensichtlich nur dann gelten, wenn es Washington genehm ist – und man selbst denkt nicht daran, sich denselben Mechanismen zu unterwerfen, die man Schwächeren aufzwingt.

Die USA betreiben ebenfalls eine Politik, wichtige internationale Umweltregime zu untergraben oder zu sabotieren, etwa durch ihre Blockadehaltung gegenüber dem Kyoto-Protokoll zur Klimapolitik. Hier ist man lange der Doppelstrategie gefolgt, innerhalb des Verhandlungsmechanismus jede mögliche Verwässerung durchzusetzen, um trotzdem die Gesamtergebnisse abzulehnen und dem Protokoll fernzubleiben. Diese doppelbödige Position hat sich inzwischen noch verhärtet. Zu Kyoto erklärte US-Präsident Bush kurz und bündig: „I will not accept a plan that will harm our economy and hurt our workers.“³

Gerade der wirtschaftliche Bereich ist ein Sektor, auf dem die USA eine nachdrücklich unilaterale Politik verfolgen. Exemplarisch ist ihre Politik einseitiger Wirtschaftssanktionen gegen zahlreiche Länder. Ein Zusammenschluss von rund 650 US-

Firmen, landwirtschaftlichen Vereinigungen sowie Industrie- und Handelskammern, die einseitig gegenüber US-Wirtschaftssanktionen kritisch eingestellt sind, berichtet Ende der neunziger Jahre: „The President's Export Council's latest report on sanctions lists 73 countries subjected to some form of unilateral U.S. sanction as of January 1997. The National Association of Manufacturers' reports that 60 U.S. laws and executive actions were enacted authorizing unilateral sanctions from 1993 through 1996. A Congressional Research Service report from January 1998 cites 125 measures authorizing U.S. unilateral economic sanctions targeting 30 countries.“⁴

Bei dieser Politik einer verbreiteten Anwendung unilateraler Wirtschaftssanktionen (multilaterale Sanktionen etwa im Rahmen der UNO sind in diesen Zahlen nicht enthalten) handelt es sich nicht allein um einseitige Maßnahmen Washingtons, sondern diese stehen zugleich im Widerspruch zu Paragraph 32 der Charta über die Wirtschaftlichen und Sozialen Rechte und Pflichten der Staaten (beschlossen von der UNO-Generalversammlung im Dezember 1974⁵) und einem Beschluss der UNO-Generalversammlung von 1989, in der alle Staaten aufgefordert wurden, sich einseitiger Wirtschaftssanktionen zu enthalten. In manchen Fällen ging der US-Kongress bei solchen Sanktionen sogar soweit, das eigene, nationale Recht dem Völkerrecht überzuordnen und beispielsweise Firmen anderer Länder, die in dritten Staaten operieren, mit US-Sanktionen zu bedrohen – etwa europäische oder kanadische Unternehmen, die in Kuba investieren. Die völkerrechtliche Fragwürdigkeit solcher Verfahren liegt auf der Hand.

Im Dezember 2001 brachten die USA die Verhandlungen zur Stärkung der internationalen Bio-Waffenkonvention zum Scheitern. Dabei ging es vor allem um die Einrichtung verbindlicher Kontrollmechanismen: Während die Bush-Administration öffentlich sehr nachdrücklich auf die Gefahr einer Verbreitung von biologischen Waffen hinweist und besonders deren möglichen Einsatz durch „Schurkenstaaten“ und Terrororganisationen betont, weigert sie sich kompromisslos, die eigenen Labore international überprüfen zu lassen – und bringt damit eine umfassende Überprüfung in allen Ländern zum Scheitern. Dies geschah trotz der Anthrax-Anschläge in den USA selbst, welche die Notwendigkeit eines funktionierenden Verifikationsregimes eigentlich unterstri-

2 Kurz nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 äußerten einige Autoren die Hoffnung, dass der „Kampf gegen den Terrorismus“ zu einer stärkeren Betonung multilateraler Mechanismen durch Washington führen könnte: Steven E. Miller, *The End of Unilateralism or Unilateral Redux*, in: *The Washington Quarterly*, (Winter 2002), S. 15–29. Das war bereits damals offensichtlich Wunschdenken und hat sich inzwischen auch erledigt.

3 CNN vom 29. 3. 2001.

4 (http://www.usaengage.org/archives/resources/difperspectives/myths_and_realities.html).

5 Charter of Economic Rights and Duties of States, GA Res. 3281(xxix), UN GAOR, 29th Sess., Supp. No. 31 (1974) 50.

chen haben sollten. Als Gründe wurden unter anderem die „nationale Sicherheit der USA“ und wirtschaftliche Erwägungen angegeben. Es stellt sich natürlich die Frage, warum solche Gründe für die USA gelten sollten, für andere Länder aber nicht.

Andere Beispiele sind die Nicht-Ratifizierung des Internationalen Abkommens über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte und anderer, wichtiger Menschenrechtsvereinbarungen, etwa der Internationalen Konvention zur Beseitigung aller Formen der Rassischen Diskriminierung, der Kinderrechtskonvention oder der Anti-Folter-Konvention. Die Liste der Fälle, in denen die USA – im Übrigen seit Jahrzehnten, nicht erst seit Amtsantritt der Bush-Administration – internationale Vereinbarungen und Verträge entweder nicht unterschrieben, nicht ratifiziert oder für sich selbst mit so vielen Einschränkungen versehen haben, dass sie bedeutungslos wurden, könnte fast beliebig verlängert werden.⁶ Dies gilt für Abkommen zum Umweltschutz, Rüstungs- und sicherheitspolitische Vereinbarungen, die Weiterentwicklung des Völkerrechts, soweit sie die eigene Handlungsfähigkeit einschränken könnte, den Bereich der Menschenrechte und anderes. In all diesen Bereichen besteht eine Tradition, das eigene Rechtssystem dem Völkerrecht überzuordnen, die nationalen Eigeninteressen auf eine enge Weise auszulegen und zum Maßstab einer Beteiligung am internationalen Rechtswesen zu machen und sich internationalen Regelungen, Regimen und Organisationen gegenüber eher taktisch zu verhalten: Wenn man sich politische Vorteile verspricht, kooperiert man mit ihnen, sonst nicht oder nur unter selbst definierten Einschränkungen.

II. Washington und die Vereinten Nationen

Besonders drastisch wirkt sich eine solche Politik auf die Vereinten Nationen aus, die für ihre Funktionsfähigkeit auf eine kooperative und konsensorientierte Politik ihrer wichtigsten Akteure angewiesen sind – umso mehr, wenn diese über ein Vetorecht im UN-Sicherheitsrat verfügen. Die Politik Washingtons hat aber in den letzten Jahren in der Regel einen gegenteiligen Akzent gesetzt. Seitdem die USA im Zuge des Kalten Krieges und der

Dekolonisierung ihren zuerst dominierenden Einfluss in der UNO reduziert sahen, ging ihr Interesse an der Weltorganisation deutlich zurück. Indizien dafür sind zu zahlreich, um sie aufzählen zu können – aber die chronischen Beitragsrückstände der USA an die Weltorganisation, die diese gelegentlich an den Rand der Handlungsfähigkeit brachten, dürfen als Beleg gelten. Illustrativ war auch der Umgang mit der UNO im Rahmen der Irak-Krise. Einerseits erklärte die Bush-Administration immer wieder die teils tatsächliche, teils nur behauptete Nicht-Einhaltung von UNO-Resolutionen (etwa der Resolution 1441) durch Bagdad zum zentralen Konfliktpunkt, andererseits setzte man selbst nicht nur die UN-Inspektoren massiv unter Druck, zu den gewünschten Untersuchungsergebnissen zu kommen, sondern auch den Sicherheitsrat. US-Präsident Bush stellte die UNO mehrfach vor die Alternative, sich der US-Position anzuschließen, oder „irrelevant“ zu werden. Auch die Tatsache, dass UNO-Resolutionen in anderen Zusammenhängen den USA ausgesprochen gleichgültig sind (etwa bezogen auf Israel oder die Türkei), deutet auf einen höchst selektiven Umgang mit den Beschlüssen der Vereinten Nationen hin: Wenn im US-Interesse, werden sie stark in den Vordergrund gestellt, sonst ignoriert. Stephen Zunes wies auf diese Problematik hin: „There are over 90 UN Security Council resolutions currently being violated by countries other than Iraq. The United States has blocked the enforcement of the vast majority of these since they involve important U.S. allies such as Morocco, Israel, and Turkey. In addition, over the past thirty years, the United States has vetoed over 50 Security Council resolutions, more than all the vetoes by all other members of the Security Council during that same period combined. In all but a few cases, the United States cast the sole dissenting vote in the 15-member body.“⁷

Ein massives Drängen auf die Einhaltung von UNO-Resolutionen durch Dritte ist deshalb offensichtlich keine grundsätzliche, sondern eine taktisch motivierte Politik, die nicht auf die Stärkung der UNO, sondern auf die Schwächung eines Gegners zielt. Mit Multilateralismus hat dies wenig zu tun. Gerade wenn es um die Frage einer Beseitigung von Massenvernichtungswaffen geht, ist diese selektive Politik nicht glaubwürdig: So ignoriert Israel immer noch die UNO-Resolution 487 (aus dem Jahre 1981), die ihm unter anderem die Öffnung seiner Atomanlagen für Inspektionen durch die Internationale Atomenergiebehörde auferlegt – ohne dass Washington dies für problematisch hielt. Israel hat bis heute noch nie einer

6 Vgl. Jeanette Schade, Unilateralismus der USA – eine tabellarische Übersicht, in: Jochen Hippler/Jeanette Schade, US-Unilateralismus als Problem von internationaler Politik und Global Governance, INEF-Report 70, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Duisburg 2003 (i. E.).

7 Stephen Zunes, The Bush Administration's Attacks on the United Nations, February 14, 2003 (<http://www.presentdanger.org/commentary/2003/0302paxam.html>).

Inspektion seines umfangreichen Atomwaffenarsenals und seiner biologischen und chemischen Waffen zugestimmt. Auch werden zahlreiche andere Resolutionen, etwa zur völkerrechtswidrigen Besetzung und den ebenso völkerrechtswidrigen israelischen Siedlungen in den besetzten palästinensischen Gebieten, nicht ernster genommen.

Wie in einem Brennglas ließ sich der Umgang Washingtons mit den Vereinten Nationen an der Irak-Politik ablesen. Dabei ging es nicht allein um das taktische Spiel mit UNO-Resolutionen – der massive Druck auf den Sicherheitsrat und die UNO-Waffeninspektoren wurde durch geradezu haarsträubende Maßnahmen unterstrichen. So wurde bekannt, dass die USA ihren Geheimdienst NSA (National Security Agency) benutzten, die unbotmäßigen Diplomaten verschiedener Länder im UNO-Sicherheitsrat abzuhören und auszuspionieren. Der britische Observer berichtete Anfang März 2003: „The United States is conducting a secret ‘dirty tricks’ campaign against UN Security Council delegations in New York as part of its battle to win votes in favour of war against Iraq. Details of the aggressive surveillance operation, which involves interception of the home and office telephones and the emails of UN delegates in New York, are revealed in a document leaked to *The Observer*.“⁸ Die Zeitung publizierte in derselben Ausgabe den Text des fraglichen NSA-Memorandums.

Nur wenige Tage später berichtete einer der beiden obersten Waffeninspektoren der UNO für den Irak, Mohamed El Baradei, in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung, wie verschiedene Geheimdienste gefälschte Beweise über angebliche irakische Massenvernichtungswaffen an die UNO geleitet hatten. Dabei ging es unter anderem um angebliche irakische Versuche, im Niger Uran zu kaufen. „Wir haben die Papiere mit authentischen Dokumenten aus Niger verglichen, wir haben Verbindungen zu Parteien geknüpft, die in den Papieren erwähnt waren, wir haben forensische Mittel genutzt. Es gibt einen Konsens darüber, dass es Fälschungen sind.“ *Frage*: „Wer hat Ihnen die falschen Dokumente vorgespielt?“ *Baradei*: „Eine Anzahl von Quellen.“ *Frage*: „Staaten?“ *Baradei*: „Ja, das ist richtig.“ *Frage*: „Waren es Geheimdienstquellen?“ *Baradei*: „Ja, Geheimdienstquellen.“ *Frage*: „Aber Sie wollen uns nicht

sagen, aus welchen Staaten?“ *Baradei*: „Nein, das will ich nicht.“⁹

Auch wenn El Baradei die Quelle der Fälschungen aus diplomatischer Rücksichtnahme lieber verschwieg: Es ist offensichtlich, dass es sich nur um Staaten handeln konnte, welche die Arbeit der UNO-Inspektoren zugunsten der Rechtfertigung eines Irak-Krieges manipulieren wollten – dafür kamen nur zwei Regierungen in Frage: die USA und Großbritannien. Bald wurde bekannt, dass die fraglichen Papiere von Washington an die UNO weitergeleitet worden waren.¹⁰

Der taktische Umgang mit den Vereinten Nationen wird auch deutlich, wenn man an den massiven Druck denkt, den Washington immer wieder einsetzt, wenn es um die Ernennung oder Entlassung von Spitzenpersonal geht. So wurde der UNO-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali vor allem darum nicht in seinem Amt bestätigt, weil die US-Regierung ihn als nicht willfährig genug empfand und seine Wiederwahl verhinderte. Die vorzügliche und allgemein respektierte UN-Menschenrechtskommissarin Mary Robinson erlitt das gleiche Schicksal: Als sie immer wieder die Menschenrechte für wichtiger hielt als die Ziele der US-Außenpolitik, waren ihre Tage gezählt. Nicht besser erging es Robert Watson, dem Vorsitzenden des Intergovernmentalen Rates zum Klimawandel (IPCC). Er wurde im April 2002 auf Druck der US-Regierung abgewählt. Es ist aufschlussreich, dass Watson gestürzt wurde, nachdem der Ölkonzern Exxon in einem Memorandum (vom 6. Februar 2001) der Bush-Administration nicht allein konkrete Vorschläge unterbreitet hatte, wer für die US-Regierung an den entsprechenden Verhandlungen teilnehmen solle (unter Angabe der entsprechenden Telefonnummern), sondern direkt fragte: „Can Watson now be replaced at the request of the US?“¹¹ Er konnte.

Kurz darauf gelang es den USA unter ebenfalls massivem Druck und zum Teil bizarren Vorwänden, den Chef der Organisation zum Verbot von Chemiewaffen (OPCW) feuern zu lassen und durch einen besser gelittenen Kandidaten zu ersetzen.

9 „Manchmal gibt es Fehler“ – Chefinspekteur hätte gern mehr Zeit, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 9. 3. 2003, S. 2; und: „Beweise für UN gefälscht“ – El Baradei: Krude Täuschung, in: ebd., S. 1.

10 Vgl. Manchmal recht nützlich – Die gefälschten Irak-Dokumente, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 3. 2003, S. 3.

11 Der Text des Memorandums wurde aufgrund eines *Freedom of Information* (FOIA)-Antrags durch eine US-Umweltorganisation öffentlich. Er findet sich unter: (<http://www.nrdc.org/media/docs/020403.pdf>).

8 Revealed: US dirty tricks to win vote on Iraq war – Secret document details American plan to bug phones and emails of key Security Council members, in: The Observer vom 2. März 2003, zit. in: (<http://www.observer.co.uk/international/story/0,6903,905899,00.html>).

III. „Amerikanischer Internationalismus“?

Die Frage eines neuen US-Unilateralismus und des herrschaftlichen Umgangs mit internationalen Verträgen wird auch in den USA an die eigene Regierung gestellt. Ein aufschlussreiches Beispiel war eine Pressekonferenz des Präidentensprechers Ari Fleischer im Juli 2001. Eine Journalistin stellte die pointierte Frage:

„Is there any treaty since World War II that this administration is not willing to torpedo? (Laughter.) . . . Every treaty, it seems, that's been made in at least the last 25 years you seem to be saying no to and tearing up. I mean, has nothing any validity that was done before you arrived?“ Fleischer beantwortete die Frage folgendermaßen: „There have been a series of issues in which the President is going to demonstrate American leadership on because the President is more interested in doing what is right for America and having America lead the world to good solutions to difficult problems. . . . The President is going to continue to lead America into our relations around the world on the basis of what is right and what is best for America. . . . The United States will continue to work, under President Bush, well with our allies and partners around the world. But the President will not shirk from his duties to protect the American people from any international agreements that the President does not think are in America's interest.“¹²

Zum „entschiedenen amerikanischen Internationalismus“ des US-Präsidenten gehört danach seine „Pflicht“, das „amerikanische Volk vor allen internationalen Abkommen zu schützen, die er nicht für im amerikanischen Interesse hält“.

Ein Grundansatz zu multinationalen Politikformen lässt sich aus solchen Positionen kaum herauslesen. Während es selbstverständlich ist, die eigenen Interessen zu berücksichtigen und zum Ausgangspunkt eigener Politik zu machen, geht es ja gerade um die *Definition* der eigenen Interessen – die hier denen anderer Staaten und den globalen Notwendigkeiten entgegengesetzt werden. Statt beide in Übereinstimmung zu bringen, wird der US-amerikanische Führungsanspruch formuliert und zum Schutz vor unliebsamen internationalen Abkommen.

All dies soll nicht bedeuten, dass manche anderen Länder die UNO oder eine kooperative Form des

Multilateralismus ernster nähmen als die USA – auch andere haben Völkerrecht, UNO und kooperativen Multilateralismus oft genug ignoriert oder bloß zu instrumentalisieren versucht. Aber durch die dominierende Rolle Washingtons im Weltsystem kommt dessen instrumenteller und oft destruktiver Politik der UNO gegenüber eine weit größere Bedeutung zu. Unilateralismus einer Welt- und Supermacht ist nicht nur wahrscheinlicher als die von kleineren Mächten, sondern auch prägender. Ein kooperativer Multilateralismus kann die globale Hegemoniemacht kaum aussparen, ohne den Boden unter den Füßen zu verlieren. Eine Weltmacht, die einen großen Teil der globalen Ökonomie bestimmt, die für einen beträchtlichen Teil der weltweiten Umweltprobleme verantwortlich ist, sich durch überdurchschnittlichen Energieverbrauch hervortut, die politischen Debatten der internationalen Gemeinschaft oft prägt und militärisch den Rest der Welt klar dominiert – eine solche Macht muss sich an Global Governance und anderen Formen eines kooperativen Multilateralismus beteiligen, wenn diese nicht bis zum Scheitern geschwächt werden sollen. Globale Kooperation ohne Nordkorea oder Libyen bleibt möglich, ohne die globale Vormacht USA ist sie in vielen Bereichen auf Sand gebaut. Die Vereinten Nationen sind auf Dauer darauf angewiesen, dass ihr mit Abstand mächtigstes – und mit einem Vetorecht im Sicherheitsrat ausgestattetes – Mitglied sich an der Lösung globaler Probleme nicht allein unter taktischen Gesichtspunkten beteiligt.

IV. Das Politikspektrum zwischen Uni- und Multilateralismus

Es würde allerdings viel zu kurz greifen, die Politik Washingtons – auch der Bush-Administration – schlicht als „unilateral“ zu bezeichnen und von einem simplen Gegensatz von unilateraler und multipolarer Politik auszugehen. Die zu Beginn erwähnte Tatsache, dass beide Politikstränge immer zugleich vorhanden sind und durch das Primat der eigenen Interessendurchsetzung vermittelt werden, führt zu einem Politikmix, zu einem notwendigen Aufbrechen des scheinbaren Dualismus von Uni- versus Multilateralität, das zu einem ganzen Politikspektrum uni- und multilateraler Handlungsmöglichkeiten führt, die meist nebeneinander zu beobachten sind. Die wichtigsten Handlungsmuster der USA – und potentiell aller Großmächte – sind:

- „kooperativer Multilateralismus“ zur Lösung gemeinsamer (ggf. auch globaler) Probleme zwischen prinzipiell Gleichen;

¹² Press Briefing by Ari Fleischer, The White House, Office of the Press Secretary, July 27, 2001 (<http://www.whitehouse.gov/news/briefings/20010727.html>).

- „selektiver Multilateralismus“, also ein Multilateralismus *à la carte*, bei dem kooperativer Multilateralismus punktuell oder auf einzelnen Politikfeldern angewandt wird, wenn dies den unilateral definierten Eigeninteressen mehr nutzt als unilaterale Praktiken;
- „imperialer Multilateralismus“, bei dem die Form des Multilateralismus teilweise oder zum Schein gewahrt wird, multilaterale Mechanismen aber vor allem zu Dominanzzwecken eingesetzt werden und die „Kooperation“ unilaterale Machtverhältnisse und Politiken maskiert. Hierbei geht es um die Instrumentalisierung multilateraler Mechanismen zur Durchsetzung eigener Machtpolitik;
- „regionaler Unilateralismus“, bei dem in bestimmten Regionen oder in Bezug auf bestimmte Länder unilateral agiert wird (historisch etwa in Mittelamerika und der Karibik), während in anderen Regionen stärker multilaterale Politikformen angewandt werden (z.B. bezüglich Westeuropas);
- „reiner Unilateralismus“, bei dem multilaterale Mechanismen ignoriert oder außerhalb solcher Mechanismen agiert wird, ohne diese bewusst schädigen zu wollen; und
- „offensiver Unilateralismus“, bei dem multilaterale Mechanismen gezielt untergraben, geschwächt oder sabotiert werden, weil man sie für bestimmte eigene Politiken als störend oder als eine prinzipielle Einschränkung der eigenen Handlungsfreiheit empfindet.

Tatsächlich ist die Politik Washingtons nicht erst seit dem Ende des Kalten Krieges und dem Antritt der Bush-Administration imperial angelegt – aber nicht automatisch und immer unilateral. Es handelt sich vielmehr um eine flexible Anwendung des skizzierten Spektrums: Je nach Nutzen wird mal das eine, dann ein anderes Instrument der Interessenpolitik betont. Es handelt sich also um einen flexiblen, selektiven Unilateralismus. Ein pauschaler Vorwurf an die USA, sie handelten „unilateral“, greift vor dem Hintergrund dieses Handlungsspektrums allerdings zu kurz und missversteht die komplexen Politikprozesse. Insofern hat Denison Recht, wenn er den Begriff Unilateralismus für die US-Politik als „etwas unpräzise“ bezeichnet. Allerdings ist wenig gewonnen, wenn er diesen schlicht in „Multilateralismus *American Style*“ umetikettiert, da dies eher verwirrt und kaum präziser ist.¹³

13 Vgl. Andrew B. Denison, Unilateral oder multilateral? Motive der amerikanischen Irakpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 24–25/2003, S. 17.

Wie in einem Brennglas verdichtet wird der spezielle Politikmix der gegenwärtigen US-Regierung in der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie, die Präsident George Bush im September 2002 verkündete. Dort findet sich beispielsweise in schöner Klarheit die Ausführung: „While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively . . .“¹⁴

Die Formulierung „to enlist“ bedeutet „anwerben“ (durchaus mit militärischer Konnotation), also keine gleichberechtigte Kooperation mit der internationalen Gemeinschaft, sondern deren Nutzung als politische oder militärische Hilfsgruppe für die US-Politik, was der realen Praxis Washingtons durchaus entspricht. Falls dies nicht möglich ist, handelt man eben allein – und zwar gegebenenfalls in „präemptiver Selbstverteidigung“, also vorbeugend, bevor eine Bedrohung erst entstehen kann. Was kaum mehr als eine höfliche Formulierung der alten Weisheit ist, nach der Angriff die beste Verteidigung sei. Erneut wird so das Völkerrecht dem nationalen Eigeninteresse untergeordnet: „Präemptive Verteidigung“ ist dem Völkerrecht nicht nur fremd, sondern ein Völkerrechtsbruch. Völkerrechtlich kann das „Selbstverteidigungsrecht“ (gemäß Artikel 51 der UNO-Charta) bekanntlich nur die Abwehr eines im Gange befindlichen oder unmittelbar bevorstehenden Angriffs bedeuten. Dies aber ist das Gegenteil von Präemption.

In diesem Kontext muss auch die völkerrechtliche Bedeutung des Irak-Krieges betrachtet werden: Dieser erfolgte erkennbar nicht in einer Situation der Selbstverteidigung, da weder die USA noch Großbritannien angegriffen worden waren und ein Angriff auch für die Zukunft (unmittelbar oder längerfristig) nicht erkennbar war. Noch nicht einmal die Nachbarn des Irak fühlten sich bedroht. Auch ein Beschluss des UNO-Sicherheitsrates aufgrund Kapitel 7 der UNO-Charta lag bekanntlich nicht vor. Die Politik Washingtons stellte also nicht allein eine schwere Brüskierung und Schwächung der UNO dar, sondern auch einen Schlag gegen das Völkerrecht als zentrale Regelungsinstanz zwischenstaatlicher Konflikte – und zwar nicht durch einen „politischen Unfall“ oder ein bedauerliches Missverständnis, sondern in Übereinstimmung mit der neuen US-Nationalen Sicherheitsstrategie, die ein solches Verhalten programmatisch vorzeichnete.

14 The National Security Strategy of the United States of America, Washington, The White House, September 2002, S. 6.

V. Folgerungen für die UNO und das Völkerrecht

In weiteren Fällen beteiligen sich die USA zwar prinzipiell an multilateralen Mechanismen, behalten sich allerdings weitreichende Sonderrechte vor, etwa die Option, diese selbst nicht anzuwenden, wenn sie als störend empfunden werden. Die Kombination aus selektivem und imperialem Multilateralismus mit verschiedenen Schattierungen des Unilateralismus durch Washington bedeutet deshalb zweierlei: einmal die Schwächung, Untergrabung und Störung einzelner multilateraler Problemlösungsversuche, die ohne eine aktive Teilnahme des mit Abstand wichtigsten internationalen Akteurs (und anderer, von ihm beeinflusster oder genötigter Staaten) oft nicht funktionsfähig sind; und die Schwächung eines kooperativen Multilateralismus insgesamt, der ja auf die Mitarbeit der wichtigen Politikakteure angewiesen ist. Es werden also nicht allein einzelne Mechanismen, sondern auch die Legitimität zentraler Elemente von Global Governance beschädigt oder aufgehoben, oft gar dessen Voraussetzungen aufgeweicht oder zerstört, etwa die gleichmäßige Geltung des Völkerrechts für alle, die Funktionsfähigkeit der UNO als eigenständiger Konfliktregelungsmechanismus oder die Geltung bestehender Verträge nach Vertragsabschluss und Ratifizierung. Wenn einzelne, mächtige Staaten dies nicht prinzipiell, sondern nur nach Geschmack und konkretem nationalen Nutzen im Einzelfall akzeptieren, laden sie auch andere Länder ein, das Völkerrecht zu ignorieren oder zu relativieren, wenn dies Vorteile verspricht, und die UNO zum Spielball ihrer Einzelinteressen herabzuwürdigen.

Teilweise wird von Regierungen und anderen internationalen Akteuren als Gegenstrategie versucht, Washington durch materielle Zugeständnisse in der Sache dazu zu bringen, seine Politik im Rahmen von UNO und Völkerrecht zu verfolgen. Die UNO-Resolution 1441 zum Irak stellte ein Beispiel dieser Politik dar. Um Washington im Herbst und Winter 2002/2003 daran zu hindern, unilateral und unter Ignorierung der UNO den Irak militärisch anzugreifen, drohte der UN-Sicherheitsrat Bagdad in der Sache nicht ganz klare „ernsthafte Konsequenzen“ an. Solche Taktik erweist sich allerdings als zwiespältig: Sie vermag Zeit zu gewinnen, aber nicht die US-Administration von ihrem Kurs abzubringen. Es handelt sich leicht um einen Kuhhandel, bei dem man der unilateralen Substanz der US-Politik weit entgegenkommt, um die multilaterale Form eine Zeit lang zu retten – bis zu dem Punkt, an dem man sich in Washington durch den partiell-

len Multilateralismus zu stark gebunden fühlt und ihn doch fallen lässt. Dann aber hat die internationale Gemeinschaft eine Reihe der politischen Prämissen Washingtons bereits akzeptiert und diesen teilweise Legitimität verschafft, die sie zuvor nicht hatten.

Ein Beispiel für diesen Mechanismus stellt die Resolution 1483 des UN-Sicherheitsrates vom Mai 2003 dar, in der nach dem Irak-Krieg die Rolle der UNO und der Besatzungsmächte im Irak geregelt wird.¹⁵ In dieser Resolution wird der ohne Grundlage einer vorherigen Resolution (und ohne die Basis des Artikel 51 der UN-Charta) geführte Irak-Krieg zwar nicht explizit nachträglich legitimiert, aber in den entscheidenden Punkten kam der Sicherheitsrat den USA weit entgegen. Zwar betonte die Resolution stärker als zuvor bekannt gewordene US-Entwürfe eine Rolle der UNO im Irak – etwa durch den Auftrag an den UN-Generalsekretär, einen UN-Sonderbeauftragten für den Irak zu ernennen (Artikel 8), oder durch die Proklamierung einer wichtigen Rolle für die UNO bei der humanitären Hilfe, dem Wiederaufbau und der Einführung nationaler und lokaler Regierungsinstitutionen im Irak. Aber zugleich erklärte sie die Besatzungsbehörden nicht nur zum Schlüsselpartner bei der Zusammenarbeit, sondern übertrug ihnen praktisch die Regierungsmacht und die Verfügungsgewalt über die irakischen Ressourcen, etwa über die Einnahmen aus den Ölexporten, die ab sofort wieder erlaubt waren (Artikel 13, 16, 17 und 20). Selbst in der lange umstrittenen Frage der UNO-Waffeninspektoren gewährte die Resolution den Siegermächten praktisch einen Blankoscheck: Artikel 11 „ermutigt“ diese nur noch, den Sicherheitsrat über ihre Aktivitäten bezüglich der Abrüstungsfragen „informiert zu halten“ und spricht von der „Absicht“ des Sicherheitsrates, sich später noch einmal mit der Frage der UNO-Inspektionen zu befassen. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die USA und Großbritannien unter Bruch der UNO-Charta und gegen den Willen des Sicherheitsrates einen Krieg gegen ein Mitgliedsland geführt haben und dass sich der Sicherheitsrat aus pragmatischen – machtpolitischen – Gründen nicht nur jeder Kritik enthielt, sondern den Rechtsbrechern faktisch auch noch die Kontrolle über das eroberte Land übertrug. Die Gründe dafür liegen nicht im rechtlichen Bereich, sondern auf zwei Ebenen: Einmal sahen sich die wichtigsten Opponenten im Sicherheitsrat (Frankreich, Deutschland, Russland) nicht mehr in der Lage,

15 United Nations Security Council, Resolution 1483 (2003), S/Res/1483 (2003), Adopted by the Security Council at its 4761st meeting, on 22 May 2003, (<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/368/53/PDF/N0336853.pdf?OpenElement>).

ihren Widerspruch aufrechtzuerhalten, ohne die jeweiligen bilateralen Beziehungen zur Supermacht USA auf Dauer zu zerstören; und zweitens zahlte der Sicherheitsrat mit der Resolution den Preis dafür, bezogen auf den Irak nicht tatsächlich jeden Einfluss zu verlieren. Letztlich ratifizierte die UNO nur die durch den Krieg entstandenen Machtverhältnisse im Irak – und wenn sie dort eine gewisse Rolle spielen wollte, blieb ihr nichts anderes übrig, als die Kriegsergebnisse zu akzeptieren. Ohne die Zustimmung zur Resolution 1483 hätten die USA die UNO bezüglich des Irak (und möglicherweise anderer Fragen) auf ein Abstellgleis gestellt – die Resolution war der Preis, Washington nicht völlig der UNO zu entfremden.

Anders ausgedrückt: Im Extremfall besteht der Preis für die multilaterale Einbindung Washingtons in der Übernahme seiner Positionen – dann spricht auch aus Bush-Perspektive nichts gegen Multilateralismus. Damit verliert dieser aber gerade seinen Sinn: Anstatt den Hegemon „einzubinden“ und auf die Regeln des Völkerrechts und internationaler Organisationen zu verpflichten, werden beide nur zu weiteren Machtinstrumenten der Supermacht. Damit ist nicht nur nichts gewonnen, sondern die Substanz eines kooperativen Multilateralismus wird seinem Schein geopfert. Die multilaterale Unterwerfung unter den Hegemon ergibt keine Form von Global Governance, für die einzutreten sich lohnen würde. Wenn Global Governance neben der Lösung konkreter Probleme nicht auch die großen Mächte in einen internationalen, kooperativen und verrechtlichten Rahmen einzuhegen vermag, wird es nicht nur entbehrlich, sondern ausgehöhlt und kann in seiner entleerten Form zu einer zusätzlichen Gefahr der „Vermachtung“ der internationalen Beziehungen werden.

Gegen solche Instrumentalisierung der Schlüsselemente von Global Governance einzutreten ist so dringlich wie schwierig. Kurzfristig kann eine solche Politik sogar kaum Erfolge versprechen, da die nötige Einhegung von Hegemonialstaaten keine Frage des politischen Willens allein, sondern vor allem der Machtverhältnisse ist. Und diese sind gegenwärtig so eindeutig, dass ein offenes Entgegentreten nur punktuell realistisch ist, wie man zumindest an zentralen Punkten und mit Einschränkungen im Fall des Irak beobachten konnte. Eine Politik des Gleichgewichts zur Erhöhung des politischen Spielraums fast aller Akteure und der Schaffung wichtiger Voraussetzungen für kooperativen Multilateralismus setzt eben auch Staaten mit entsprechendem Gewicht voraus. Deshalb ist gegenwärtig nicht absehbar, dem unilateral geprägten Hegemon mit geschlossenen Gegenentwürfen entgegentreten zu können. Dafür fehlt die nötige Machtbasis. Zumindest in diesem Jahrzehnt wird es darum nicht um mehr gehen können als um eine defensive Politik zur Sicherung des erreichten Niveaus an Verrechtlichung und Multilateralisierung, darum, die Transformation der bestehenden Elemente von kooperativem Multilateralismus in eine imperiale Spielart zu hintertreiben und das Völkerrecht vor seiner Aushöhlung so gut es geht zu schützen. Auf dieser Basis wird es sicher möglich sein, von Zeit zu Zeit punktuell zusätzliche Pflöcke eines kooperativen Multilateralismus einzuschlagen, wenn sich aufgrund besonderer Umstände eine solche Chance ergeben sollte. Schließlich wird es auch punktuell möglich sein, die Kosten unilateraler oder imperialer Politik für den Hegemon zu heben und so ihre Umsetzung graduell zu mäßigen. Viel mehr dürfte für das nächste Jahrzehnt nicht zu erreichen sein.

Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht

Die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen

I. Drei Dimensionen der transatlantischen Beziehungen

1. Die Öffentlichkeiten: trotz Zeichen der Entfremdung deutlich näher beieinander als die Politik

Die gemeinsamen Werte und die Erfordernisse zweckgemeinschaftlicher Kooperation, wie sie Secretary of State Colin Powell in New York am 7. Mai 2003 anlässlich der Jahrestagung der „Foreign Policy Association“ beschwor,¹ können nicht über anhaltende Verstimmungen zwischen den USA und Teilen Europas hinwegtäuschen: „USA-Bashing“ ist in Europa populär, „Europe-Bashing“ in den USA. In Frankreich ist ein Buch, in dem die Attentate auf New York und Washington vom 11. September 2001 geleugnet werden, zurzeit ein Bestseller. In den USA gefallen sich konservative Intellektuelle in sexistischem Virilismus, werden die Europäer gern (in Anspielung auf Caesars *veni, vidi, vici*) als „weeny, weady, weaky“ hingestellt. Ritualisierte, habituelle Anti-Haltungen sind in den transatlantischen Beziehungen jedoch nichts Neues, sie sind voller Projektionen und empirisch leicht angreifbar.² Interessanter als die bloße Tatsache solcher Animositäten ist die Frage, wie tief sie reichen und ob sie die Substanz des transatlantischen Verhältnisses treffen. In der muslimischen Welt sind die Sympathiewerte gegenüber den USA seit dem Irak-Krieg endgültig „im Keller“, in Europa haben sie sich nach einem historischen Tiefstand im März 2003 vor Ausbruch des Irak-Krieges etwas erholt, aber sie liegen immer noch unter den Werten von 1999/2000 bzw. 2002.³

Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine Kurzfassung meines aktualisierten HSK-Reports 1/2003 unter dem Titel: Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Der Irak, die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen, Frankfurt/M. 2003².

1 (<http://usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/dsplay.pl?p=/products/washfile/topic/i.../newsitem.shtm>) vom 9. 5. 2003.

2 Vgl. dazu Tony Judt, „The Way We Live Now“ und „Anti-Americans Abroad“, in: *The New York Review of Books* vom 27. 3. 2003, S. 6–10, und vom 1. 5. 2003, S. 24–27.

3 Die folgenden Daten nach: *The Pew Research Center for the People and the Press, Views of a Changing World, Washington D. C., Juni 2003* (www.people-press.org), S. 19–23, 29.

Umgekehrt sind auch die Sympathiewerte in den USA gegenüber Deutschland und Frankreich im Vergleich zum Februar 2002 massiv gefallen, und zwar von 83 auf 44 bzw. 79 auf 29 (für Großbritannien von 90 auf 82, für Kanada von 83 auf 65). Persönliche Konsequenzen aus den veränderten Sympathie/Antipathie-Werten gezogen, nämlich keine amerikanischen Produkte mehr gekauft haben in Westeuropa allerdings nur zwischen 4 und 12 % der Befragten, in den USA umgekehrt immerhin 14 %. Politische Konsequenzen zeigen sich in dem in Europa verbreiteten Wunsch nach mehr Unabhängigkeit von den USA in der Außen- und Sicherheitspolitik: In Frankreich plädieren dafür 75 %, in der Türkei und in Spanien 62, in Italien 61, in Deutschland 57, in Großbritannien 45 und in Kanada 43 %. In den USA wünschen immerhin noch 39 % mehr Unabhängigkeit von den Europäern, möchte aber eine Mehrheit wie in Kanada und Großbritannien die Beziehungen so eng halten wie sie sind.

Wie stabil diese Einstellungen oder wie stark sie von bestimmten Ereignissen oder Umständen geprägt sind, lässt sich aus diesen Daten allein nicht ersehen. In fast allen vom Pew Research Center im Mai 2003 befragten Staaten ergaben sich große Unterschiede, wenn diejenigen, die eine ungünstige Meinung von den USA hatten, zwischen der Regierung und den USA allgemein unterscheiden konnten. Von wenigen Ländern wie Südkorea, Israel oder den palästinensischen Gebieten abgesehen, liegt für deutliche Mehrheiten innerhalb dieser Gruppe das Problem bei Präsident Bush und nicht bei Amerika schlechthin. Gestützt werden diese Angaben durch Daten für das Bild der Amerikaner (im Unterschied zu den USA) in der Welt. Hier fallen die Einbrüche gegenüber 2002 insgesamt deutlich geringer aus (Ausnahme: Jordanien), liegen die Sympathiewerte für die Menschen zwischen 10 und 20 Prozentpunkten über denen für das Land (und seine Politik, wie man wird ergänzen müssen): Großbritannien 80:70 (Prozent mit „Favorable View of Americans“ bzw. „of U.S.“ im Mai 2003), Kanada 77:63, Italien 77:60, Deutschland 67:45, Frankreich 58:43, Spanien 47:38, Türkei 32:15.

Dieser differenzierte Gesamteindruck wird von der bislang gründlichsten Studie über politische

Tabelle 1: Das Bild der USA bei den Verbündeten (positive Einstellung der USA in Prozent)

	1999/2000	Sommer 2002	März 2003	Mai 2003
Großbritannien	83	75	48	70
Kanada	71	72	–	63
Italien	76	70	34	60
Deutschland	78	61	25	45
Frankreich	62	63	31	43
Spanien	50	–	14	38
Türkei	52	30	12	15

Quelle: s. Text, Anm. 3.

Einstellungen in der westlichen Allianz bestätigt, die der Chicago Council on Foreign Relations zusammen mit dem German Marshall Fund Ende 2002 auf der Grundlage von Befragungen vom vergangenen Sommer herausgebracht hat. Dort schnitten auf der Sympathieskala die USA in Europa (Umfragen wurden in Großbritannien, Deutschland, Italien, Frankreich, den Niederlanden und Polen durchgeführt) vergleichsweise gut ab, und diese Sympathien wurden erwidert. In Großbritannien, Polen, Italien und Deutschland hegte die Mehrheit sogar positivere Gefühle gegenüber den USA als gegenüber allen europäischen Ländern, die in der Befragung zur Diskussion standen.⁴ In der Einschätzung besonders bedrohlicher außenpolitischer Entwicklungen ergibt sich aus Sicht der EuropäerInnen eine ähnliche Hierarchie wie aus Sicht der AmerikanerInnen. Allerdings sieht sich die amerikanische Öffentlichkeit in fast allen Fällen mehr bedroht als die europäische (vgl. *Tabelle 2*). Diese Differenz lässt sich nur zum Teil auf die Attentate vom 11. September 2001 zurückführen, denn wichtige Werte lagen in den USA auch schon vorher deutlich über den europäischen von 2002.⁵

Gerade deshalb erscheint es als besonders bedeutsam, dass die amerikanische Öffentlichkeit nicht weniger multilateralistisch eingestellt ist als die europäische – ein stabiler Befund, der seit vielen Jahren immer wieder in Umfragen bestätigt wird. Drei Viertel der US-Bürgerinnen und -Bürger sähen gerne die UNO gestärkt, ebenso viele wie in Europa. Und wenn es nach der amerikanischen Öffentlichkeit ginge, dann wären drei besonders auffällige jüngere Beispiele für Unilateralismus der USA kein Gegenstand innerwestlicher Kontroversen oder Anlass für Frustrationen proamerikani-

scher Europäer: 81 % der US-Bürgerinnen und -Bürger haben sich für die Ratifizierung des umfassenden Teststopp-Vertrages (CTBT) ausgesprochen, 71 % sind für den Internationalen Strafgerichtshof (ICC), 64 % für das Kyoto-Protokoll.⁶ Ein weiteres wichtiges Ergebnis liegt darin, dass die EuropäerInnen keineswegs so antimilitärisch eingestellt sind, wie viele Hardliner in den USA kritisieren: In der Befürwortung des Einsatzes militärischer Macht liegen USA und Europa jedenfalls nicht weit auseinander, allerdings befinden sich die Deutschen immer etwa zehn Prozentpunkte unter dem europäischen Durchschnitt. Was die Bekämpfung des Terrorismus angeht, so liegen die Umfragewerte bei den „weicheeren“, also den politischen Mitteln höher in Europa, bei den „härteren“, also den militärischen Mitteln höher in den USA, aber beide Seiten zeigen eine vergleichbare Entschlossenheit. Die Einschätzung der Außenpolitik der Bush-Administration fällt in den USA insgesamt positiver aus als in Europa, etwas anderes würde man auch kaum erwarten; aber auch die Öffentlichkeit der USA ist gespalten in ihrem Meinungsbild.⁷

Neben vielen Gemeinsamkeiten gibt es außer dem generell höheren Bedrohungsgefühl in den USA noch zwei weitere auffällige Unterschiede: Die EuropäerInnen stehen Militärausgaben sehr viel kritischer gegenüber als die US-Bürgerinnen und -Bürger. Zwar sähen sie mehrheitlich Europa gerne als zweite Supermacht, nicht um mit den USA zu konkurrieren, sondern um mit ihnen

4 Vgl. Chicago Council on Foreign Relations/German Marshall Fund, *Worldviews 2002. American and European Public Opinion and Foreign Policy* (www.worldviews.org/detailreports/comporeport.pdf) vom 18. 12. 2002, S. 8 f.

5 Vgl. die Tabelle, ebd., S. 9. Daten für 1999 bei John E. Rielly (Hrsg.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1999*, (Chicago Council on Foreign Relations), Chicago 1999, Figure 2–7 (www.ccf.org/publications/opinion/AmPuOp99.pdf) vom 18. 12. 2002.

6 Vgl. Chicago Council (Anm. 4), S. 11. Diese Aussage muss in zweierlei Weise differenziert werden: Wenn gefragt wird, ob der ICC auch die Autorität haben soll, Gerichtsverfahren gegen die Soldaten des eigenen Landes einzuleiten, sprechen sich Mehrheiten in den USA (und in Russland!) dagegen, in Frankreich, Deutschland und Großbritannien jedoch dafür aus. (Frankreich und Russland liegen am weitesten auseinander). Auf die Frage, ob internationale Organisationen Entscheidungsgewalt in Umweltfragen haben sollen, antworten Mehrheiten in Frankreich und den USA mit nein, Mehrheiten in Russland, Großbritannien und Deutschland mit ja. (Frankreich und Deutschland liegen am weitesten auseinander.) Diese Daten nach dem Pew Research Center (Anm. 3), S. 101, zeigen, dass es auch fragwürdig sein kann, immer USA und Europa gegenüberzustellen.

7 Vgl. Chicago Council (Anm. 4), S. 13, 16.

Tabelle 2: Bedrohungsvorstellungen in den USA und in Europa 2002*

	USA	Europa
Internationaler Terrorismus	91	46
<i>Der Irak entwickelt Massenvernichtungswaffen</i>	86	57
Treibhauseffekt	46	49
<i>Islamischer Fundamentalismus</i>	61	47
Militärischer Konflikt zw. Israel und seinen arabischen Nachbarn	67	42
<i>Große Zahl von Einwanderern und Flüchtlingen</i>	60	37
Spannungen zwischen Indien und Pakistan	54	30
<i>Globalisierung</i>	29	20
China wird Weltmacht	56	18
<i>Wirtschaftliche Konkurrenz aus den USA (in Europa) bzw. aus Europa (in den USA)</i>	13	18
Politische Komplikationen in Russland	27	14

* Anteil derjenigen (in Prozent), die jede der im Folgenden genannten Bedrohungen für eine „äußerst wichtige“ (bzw. in den USA: „äußerst kritische“) Bedrohung der vitalen Interessen ihres Landes erachten.
Quelle: s. Text, Anm. 5.

gleichberechtigt zu kooperieren, aber sie sind nicht bereit, dafür mehr Geld für die Rüstung auszugeben; da lassen sie es lieber bei der bisherigen Arbeitsteilung, von der nun die AmerikanerInnen ihrerseits keineswegs begeistert sind. Und was den Nahostkonflikt angeht, so sind die EuropäerInnen kritischer gegenüber Israel und sprechen sich deutlicher für einen Palästinenserstaat aus als die AmerikanerInnen; allerdings wünscht auch eine deutliche Mehrheit der US-BürgerInnen, dass sich ihre Regierung beiden Konfliktparteien gegenüber fair verhält.⁸

Als längerfristig wirksame Differenzen in politisch relevanten Grundauffassungen zwischen den USA und Europa kommen allerdings noch andere Faktoren ins Spiel: In Fragen der Religiosität, in ihrem Patriotismus und ihrer Einstellung zum Verhältnis zwischen persönlichem Erfolg und Wohlfahrtsstaat fallen die AmerikanerInnen weit aus dem üblichen OECD-Profil heraus.⁹ Die USA sind die einzige unter den wohlhabenden Nationen, in der die BürgerInnen die persönliche Freiheit höher einschätzen als die staatliche Vorsorge für ein soziales Netz. Und nur noch in Kanada glaubt wie in den USA eine Zweidrittelmehrheit, der Erfolg im Leben sei eine Frage des persönlichen Einsatzes; in allen anderen vom Pew Research Center befragten Ländern behaupten das nur Minderheiten. Fast 60 % der amerikanischen Bevölkerung geben an, die Religion spiele eine sehr wichtige Rolle in ihrem Leben, in West- und Osteuropa sagen das nur zwischen 11 (Frankreich, Tschechien) und

33 % (Polen). Nur 55 % der US-Bürgerinnen und -Bürger vertreten die Auffassung, Religion sei Privatsache und habe in der Politik nichts zu suchen. Damit liegen die USA noch unter den Werten vieler islamisch geprägter Länder, in jedem Fall aber deutlich unter denen in Westeuropa. 58:40 % der AmerikanerInnen sind davon überzeugt, man müsse an Gott glauben, um moralisch handeln zu können; in den großen europäischen Ländern ist das Verhältnis umgekehrt: 33:60 in Deutschland, 27:70 in Italien, 25:73 in Großbritannien und 13:86 in Frankreich. Auch im Patriotismus liegen die USA näher bei den Entwicklungsländern, die AmerikanerInnen zeigen unter den westlichen Demokratien den größten Nationalstolz. Im „World Values Survey“ von 1999/2000 gaben über 70 % der befragten US-Bürgerinnen und -Bürger an, sie seien „sehr stolz“, AmerikanerInnen zu sein, in Westeuropa lagen die Werte in der Regel um 20 und mehr Prozentpunkte darunter: Großbritannien 49 %, Dänemark 48, Frankreich 40, Italien 39, die Niederlande 20; hingegen Irland 74 und Polen 71 %.¹⁰

2. Die Wirtschaftsbeziehungen: Konkurrenz mit Risiken bei intensiver symmetrischer Verflechtung

Die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen bilden das weltweit engste Handels- und Investitionssystem, die „wohl am dichtesten verflochtene Wirtschaftsregion der Erde“¹¹. Ihre Gütermärkte sind weitgehend homogen, die bilateralen Han-

⁸ Vgl. auch Craig Kennedy/Marshall M. Bouton, *The Real Trans-Atlantic Gap*, in: *Foreign Policy*, 133 (November/Dezember 2002), S. 66–74, mit einer etwas skeptischeren Interpretation der Daten.

⁹ Die folgenden Daten, wenn nicht anders angegeben, nach Pew Research Center (Anm. 3), S. 39, 105–107 bzw. dass., *Among Wealthy Nations (...) U.S. Stand Alone in Its Embrace of Religion* (www.people-press.org) vom 6. 6. 2003.

¹⁰ Vgl. Minxin Pei, *The Paradoxes of American Nationalism*, in: *Foreign Policy*, Mai/Juni 2003, S. 32.

¹¹ Vgl. dazu Jens van Scherpenberg, *Konkurrenz und Partner. Die Außenwirtschaftsbeziehungen zwischen USA und EU*, in: Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), *Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Baden-Baden 2000, S. 91.

delsströme bestehen zu einem hohen Grad aus intra-industriellem Handel, der transatlantische Dienstleistungshandel ist hoch entwickelt; ein großer Teil des Handels zwischen Europa und den USA besteht inzwischen aus Tauschprozessen innerhalb multinationaler Konzerne. EU und USA nehmen wechselseitig einen führenden Platz in der jeweiligen Handelsstatistik ein. Besonders eng sind die Investitionsbeziehungen zwischen den USA und der EU geworden, sie sind das entscheidende Merkmal der wachsenden transatlantischen Wirtschaftsverflechtung, und sie bilden einen deutlichen Schwerpunkt in der weltweit zunehmenden Verflechtung. Die Investitionen zwischen EU und USA machten 1995–1999 27 % der weltweiten Investitionsströme (einschließlich Ströme zwischen EU-Ländern) aus, bei den Beständen waren es Ende 1998 22 %. Im Durchschnitt gingen 1995–1999 31,2 % der Abflüsse an Direktinvestitionen aus der EU in die USA, kamen 24,3 % der Zuflüsse in die EU aus den USA. Rechnet man die Investitionsströme innerhalb der EU heraus, dann erhöhen sich die Prozentwerte sogar auf 57 bzw. 62. Von den USA aus gesehen ergibt sich ein ähnlich intensives Bild. Im Durchschnitt gingen zwischen 1995 und 1999 45,2 % des im Ausland investierten Kapitals (nur Direktinvestitionen [DI]) in die EU, und sogar 72,4 % der Zuflüsse kamen aus der EU. Interessant ist auch die Dynamik der Entwicklung, die sich 1998 und 1999 gegenüber 1995–1997 erheblich beschleunigt hat, d. h., die Prozentwerte für 1998 und 1999 liegen deutlich über den genannten Durchschnittswerten.¹² Obwohl die DI-Ströme 2001 insgesamt deutlich zurückgegangen sind, waren die USA weiterhin der wichtigste Partner der EU, fast die Hälfte des aus der EU in Drittländer, also nicht in die EU selbst fließenden DI-Kapitals ging in die USA, und 55 % der DI-Zuflüsse aus Drittländern in die EU stammten aus den USA.¹³

Auch die Koordination der Außenwirtschaftspolitik hat sich verbessert, insbesondere durch die Etablierung der WTO 1995 mit ihrem erheblich wirksameren Streitschlichtungsmechanismus, durch den der Welthandel zu einem der am stärksten international verregelten Konfliktfelder geworden ist. Damit hat sich auch das transatlantische handelspolitische Kräftemessen auf zuständige quasi-rechtsförmige Institutionen verlagert. Die USA haben inzwischen den Streitschlichtungsprozess akzeptiert, obwohl er ihnen weniger Vorteile ein-

gebracht hat, als sie zunächst erhofft hatten. Die hohen Erwartungen, die mit dem Projekt einer transatlantischen wirtschaftlichen Partnerschaft zeitweise verbunden waren, haben sich jedoch bislang nicht erfüllt, im Laufe der neunziger Jahre haben die Konflikte zwischen den USA und der EU sogar zugenommen. Viele der Klagen, die seit 1995 bei der WTO wechselseitig vorgebracht werden, haben grundsätzliche Bedeutung, deshalb werden die Grenzen der Streitschlichtung bewusst getestet. Außerdem ergibt sich aus der zunehmenden wirtschaftlichen Integration auch neuer Konfliktstoff, weil immer mehr Unterschiede in den Wirtschaftsverfassungen oder auch den Konsumgewohnheiten für die Austauschprozesse und deren Verregelung relevant werden. Der Vergleich von Klägern und Beklagten zeigt für die USA wie für die EU ein doppeltes Gleichgewicht: Beide klagen insgesamt etwa genau so oft, wie sie selbst beklagt werden, allerdings werden die USA insgesamt stärker beklagt, und zwar vor allem aus dem OECD-Bereich außerhalb Europas. Das wechselseitige Verhältnis der Klagen zwischen EU und USA ist ebenfalls ausgewogen.¹⁴

Die Streitfragen und Streitfälle in und außerhalb der WTO beziehen sich auf sechs verschiedene Ebenen:¹⁵ auf aktuelle Großkonflikte wie die Zölle auf Stahlimporte (durch Kompromisse vorerst deeskaliert) und die Exportförderung durch Steuervergünstigungen (bisher nicht gelöst), auf lang anhaltende Konflikte wie die Subventionen für Großraumflugzeuge und den Einsatz von Hormonen bei der Rinderzucht, auf Konflikte, die sich aus neuen Technologien und unterschiedlichen Konsumgewohnheiten ergeben (genmanipulierte Nahrungsmittel ist der aktuellste dieser neuen Großkonflikte), auf Unterschiede im Kartellrecht, die bei Fusionen relevant werden, auf extraterritoriale Sanktionen (mit denen der US-Kongress Drittländer zwingen will, sich seiner Boykott-Politik gegenüber Kuba, Libyen und Iran anzuschließen) und schließlich auf Differenzen über die Weltwirtschaftsordnung (etwa über die notorische Agrarpolitik, an der die laufende Welthandelsrunde einmal wieder stagniert). Beide Seiten haben sich bislang bemüht, Grenzen einzuhalten, deren Überschreitung das etablierte System sprengen könnte, und z. B. bei den äußerst brisanten extraterritorialen Sekundärsanktionen auf die volle Durchsetzung ihrer Standpunkte verzichtet.

12 Daten nach Eurostat, Statistik kurz gefasst, Wirtschaft und Finanzen, Thema 2–30/2001 (Anteil der EU an den weltweiten Direktinvestitionen der Jahre 1995–1999), S. 1–3, bzw. eigene Berechnungen nach Angaben auf S. 7.

13 Vgl. Eurostat, Statistik kurz gefasst, Wirtschaft und Finanzen, Thema 2–30/2002, S. 2.

14 Vgl. Tabelle 6 mit eigenen Berechnungen nach WTO, Dispute Settlement-Status in Brief of the Disputes, in: Gert Krell, Arroganz der Macht, HSKF-Report 1/2003.

15 Vgl. dazu Raymond J. Ahearn, U.S.-European Union Trade Relations. Issues and Policy Challenges, Issue Brief for Congress, Updated December 16, 2002, Washington, D.C. (Congressional Research Service) 2002.

Auch beim jüngsten Streit um die WTO-widrigen Stahlzölle, die Präsident Bush u. a. aus wahltaktischen Gründen einführt und die sich schwerpunktmäßig gegen die EU richteten, waren beide Seiten um Schadensbegrenzung bemüht.

Alle Analysen stimmen darin überein, dass die USA die Rolle des wohlwollenden Hegemons in der Wirtschaftspolitik nicht mehr durchgängig, sondern nur noch selektiv wahrnehmen. Ihr Beitrag zur Weltwirtschaftsordnung unterliegt einem strukturellen Dilemma.¹⁶ Entweder verhält sich die Administration konsequent antiprotektionistisch (so wie Clinton in der Stahlfrage), dann wird der Kongress ihr nicht die notwendige Freiheit lassen, die sie braucht, um weitere Welthandelsrunden erfolgreich zu makeln. Die Welthandelsgespräche in Seattle sind im Dezember 1999 u. a. daran gescheitert, dass die Regierung Clinton zu viele Forderungen ihrer gesellschaftlichen Klientel aufgenommen hatte, die international nicht verhandelbar waren. Oder die Administration geht den umgekehrten Weg, so wie es Bush jr. getan hat. Bush machte protektionistische Zugeständnisse in der Stahlfrage, um so eine Mehrheit für die „Trade Promotion Authority“ (TPA) im Kongress und damit die Verhandlungsvollmacht für ein neues multilaterales Handelsabkommen zu bekommen, verbunden mit der Zusage, später nicht über Einzelheiten eines solchen Vertrages intern nachzuverhandeln. Die Entscheidung über die TPA hing von den Stimmen einiger republikanischer Abgeordneter aus Stahl produzierenden Staaten im mittleren Westen ab, und Bushs Rechnung ist, wenn auch nur knapp, aufgegangen. So konnten die USA in Doha im November 2001 als „ehrllicher Broker“ auftreten und zur Aufnahme der neuen internationalen Verhandlungsrunde beitragen.

Es gibt eine Reihe von Problemen und Konflikten in den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den USA und Europa. Sie sind Ausdruck ökonomischer Rivalität, unterschiedlicher Regulationsformen, die z. T. erst durch die zunehmende Verflechtung zum Gegenstand von Kontroversen und Abstimmungsbedarf werden, außerdem unterschiedlicher Ordnungsvorstellungen für die Organisation der Weltwirtschaft. Gleichwohl rechnen die ExpertInnen nicht damit, dass es hier zu einer vergleichbaren Addition von Bruchstellen kommt wie in anderen Bereichen der Weltordnung, etwa in der Sicherheitspolitik oder im Völkerrecht insgesamt. Ein entscheidender Grund dafür dürfte darin zu sehen sein, dass

die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und Europa symmetrisch sind. Die wirtschaftspolitische Integration bleibt zwar hinter den realen Austauschprozessen zurück, aber diese sind stark verregelt, und der Verregelungsmechanismus wird, auch wenn er im Detail selbst weiter Gegenstand der Auseinandersetzung ist, im Prinzip von beiden Seiten akzeptiert. Neben dem Modus der Macht prägt der Modus des Kompromisses die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen.

Ob dieser insgesamt optimistische Befund Bestand haben wird, ist nicht gesichert; das hängt auch von der weiteren weltkonjunkturellen Entwicklung ab. Die amerikanische Ökonomie ist keineswegs so stabil, wie es gelegentlich scheint. Zu den chronischen Problemen gehört die traditionell zu geringe Sparquote in den USA – die AmerikanerInnen leben seit langem über ihre Verhältnisse. Die Außenhandelsdefizite sind seit Jahren dramatisch, die USA bleiben auf das Interesse ausländischer Anleger angewiesen. Die Haushaltsdefizite, die während des langen Booms der neunziger Jahre abgebaut werden konnten, beginnen wieder zu steigen, nicht zuletzt dank des Rüstungskurses der Regierung Bush und ihrer Steuersenkungen, die fast ausschließlich den Reichen und Superreichen zugute kommen. Die Infrastruktur des Landes leidet, viele Städte, nicht nur New York, stehen am Rande der Pleite. Die Einkommensungleichheit hat in den USA in den letzten zehn Jahren erheblich zugenommen; nicht nur „linke“ AutorInnen argumentieren, die Vereinigten Staaten seien auf dem Weg in die Plutokratie und gefährdeten damit sowohl ihre Demokratie als auch ihre Ökonomie.¹⁷

Die europäischen Länder sehen sich teilweise vor ähnlichen strukturellen Problemen der ökonomischen Entwicklung, die auch auf dieser Seite des Atlantiks die Bereitschaft zu außenwirtschaftlichen Kompromissen beeinträchtigen könnten. Die Auseinandersetzungen über die Agrarpolitik in der Doha-Welthandelsrunde, in der sich die USA und Europa den schwarzen Peter zuschieben, wo sie doch beide zu Lasten der Entwicklungsländer ihre industriellen Großbauern hoch subventionieren, sind ein aktuelles Indiz für den Mangel an ordnungspolitischer Kompetenz der beiden größten Weltökonomien, die „die wichtige Aufgabe der Gestaltung der Globalisierung sträflich vernachlässigt und sich stattdessen auf einen kurzfristigen und gefährlichen Konkurrenzkampf eingelassen (haben)“¹⁸.

16 Vgl. Andreas Falke, „New Thinking“? Außenhandelspolitik der USA im Licht der neuen Bedrohung, in: Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), *Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die amerikanische Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika*, Baden-Baden 2003 (i. E.).

17 Vgl. dazu Kevin Phillips, *Wealth and Democracy. A Political History of the American Rich*, New York 2002.

18 Heribert Dieter, *Abschied vom Multilateralismus? Der neue Regionalismus in der Handels- und Finanzpolitik*, SWP-Studie, Berlin 2003, S. 27. Das Gesagte gilt auch für Defizite in der internationalen finanzpolitischen Zusammenarbeit.

3. Der politische „Überbau“: hochgradig entfremdet

Im politischen „Überbau“ insgesamt, in der „Grand Strategy“ der Sicherheits- und Bündnispolitik bzw. der allgemeinen Außenpolitik sind die Differenzen im transatlantischen Verhältnis am markantesten. Die Ursachen dafür sind in erster Linie in einem Paradigmenwechsel in den USA zu suchen. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hatten die Vereinigten Staaten unter George Bush sen. und dann unter Bill Clinton zunächst noch auf den liberal-institutionalistischen Entwurf US-amerikanischer Weltpolitik zurückgegriffen, der ihre „Grand Strategy“ nach dem Zweiten Weltkrieg bestimmt hatte und vom Ost-West-Konflikt nur überlagert worden war. Als kluger Hegemon waren die USA bereit, ihre militärische und wirtschaftliche Übermacht (raw power) in eine institutionell abgesicherte und legitimierte Ordnung einzubringen (legitimate authority). Durch „bonding“, „binding“ und „voice opportunities“, also durch Herstellen von Gemeinsamkeiten, durch Regeln für alle und damit die Selbstbindung des Hegemons und durch Mitspracherechte für die weniger mächtigen Staaten, verzichtete die westliche Supermacht zwar auf kurzfristige Machtgewinne, konnte dafür aber eine langfristig stabile und kostengünstige Führungsrolle spielen.¹⁹ Die erste Andeutung einer militarisierten Globalpolitik, verbunden mit einer Abwertung internationaler Rüstungskontrollvereinbarungen, hatte es zu Beginn der achtziger Jahre unter Präsident Reagan gegeben, aber damals haben die amerikanische Gesellschaft und der Kongress die Rückkehr zu einer kooperativen Sicherheitspolitik erzwungen.²⁰ Der kontinuierliche Wandel der republikanischen Partei, deren moderat-internationalistischer Flügel immer weiter zugunsten nationalistisch-unilateralistischer und fundamentalistisch-konservativer Gruppierungen und Stimmungen zurückgedrängt wurde, hat dann mit der konservativen Revolution und der Machtübernahme des Kongresses Mitte der neunziger Jahre die endgültige Abkehr vom liberal-institutionalistischen Entwurf amerikanischer Weltpolitik eingeleitet, die jetzt mit dem Einschwenken der Administration Bush jr. auf die neokonservative Linie auf beiden Ebenen der Regierungspolitik fortgeführt wird.

Zwar ist auch in der gegenwärtigen US-Administration mit Colin Powell der moderate republikana-

nische Internationalismus noch vertreten, aber er hat einen sehr schweren Stand gegenüber einer Koalition aus „realistischen“, d.h. machtpolitisch orientierten Hardlinern aus der Zeit des Kalten Krieges und hoch ideologisch motivierten Neokonservativen. Das Ergebnis dieser Konstellation ist eine Tendenz zu einem fundamentalistisch angehauchten „unilateralistischen Internationalismus“. Das neoimperiale Paradigma setzt auf dauerhafte militärische Überlegenheit der USA, kombiniert mit einer höheren Bereitschaft, militärische Gewalt anzuwenden (realist anti-appeasement), es wertet die Bedeutung internationaler Regeln, Bindungen, Verträge und Bündnisse ab (assertive unilateralism), es dramatisiert und integriert neue Bedrohungen, für die radikale Antworten konzipiert werden (threat inflation and conflation), und es betont die globale Mission der USA (American exceptionalism).²¹

Die „konservative Revolution“, die Machtübernahme des Kongresses durch die Republikaner und die neue Bush-Administration, ist Hauptursache für den zunehmenden Unilateralismus der USA vor allem in der Sicherheitspolitik und im Völkerrecht, aber auch in der Wirtschafts-, der Entwicklungs- und Umweltpolitik sowie bei den Menschenrechten. Die USA behindern wirksames internationales Handeln (z.B. in der Klimapolitik, in der Rüstungskontrolle, bei den Frauenrechten), sie engagieren sich weniger, als es ihrer Macht und Wirtschaftskraft entsprechen würde (vor allem in der Nord-Süd-Politik²²), sie beharren auf ihren eigenen Regeln bzw. zwingen anderen Regeln auf (z.B. Test-Stopp, Sekundärsanktionen) oder sie engagieren sich, ziehen sich dann aber zurück, weil das Aushandlungsergebnis trotz Konzessionen der anderen Beteiligten an die USA nicht ihren Vorstellungen entspricht (z.B. Biowaffen-Protokoll, Internationaler Strafgerichtshof). Ich greife drei eklatante Beispiele für diesen Trend US-amerikanischer Weltpolitik heraus, der Weltmacht über Weltordnung stellt.

– Der umfassende Test-Stopp-Vertrag (CTBT), der nicht einmal eine einfache Mehrheit, geschweige denn die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Senat erreichte, war Teil einer Absprache zwischen den „Haves“ (den Nuklearwaffenstaaten)

21 Vgl. G. John Ikenberry, *Americas Imperial Ambition*, in: *Foreign Affairs*, 81 (Sept./Okt. 2002) 5, S. 44–60; David Hastings Dunn, *Myths, Motivations and Misunderestimations. The Bush Administration and Iraq*, in: *International Affairs*, 79 (März 2003) 2, S. 279–297.

22 Die USA belegen bei der Berücksichtigung der Interessen der armen Länder zusammen mit Japan die beiden letzten Plätze unter den 21 reichsten Ländern. Vgl. dazu Center for Global Development and the Carnegie Endowment for International Peace, *Ranking the Rich*, in: *Foreign Policy*, Mai/Juni 2003, S. 56–66.

und den „Have-Nots“ auf der Konferenz über die unbegrenzte Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrages im Jahre 1995. Die „Have-Nots“ erklärten sich mit der unbegrenzten Verlängerung einverstanden, aber sie erwarteten dafür Gegenleistungen: Ein Teil dieser Gegenleistungen war der CTBT. Großbritannien, Frankreich und Russland haben diese Gegenleistung geliefert, die USA (und mit Verweis auf die USA auch China) nicht, wenn man davon absieht, dass sie bislang keine weiteren Nukleartests durchgeführt haben.²³ Alles, was der damalige Vorsitzende im Auswärtigen Ausschuss des Senats, Jesse Helms, zu einem Brief von Blair, Chirac und Schröder zu sagen hatte, die sich nachdrücklich für eine Ratifizierung des CTBT aussprachen, war: „(. . .) three overseas people who don't know anything about our country.“²⁴

– In Europa kaum nachvollziehbar ist der heftige Widerstand in den USA gegen den Internationalen Strafgerichtshof (ICC), zumal sich dieses Objekt in vielerlei Hinsicht auf amerikanische Ideen und Traditionen zurückführen lässt. Ein wichtiger Grund, warum es überhaupt zum ICC-Statut kam, sind die unermüdlichen Aktivitäten einer amerikanischen NGO. Die USA sind eine Demokratie und verfügen über ein funktionierendes Rechtssystem, deshalb haben sie vom ICC kaum etwas zu befürchten. Da die Basis des Völkerrechts das Prinzip, wenn auch nicht die Realität der Gleichheit ist, kann der Widerstand der USA gegen den ICC zwangsläufig nur so gedeutet werden, dass sie sich außerhalb oder vielmehr oberhalb des Völkerrechts stellen wollen, sie sind nicht einmal mehr am rechtlichen Schein der Gleichheit interessiert. Die massiven und anhaltenden Pressionen gegenüber der UNO und Beitrittsstaaten zum Statut des ICC haben diesen Eindruck nur verstärkt.²⁵

– Der dritte Fall ist das Kyoto-Protokoll. Vieles lässt sich gegen diesen sehr unzulänglichen Versuch einer Eindämmung der globalen CO₂-Emissionen einwenden, aber er fußt auf einem breiten, konsensfähigen Kompromiss. Noch beunruhigender als dieses weitere Beispiel für amerikanischen

Unilateralismus ist jedoch die Verbindung mit der Energiepolitik der neuen Regierung, die auf eine drastische Ausweitung im Verbrauch fossiler Brennstoffe setzt.²⁶ Die führende Ökonomie der Welt sieht ihre Zukunft in Energiequellen, deren Beitrag zu zerstörerischen Veränderungen im Weltklima inzwischen kaum noch bestritten wird.

II. Bilanz und Perspektiven

Die hier vorgelegten Daten und Interpretationen ergeben kein einheitliches Bild. Eine durchgängige Gefährdung der transatlantischen Beziehungen erscheint mir bislang nicht erkennbar, aber es geht um mehr als vorübergehende Meinungsverschiedenheiten. Die Differenzen über den Umgang mit dem Irak waren nur ein besonders markantes Beispiel für ein breites Spektrum von unterschiedlichen Positionierungen in zentralen weltordnungspolitischen Fragen. Was die Öffentlichkeiten auf beiden Seiten des Atlantiks betrifft, so liegen – trotz aktueller Irritationen – nicht nur die Sympathiewerte zwischen den Völkern, sondern auch ihre (welt)politischen Grundauffassungen deutlich näher beieinander, als es die Konflikte in der großen Politik vermuten lassen. Längerfristige Differenzen in der politischen Kultur (Unterschiede im Patriotismus, in den religiösen Bindungen und bei der Intensität der Bedrohungsvorstellungen) können jedoch Sachkonflikte zusätzlich aufladen. Die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen sind Ausdruck enger symmetrischer Verflechtungen mit Problemen, die keineswegs untypisch sind für Partner, die gleichzeitig miteinander konkurrieren. Die Austauschprozesse sind stärker verregelt als je zuvor, Risiken erwachsen hier vor allem aus der mangelnden weltordnungspolitischen Leistungsbeurteilung beider Seiten; denn der Regulierungsbedarf wächst mit zunehmender Integration.

Die Hauptprobleme in den transatlantischen Beziehungen liegen im Bereich der klassischen „high politics“, in den sicherheitspolitischen „Grand Strategies“ und im Verhältnis zum Völkerrecht, also in grundlegenden Differenzen über Weltordnungspolitik zwischen maßgeblichen Teilen der herrschenden politischen Eliten. Niemand kann ausschließen, dass sich die „Befreiung“ des Irak positiv entwickelt, wünschen müssen es alle. Sicher ist es aber nicht, die Risiken sind enorm. Die historische Bilanz gewaltsamer Demokratisierungspolitik von außen – von wichtigen Ausnahmen unter besonderen Umständen wie im Falle Deutschlands

23 Wie die Radikalkonservativen den Senat in die Ablehnung manövriert haben, ist u. a. nachzulesen bei Daryl Kimball, *What Went Wrong. Repairing the Damage to the CTBT*, in: *Arms Control Today*, 29 (Dezember 1999) 10, S. 3–9; Terry L. Deibel, *The Death of a Treaty*, in: *Foreign Affairs*, 81 (Sept./Okt. 2002) 5, S. 142–161.

24 Zitiert in: Thomas Graham/Damien J. LaVera, *Nuclear Weapons. The Comprehensive Test Ban Treaty and National Missile Defense*, in: Stewart Patrick/Shepard Forman (Hrsg.), *Multilateralism and U.S. Foreign Policy*, Boulder, Col. – London 2002, S. 225.

25 Die Kritik zahlreicher VölkerrechtlerInnen in den USA an der Position der Gegner unterscheidet sich kaum von der aus Europa, vgl. Sarah B. Sewall/Carl Kaysen (Hrsg.), *The United States and the International Criminal Court*, Lanham-Boulder – New York 2000.

26 Vgl. Bill McKibben, *Some Like It Hot*, in: *The New York Review of Books* vom 5. 7. 2001, S. 35–38.

abgesehen – und die aktuellen Probleme in Afghanistan mit dem unzureichenden Engagement gerade auch der USA für den Neuaufbau dort stimmen nicht optimistisch.²⁷ Als besonders problematisch erweist sich nicht nur die fragwürdige Legitimation des Krieges gegen den Irak, sondern auch der gesamtpolitische Kontext eines militanten Unilateralismus. Namhafte PolitikwissenschaftlerInnen in den Vereinigten Staaten befürchten, dass die USA inzwischen der „arrogance of power“ erlegen sind, eine „katastrophale Regression“, wie Stanley Hoffmann kürzlich schrieb.²⁸

Auf der Suche nach einem Gegenmittel zur „Arroganz der Macht“ kann man sich Rat holen bei den Gründervätern der Vereinigten Staaten und ihren Debatten über die beste Verfassung des neuen Gemeinwesens: „checks and balances“. Es ist durchaus möglich, dass sich in den USA selbst schon bald wirksame Gegengewichte gegen den jetzigen Kurs der Regierung Bush jr. formieren. Die erkennbaren Defizite der wirtschaftlichen Entwicklung und die Verschärfung sozialer Probleme im weitesten Sinne weisen in diese Richtung. Viel wird davon abhängen, ob es zu weiteren schweren Attentaten kommt, die der Belagerungsmentalität und der Fokussierung auf den neuen Außenfeind Nahrung geben. Europas Aufgabe müsste darin bestehen, seinen Teil des „Balancing“ zu übernehmen. Dabei geht es nicht um geopolitische Gleichgewichtspolitik im Sinne des „Realismus“ oder klassischer „Realpolitik“, sondern um „kooperatives Balancing“ im Sinne der Bildung von (Gegen-)Koalitionen zu politischen Themen.²⁹ Das „alte Europa“ hat eine Menge zu bieten, sowohl in seiner gesellschaftlichen Organisation als auch in seinen weltordnungspolitischen Präferenzen erscheint es gegenwärtig mehrheitsfähiger als das „Modell USA“. Die Ausgestaltung einer Rechtsordnung zwischen Nationalstaaten, die Koordination über gemeinsame Organisationen, politikfeldspezifische gemeinsame Regelungen,

Gewaltverzicht, Rücksichtnahme auf Interessen der Partner und Berücksichtigung der Belange auch der schwächeren Teilnehmer, das sind Erfahrungen und Kompetenzen, welche die EU für alle diejenigen Staaten, Eliten und Bevölkerungen attraktiv machen, die wie immer zögernd an einer wachsenden Verregelung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen interessiert sind.³⁰

Freilich bleibt auch die EU in vielerlei Hinsicht hinter ihren weltordnungspolitischen Ansprüchen und Möglichkeiten zurück. Diese Unzulänglichkeiten (z. B. im Bereich der Energiepolitik: Europa wird selbst Schwierigkeiten haben, die wahrlich bescheidenen CO₂-Reduzierungsziele von Kyoto zu erreichen; oder im Bereich des Agrar- und Textilprotektionismus gegenüber der Dritten Welt) werden häufig hinter der berechtigten Kritik am Unilateralismus der USA versteckt. Oder Europa praktiziert selbst eine Arroganz der Macht wie der französische Staatspräsident gegenüber den neuen EU-Mitgliedern, die es gewagt hatten, sich in der Irak-Frage für die amerikanische Position auszusprechen; oder wie der deutsche Bundeskanzler, der sich durch sein bedingungsloses Nein zu jeder Form der Mitwirkung an international legitimierter Drohpolitik gegen die Rechtsbrüche durch Saddam Hussein selbst den Vorwurf des Unilateralismus zuzog und entscheidend dazu beitrug, dass es den Europäern nicht gelang, eine gemeinsame Gegenposition zu den USA zu formulieren. Die Ironie solcher europäischer Machtarroganz liegt darin, dass sie angesichts der realen Machtverhältnisse nur Varianten einer Arroganz der Ohnmacht produziert. Die Europäer verfügen im Prinzip über das richtige Gegengewicht zum „assertive unilateralism“ der Radikalkonservativen in den USA, sie müssen es nur gemeinsam in die Waagschale legen. Dazu gehört auch eine stärkere Integration ihrer Streitkräfte und eine effizientere konföderative Arbeitsteilung in der Beschaffungspolitik. „Kooperatives Balancing“ im Rahmen einer multilateralen, institutionalistischen und partizipativen „global governance“ erfordert zwar kein militärisches Gegengewicht zu den USA, aber es verlangt wirksame militärische Mittel als Bestandteil in Konzepten langfristiger Friedenssicherung. Solange die Europäer die Chance und die Aufgabe des „Balancing“ der Arroganz der Supermacht nicht wahrnehmen, bleibt ihre Kritik an amerikanischer Weltmachtspolitik unzulänglich und unglaubwürdig.

27 Vgl. dazu Minxin Pei/Sara Kasper, *Lessons from the Past. The American Record in Nation-Building*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D. C. 2003. Nur in vier von 16 Fällen war das Land, in dem die USA mit Demokratisierungsabsichten interveniert haben, auch zehn Jahre nach Abzug der USA (noch) demokratisch (www.ceip.org/files/print/2003-04-11-peipolicybrief.htm).

28 Stanley Hoffmann, *America Goes Backward*, in: *The New York Review of Books* vom 12. 6. 2003, S. 75.

29 Aus verschiedenen systematischen, historischen und politischen Gründen kommt nur diese Form des „kooperativen Balancing“ in Frage. Zur theoretischen und historischen Einbettung vgl. Werner Link, *Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, München 2001³.

30 Vgl. Harald Müller, *Kooperative oder konfrontative Weltordnung?*, in: BICC/INEF/FEST/IFSH/HSFK (Hrsg.), *Friedensgutachten 2003*, Münster 2003, S. 37.

Europäische Kollateralschäden

Zur Zukunft der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach dem Irak-Krieg

Das amerikanische Vorgehen gegen den Irak hat die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union einer schmerzlichen Belastungsprobe ausgesetzt und tiefe Gräben hinterlassen. Seit über drei Jahrzehnten versuchen die EU-Mitgliedstaaten durch gemeinsame Positionen und Aktionen, ihr Gewicht in der internationalen Politik zu erhöhen.¹ Mit dem Maastrichter Vertrag von 1992 sowie der Ernennung Javier Solanas zum Hohen Repräsentanten für die Außen- und Sicherheitspolitik gewann das Projekt einer europäischen Außenpolitik einige Dynamik. Nach dem Kosovo-Krieg 1999 untermauerte die EU ihren Anspruch auf eine führende Rolle im Bereich der Krisenprävention durch die geplante Aufstellung einer 60 000 Mann starken Eingreiftruppe. An dieser ambitionierten Rolle ließ die europäische Politik in der Irak-Krise gerade auch vor dem Hintergrund der anstehenden Erweiterung erhebliche Zweifel aufkommen. Gleichzeitig wirft sie ein abermaliges Schlaglicht auf den komplexen Zusammenhang zwischen den beiden Prozessen der europäischen Integration und der transatlantischen Beziehungen.

I. Die amerikanische Irak-Politik als Herausforderung für die GASP

Der Irak-Krieg reicht in seiner Bedeutung weit über die betroffene Region hinaus. Das amerikanische Vorgehen, so die Einschätzung einer Reihe von Beobachtern, markiere einen Bruch mit historischen Kontinuitätslinien. Er bringe eine Zwischenkriegszeit zum Abschluss, und stelle ähnlich wie der Zeitenwechsel 1947/48 den Beginn einer längeren Nachkriegsphase dar.² Karl Kaiser sieht die neue Ära treffend durch das Spannungsverhältnis zwischen amerikanischer Dominanz und

globaler Interdependenz geprägt.³ Anstatt den laufenden Prozess einer evolutionären Anpassung der Regeln des bestehenden Staatensystems an die veränderte Realität einer globalisierten Welt und ihrer Gefahren fortzusetzen, vertritt die Bush-Administration einen revolutionären Ansatz, der Macht und Moral in einer für Kontinentaleuropäer ungewohnten Weise verbindet.⁴ Zu den Kernelementen der neuen Sicherheitsstrategie gehört der Anspruch, die gegenwärtige amerikanische Dominanz im militärischen Bereich auf Dauer absichern zu wollen,⁵ die Souveränität so genannter Schurkenstaaten (Rogue-States) einzuschränken und umgekehrt die amerikanische Souveränität und Handlungsfreiheit von den Fesseln völkerrechtlicher Beschränkungen zu befreien.⁶ Dies betrifft insbesondere das Recht, auch präventiv und unter Verletzung des in Artikel 2 (4) UN-Charta verankerten Gewaltverbotes gegen die von den USA identifizierten „Rogue-States“ vorzugehen.⁷ Wer zu dieser Kategorie gehört und wodurch diese Staaten sich auszeichnen, wird weniger eindeutig festgelegt. Die Unterstützung von Terroristen ist sicherlich ein Kriterium; der Erwerb von Massenvernichtungswaffen ebenfalls; die systematische Verletzung von fundamentalen Menschenrechten möglicherweise ein zusätzliches.

Dass ein Sturz des Regimes im Irak die erste Konsequenz dieses radikalen Bruchs sein würde, zeichnete sich spätestens im Sommer 2002 ab.⁸ Dabei

1 Vgl. für einen guten Überblick: Simon Nuttall, *European Political Cooperation*, Oxford 1992; ders., *European Foreign Policy*, Oxford 2000.

2 Vgl. Klaus-Dieter Schwarz, *Amerikas Mission*, SWP-Aktuell, Nr. 38, Berlin, Oktober 2002.

3 Vgl. Karl Kaiser, *Dominanz und Interdependenz nach dem Irak-Krieg*, in: *Internationale Politik*, 58 (2003) 5, S. 1–8.

4 Vgl. G. John Ikenberry, *Americas Imperial Ambition*, in: *Foreign Affairs*, 81 (September/Okttober 2002) 5, S. 44–60.

5 Vgl. The White House, *Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy* (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/print/20020601-3.htm>).

6 Vgl. The President of the United States, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, September 2002.

7 Vgl. ebd., S. 6.

8 Bereits die von Bush in der State-of-the-Union Address entwickelte These von der „Achse des Bösen“ und ihre Kommentierung in Washington zeigten recht deutlich, dass sich die Fraktion durchgesetzt hatte, die seit dem 11. September 2001 für ein militärisches Vorgehen gegen den Irak plädierte. Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* vom 10. 4. 2002. Schließlich mehrten sich Berichte über militäri-

machte schon die damalige Debatte deutlich, was nach dem Krieg offensichtlich wird. Entscheidende Akteure – das Pentagon, der Nationale Sicherheitsrat, der Vizepräsident – stellten einen derart engen Zusammenhang zwischen der angenommenen irakischen Fähigkeit zur Produktion von Massenvernichtungswaffen und dem Charakter des Regimes her, dass nie klar war, ob es den USA um die Abrüstung der Massenvernichtungswaffen oder den aus vielfältigen Gründen betriebenen Sturz Saddam Husseins ging.⁹

II. Europäische Reaktionen

Europa wurde von dieser Entwicklung geradezu überwältigt. Bei den europäischen Ratstreffen im März und Juni 2002 stand der Irak offiziell nicht auf der Tagesordnung. Hinter den Kulissen begannen sich die das folgende Jahr prägenden Frontstellungen aber schon zu formieren.¹⁰ Die spanische Präsidentschaft gab im ersten Halbjahr 2002 nur eine Erklärung zum Irak ab. Darin unterstützte sie im Namen der EU die UN-Resolutionen 1284 und 1409, die den Irak aufforderten, ein stärker auf die Kontrolle sensibler Produkte ausgerichtetes Inspektionsregime zuzulassen.¹¹ Javier Solana und Außenkommissar Chris Patten äußerten sich öffentlich kaum zu dem Thema.¹²

Stattdessen bestimmten nationale Reaktionen das Bild. Großbritannien folgte der etablierten Tradition der „special relationship“, hoffend, durch eine

sche Planungen und Vorbereitungen. Vgl. *International Herald Tribune* (IHT) vom 6./7. 7. 2002, S. 1.4. Vgl. auch Peter Rudolf, *Präventivkrieg als Ausweg? Die USA und der Irak*, SWP-Studie, Berlin, Juni 2002, S. 23.

9 Sowohl Vizepräsident Cheney als auch Verteidigungsminister Rumsfeld lehnten in programmatischen Beiträgen eine Rückkehr der Inspektoren in den Irak mit dem Argument ab, damit würden lediglich die nötigen Entscheidungen verzögert, aber keine Probleme gelöst. Um sicher zu gehen, dass der Irak keine verbotenen Waffenprogramme unterhalte, müssten Inspektionen so intrusiv sein, dass sie einem Regimewechsel gleichkämen. Vgl. Vice President Dick Cheney, *Speech to the Veterans of Foreign Wars national convention in Nashville, Tennessee*, 27. 8. 2002; vgl. auch *Financial Times* (FT) vom 19. 9. 2002. Zu den Motiven der amerikanischen Irak-Politik vgl. Andrew B. Denison, *Unilateral oder multilateral? Motive der amerikanischen Irak-Politik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (APuZ), B 24–25/2003, S. 17–24.

10 Vgl. FAZ vom 18. 3. 2002.

11 Vgl. *Declaration by the Presidency on Behalf of the EU on Iraq*, Brüssel, 20.5. 2002, 8884/02 (Press 143).

12 Chris Patten schlug dabei noch die kritischeren Töne an. Vgl. Patten lays into Bush's America. *Fury at President's axis of evil speech*, in: *The Guardian* vom 9. 2. 2002. Zusammenfassend vgl. Jan Reckmann, *Außenpolitische Reaktionen der Europäischen Union auf die Terroranschläge vom 11. September 2001*, unveröffentlichtes Manuskript, Berlin 2003, S. 118.

entschlossene Beteiligung Einfluss auf den Entscheidungsprozess in Washington ausüben zu können. Diese vor allem einer außenpolitischen Logik folgende Strategie war nicht ohne innenpolitische Risiken. Eine Mehrheit der Labour-Wählerschaft und große Teile der Fraktion standen einem Krieg gegen den Irak, ohne UN-Mandat zumal, ablehnend gegenüber.

Die deutsche Position und ihre Probleme waren spiegelbildlich.¹³ Die Regierung Schröder brach mit der Tradition, aus einer atlantischen Verankerung heraus brückenbildend zu wirken. Stattdessen bezog Deutschland mit dem doppelten Nein eine Gegenposition, die in dieser Eindeutigkeit allenfalls noch von Belgien unterstützt wurde. Die Ablehnung der Politik des unilateralen Regimewechsels war gut begründet und den USA im Vorfeld signalisiert worden. Das doppelte Nein, die Formel vom „deutschen Weg“ und die überbordende Rhetorik folgten dagegen einem innenpolitischen, wahlkampfaktischen Kalkül und erhöhten die außenpolitischen Risiken dieser Strategie, die vor allem in der Gefahr einer nur noch zu hohen Kosten wieder aufzubrechenden Isolation lagen.¹⁴ Darüber hinaus beschädigte die Wortwahl Schröders die multilaterale Reputation Deutschlands, indem sie andeutete, Berlin würde sich auch einer vom Sicherheitsrat autorisierten Strategie widersetzen, den Irak notfalls unter Androhung von Gewalt zur Einhaltung seiner Abrüstungsverpflichtungen zu zwingen.¹⁵

Die französische Position war einerseits sehr viel grundsätzlicher, andererseits flexibler. Paris hatte ebenfalls die unilateralen Tendenzen der amerikanischen Politik scharf kritisiert, gleichzeitig aber anerkannt, dass die Missachtung der UN-Resolutionen durch den Irak einen Zustand darstellte, den die Weltgemeinschaft nicht länger tolerieren konnte. In dieser Situation plädierte Frankreich erstens dafür, die Autorität des Sicherheitsrates zu stärken, zweitens, gegenüber Bagdad auf der Umsetzung der einschlägigen Resolutionen zu beharren und ein verschärftes Inspektionsregime zuzulassen, und drittens, dieser Forderung durch

13 Vgl. Gunther Hellmann/Michael Hedtstück, „Wir machen einen deutschen Weg.“ Irak-Abenteuer, das transatlantische Verhältnis und die Risiken der Methode Schröder für die deutsche Außenpolitik, in: Bernd Kubbig u. a. (Hrsg.), *Brandherd Irak. US-Hegemonieanspruch, die UNO und die Rolle Europas*, Frankfurt/M.-New York 2003, S. 224–234.

14 Am 1. 8. 2002 entschied das SPD-Präsidium, im Wahlkampf zur Irak-Frage eine klare Position zu beziehen. Am 5. 8. sprach Schröder erstmals in Hannover von einem „deutschen Weg“.

15 Vgl. hierzu Gert Krell, *Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Der Irak, die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen*, Frankfurt, HSFK-Report, 1/2003.

den Aufbau einer militärischen Drohkulisse Nachdruck zu verleihen.¹⁶ Das Beharren auf einer zweiten Resolution sollte sicherstellen, dass der Einsatz von Gewalt nur im Konsens der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats erfolgen könnte.¹⁷

Eine europäische Kompromisslinie zeichnete sich erst wieder im Frühherbst ab. Bei ihrem informellen Treffen in Helsingör (30./31. August) verständigten sich die EU-Außenminister auf die Formel, der Diplomatie zunächst den Vorrang vor militärischer Gewalt einzuräumen.¹⁸ Derartig gestärkt, gelang es Blair Anfang September, Bush davon zu überzeugen, zunächst den Weg über den UN-Sicherheitsrat zu wählen. Die am 8. November verabschiedete Resolution 1441 ließ sich als Sieg der französischen wie auch der britisch-amerikanischen Position verstehen.¹⁹ Sie initiierte ein neues Inspektionsregime mit weit reichenden Kompetenzen und ließ die Frage, ob mögliche Gewaltmaßnahmen einer weiteren Resolution bedürften, letztlich offen. Auch Berlin signalisierte Unterstützung und relativierte so die frühere Position der eindeutigen Ablehnung militärischer Gewalt.

III. Der Bruch des politischen Westens

Kurze Zeit später wurde deutlich, dass der Kompromiss auf Sand gebaut war. Von den USA wurde der 12 000 Seiten lange Bericht, den der Irak am 8. Dezember über sein Waffenprogramm und seine Bestände an relevanten Materialien vorlegte, als ungenügend eingestuft. Mit dieser Einschätzung fiel auf amerikanischer Seite endgültig die Entscheidung für eine militärische Lösung.²⁰ Vor diesem Hintergrund brachen die innereuropäischen Gräben schnell wieder auf. Überraschend war die französische Reaktion. Paris schwenkte anders als 1991, trotz massiven Drucks und obwohl im Irak erhebliche Interessen zur Disposition standen, nicht auf die amerikanische Linie ein. Und auch die Regierung Schröder blieb entgegen einer verbreiteten Erwartung bei ihrer Position.²¹

16 Vgl. FT vom 11. 9. 2002.

17 Vgl. das Interview mit Jacques Chirac, in: New York Times vom 8. 9. 2002.

18 Vgl. FAZ vom 2. 9. 2002. Die amerikanische Entscheidung war allerdings nur zum Teil britischem und europäischem Drängen, sondern ebenso der Kritik vieler einflussreicher Republikaner und Mitglieder der Administration von Bush senior zu verdanken. Vgl. FT vom 31. 8. 2002.

19 Vgl. FT vom 8. 11. 2002.

20 Vgl. FAZ vom 9. 12. 2002.

21 Beide Staaten spielten offenbar während der Jahreswende mit dem Gedanken, auf die amerikanische Linie ein-

Ausschlag gebend für die Entscheidung beider Länder war ein Bündel von Faktoren.²² Zunächst konnten sie sich auf gute sachliche Argumente berufen. Es gelang den USA und Großbritannien nicht, ihre Vorwürfe in überzeugender Weise zu erhärten. Stattdessen verbesserte sich die Kooperationsbereitschaft des irakischen Regimes. Hinzu kamen weitere Gründe. Berlin konnte die Gefahr völliger Isolierung abwenden und damit zu geringeren Kosten am Kern der eigenen Position festhalten. Für Paris entsprach die Wiederbelebung der deutsch-französischen Partnerschaft unter amerikakritischem Vorzeichen lange gehegten Zielvorstellungen. Erstmals hatte de Gaulle Anfang der sechziger Jahre mit den Fouchet-Plänen Deutschland eine sicherheitspolitische Ko-Führungsrolle in Europa angeboten, deren strategische Absicht in der Relativierung der sicherheitspolitischen Hegemonie der USA lag. Damals hatte der deutsche Bundestag die antiamerikanische Zielrichtung des Elysée-Vertrages mit einer Präambel entschärft. Dreißig Jahre später schien das ursprüngliche Ziel zum Greifen nahe. Chirac nutzte symbolträchtig die Feierlichkeiten zum 30-jährigen Jubiläum des Elysée-Vertrages am 22. Januar als Kulisse für die Bekanntgabe seiner Entscheidung. Neben Schröder stehend erklärte er, Krieg sei immer Eingeständnis von Versagen. Es müsse alles getan werden, um ihn zu vermeiden.²³ Der Kanzler hatte sich zwei Tage früher in Goslar festgelegt. Nachdem sich beide der Unterstützung Russlands versichert hatten, begann im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und vor den Augen der Weltöffentlichkeit ein beispielloses Ringen zwischen zwei Lagern der westlichen Welt. Dieser historisch neuartige Bruch des „politischen Westens“²⁴ lief nicht nur quer durch die NATO, er spaltete auch die EU in Befürworter und Gegner des amerikanischen Vorgehens.

Die EU schien nach der Verabschiedung der Resolution 1441 langsam wieder zu einer gemeinsamen Position zurückgefunden zu haben.

zuschwenken. In Frankreich signalisierte Chirac noch am 7. 1. den Oberbefehlshabern, die französischen Streitkräfte müssten sich auf alle Eventualitäten einstellen. Und in Deutschland ließ sich der neue UN-Botschafter Pleuger in dem Sinne vernehmen, es sei noch nicht abzusehen, wie Deutschland über eine zweite Resolution abstimmen werde.

22 Vgl. das Interview mit Jacques Chirac, in: Time Magazine vom 16. 2. 2002.

23 Bereits zwei Tage vorher, am 20. 1. 2003 hatte der französische Außenminister de Villepin am Rande einer Tagung des UN-Sicherheitsrats deutliche Kritik an der frühzeitigen Festlegung auf die militärischen Option geübt. Vgl. FT vom 21. 1. 2003.

24 Vgl. Francis Fukuyama, Das Ende des Westens, in: Die Welt vom 3. 9. 2002. Zur Suche nach Unterstützung bei den noch nicht festgelegten Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates und dem Scheitern der britisch-amerikanischen Anstrengungen vgl. FAZ vom 19. 3. 2003.

Am 19. November 2002 verabschiedete der Rat Schlussfolgerungen zum Irak, in denen er die einstimmige Annahme der Resolution 1441 begrüßte.²⁵ Am 27. Januar 2003 sprachen die Außenminister in einer gemeinsamen Position einerseits den Waffeninspektoren ihre Anerkennung aus, warnen andererseits das irakische Regime in überraschend scharfen Formulierungen vor militärischen Konsequenzen, sollte das Land die Resolution 1441 nicht befolgen.

Nur drei Tage später zerfiel der Eindruck von Einigkeit. Am 30. Januar 2003 veröffentlichten acht EU-Mitglieder und -Kandidaten einen gemeinsamen Aufruf, in dem sie ihre Solidarität mit den USA ausdrückten.²⁶ Am 6. Februar folgte eine weitere Solidaritätsbekundung mit den USA, diesmal von den zehn Mitgliedern der Vilnius-Gruppe (Albanien, die baltischen Staaten, Bulgarien, Kroatien, Mazedonien, Rumänien, die Slowakei und Slowenien).²⁷ Der Versuch der griechischen Präsidentschaft, auf einem Sondergipfel des Europäischen Rates am 18. Februar die Gräben zu überbrücken und Europa in der Irak-Frage zumindest ansatzweise handlungsfähig zu machen, vertiefte eher das wechselseitige Misstrauen. Der Gipfel endete zwar mit einem Abschlusskommunique, wenn auch auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners der Interessen.²⁸ Im Vorfeld verstärkten sich aber durch eine ungeschickte Einladungs politik Griechenlands die Animositäten. Die Präsidentschaft hatte die 13 Kandidatenländer erst ein –, dann u. a. nach Rücksprache mit Berlin wieder eingeladen, woraufhin Blair sich die Chance nicht entgehen ließ, sich mit der Forderung nach deren Einladung als eigentlicher Fürsprecher der Interessen der Kandidaten zu profilieren. Zum Eklat kam es schließlich am Rande des statt der Einladung veranstalteten Sondertreffens mit den 13 Kandidatenländern. Jacques Chirac qualifizierte ihr Verhalten mit Blick auf den „Brief der acht“ und der Vilnius-Gruppe als

„weder sehr verantwortungsvoll noch sehr gut erzogen“. Sie hätten „eine gute Gelegenheit zum Schweigen verpasst“.²⁹

Die Motive der acht bzw. zehn sind vielfältig. Für Großbritannien zählte die „special relationship“, für die Regierungschefs Spaniens und Italiens die politische Nähe zum amerikanischen Präsidenten, für die Osteuropäer die Überlegung, dass die USA sie am effektivsten im Falle einer Rekonstitution der russischen Bedrohung schützen würden. Sie alle eint darüber hinaus das gleiche Motiv, das den Deutschen Bundestag dreißig Jahre zuvor dazu bewegt hatte, das französische Angebot abzulehnen. Die USA erbringen für die europäische Integration Leistungen, die von Europa alleine nur schwer und aus der Sicht der „Atlantiker“ zu ungünstigeren Bedingungen zu ersetzen wären. Die amerikanische Hegemonie stellt nach dieser Lesart einen willkommenen innereuropäischen Stabilitätsfaktor dar, und ihre Führungsrolle innerhalb der NATO erleichtert die gemeinsame Reaktion auf externe Krisen. Ohne die USA müsste Europa diese Leistungen entweder durch einen Integrationssprung oder durch die Schaffung einer „europäischen Führungsmacht“ etwa in Form eines Direktorats ersetzen – beides aus der Sicht einer Mehrheit der EU-Staaten und der Kandidaten keine attraktive Alternative. Europäische und transatlantische Sicherheitsstrukturen sollten aus dieser Sicht folglich so verflochten bleiben, dass europäische Strukturen nur eine Verstärkung und Ergänzung, nicht aber eine Alternative zur NATO darstellen. Der ehemalige polnische Botschafter in Deutschland, Janusz Reiter, brachte dieses Motiv auf den Punkt: „Vielen Europäern fällt es leicht, Amerikas Führungsrolle zu akzeptieren. Sie würden sich aber energisch wehren, wenn eine europäische Macht den Führungsanspruch erhebe. Wer Europa zum Vehikel eigener nationaler Ambitionen machen möchte, muss damit rechnen, dass ihm die Nachbarn die Gefolgschaft verweigern.“³⁰

Besonders aufgebracht hatte die acht, dass Schröder und Chirac bei den Feierlichkeiten zum Elysée-Vertrag im Namen Europas zu sprechen schienen. Die Interpretationshoheit über Europa und das, wofür Europa steht, ist seitdem Teil des Streits. Verteidigungsminister Rumsfeld trug hier-

25 Vgl. Rat der Europäischen Union: 2464. Tagung des Rates der Außenbeziehungen am 19. 11. 2002 in Brüssel, 14184/02 (Presse 351).

26 Der Aufruf ist abgedruckt in: Internationale Politik, 58 (2003) 5, S. 79 f.

27 Vgl. FAZ vom 7. 2. 2003. Der Brief war wesentlich von Bruce Jackson, einem der Gründer des „U.S. Committee on NATO“ und Präsident des „Committee for the Liberation of Iraq“ initiiert und formuliert worden. Vgl. FAZ vom 20. 2. 2003.

28 Vgl. Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen der Sondertagung des Europäischen Rates am 17. 2. 2003 in Brüssel, 6466/03, Brüssel, 21. 2. 2003. Darin kennen die Staats- und Regierungschefs u. a. an, „dass die Einheit und die Entschlossenheit der internationalen Gemeinschaft, wie sie in der einstimmigen Annahme der Resolution 1441 zum Ausdruck gekommen sind, und die militärische Drohkulisse wesentlich zur Rückkehr der Inspektoren beigetragen haben“.

29 Zitat in: Das Parlament vom 24. 2. 2003.

30 Janusz Reiter, Antiamerikanismus ist kein guter Baustoff für Europa, in: FAZ vom 5. 2. 2003. Für die Vorrangstellung, die die mittel- und osteuropäischen Kandidaten der NATO vor europäischen sicherheitspolitischen Strukturen einräumen vgl. auch Ryszard Zioba, Poland and the ESDP, in: Hans-Georg Ehrhard (Hrsg.), Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven, Baden-Baden 2002, S. 100–112; László J. Kiss, Ungarn und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: ebd., S. 128–137.

zu stellvertretend für die Bush-Administration mit der Unterteilung in ein neues und ein altes Europa seinen Teil bei.³¹ Diese Bemerkungen könnten einen folgenreichen Positionswechsel der USA signalisieren. Bis dahin hatten die USA bei aller Ambivalenz das europäische Bemühen, zu einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik zu gelangen, letztlich stets toleriert bzw. sogar unterstützt. Selbst unter Clinton hatte die Hoffnung auf verbesserte Lastenteilung zu einer wohlwollenden Haltung der USA zur GASP geführt. Nach den Eruptionen innerhalb des politischen Westens, die von Mitgliedern der Bush-Administration als Bestätigung ihrer langjährigen Befürchtungen interpretiert werden könnten, dominiert in der jetzigen Administration das Interesse, nicht mit einer einheitlichen europäischen Position konfrontiert zu sein.³²

IV. Zwischen Vierergipfel und Konvent

Einer verbreiteten Auffassung zufolge sind es gerade Krisen, die der europäischen Integration neue Impulse verleihen. Abschließend wollen wir daher diskutieren, inwiefern die deutsch-französischen Vorschläge für den Konvent sowie der auf belgische Initiative zustande gekommene Vierergipfel mit Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg geeignet sind, die in der Irak-Krise deutlich gewordenen Schwächen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu überwinden.

Im Konvent sieht die gemeinsame Initiative³³ die Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu einer Verteidigungsunion und die Schaffung eines europäischen

Außenministers vor, der die Aufgaben des bisherigen Außenkommissars und des Hohen Repräsentanten übernehmen soll. Darüber hinaus wollen Deutschland und Frankreich die Möglichkeit zu einer verstärkten Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in die Verträge aufnehmen. Damit würde die Heterogenität der EU-Staaten berücksichtigt, eine vertiefte Zusammenarbeit aber gemeinschaftsverträglich organisiert.

Sehr viel problematischer ist der Vierergipfel.³⁴ Bundeskanzler Schröder hatte die Einladung seines belgischen Kollegen Verhofstadt spontan angenommen. Dieser Entschluss war vermutlich von dem Gedanken geleitet, angesichts auch künftig nicht auszuschließender amerikanischer Alleingänge auf eine enge deutsch-französische Partnerschaft nicht verzichten zu können. Dagegen nahmen das Auswärtige Amt und das Verteidigungsministerium eine eher reservierte Haltung ein. Denn die von Frankreich und Belgien forcierte Initiative enthält mit dem Vorschlag, im Brüsseler Vorort Tervuren einen „europäischen Generalstab“ einzurichten, der Einsätze der Europäischen Eingreiftruppe planen und durchführen könnte, erheblichen Sprengstoff. Nach den bisherigen Vereinbarungen ist für derartige Einsätze der Rückgriff auf die Planungskapazitäten und Kommandostrukturen der NATO vorgesehen; eine entsprechende Vereinbarung war nach jahrelangen Verhandlungen im Dezember 2002 verabschiedet worden. Mit dem Verzicht auf eigene Planungs- und Kommandostrukturen hatte die EU bis dahin zum Ausdruck gebracht, dass ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht in Konkurrenz, sondern komplementär zur NATO angelegt ist. Eine Duplizierung dieser Strukturen durch die Europäische Union gilt daher als rote Linie, deren Überschreiten die NATO als Aufkündigung eines kooperativen Verhältnisses zwischen europäischen und transatlantischen Verteidigungsstrukturen begreift. Im Gegensatz zu Frankreich, das 1966 aus der integrierten Militärstruktur der NATO ausgeschieden und daher ein entschiedener Befürworter eigener europäischer Strukturen war, hatte die Bundesregierung eine solche Duplizierung bislang stets abgelehnt.

Bedenklich ist der mit dem Vierergipfel eingeschlagene Weg aus drei Gründen: Erstens dupliziert er die in der NATO vorhandenen Kapazitäten. Zweitens vertieft er die Spaltung innerhalb der EU und gefährdet damit sogar mögliche Fortschritte im Rahmen des Konvents. Die Bundesregierung hatte zwar auf eine Teilnahme Groß-

31 Vgl. Secretary Rumsfeld Briefs at the Foreign Press Center, 22. 1. 2003 (http://www.defenselink.mil/news/Jan2003/t01232003_t0122sdfpc.html).

32 Als Undersecretary of Defense for Policy hatte Wolfowitz bereits 1992 in einem von ihm erstellten Planungsdokument, der Defense Planning Guidance, davor gewarnt, dass sich eine EU mit autonomen sicherheitspolitischen Strukturen zu einem Konkurrenten der USA entwickeln könnte. Vgl. Patrick E. Tyler, U.S. Strategy Plan Calls For Insuring no Rivals Develop, in: New York Times vom 8. 3. 1992.

33 Vgl. Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (CONV 422/02) vom 22. 11. 2002 und Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union (CONV 489/03) vom 16. 1. 2003. Vgl. auch Mathias Jopp/Saskia Matl, Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge für die institutionelle Architektur der Europäischen Union, in: Integration, 26 (2003) 2, S. 99–110.

34 Vgl. Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Brüssel, 29. 4. 2003.

britanniens gehofft, doch hatte die britische Regierung die Einladung nach Brüssel abgelehnt, weil das Treffen im Kontext der Irak-Krise als antiamerikanische Koalition erscheinen musste. Drittens ist eine funktionsfähige rüstungs- und sicherheitspolitische Kooperation im Kreis der vier kaum denkbar, und diese minilaterale Lösung würde die viel versprechenden Kooperationsprojekte Deutschlands und Frankreichs mit anderen europäischen Partnern gefährden. Ohne einen britischen Beitrag erscheint eine funktionsfähige Eingreiftruppe kaum denkbar. Auch kostspielige gemeinsame Kooperationsprojekte wie der A 400 M, das deutsch-niederländische Lufttransportkommando und die geplante britisch-französische Kooperation bei Flugzeugträgern sind auf die Mitwirkung weiterer Staaten angewiesen. Das bisher erreichte Niveau rüstungspolitischer Zusammenarbeit wird durch den Vierergipfel somit gefährdet.

V. Zur Reform der Bundeswehr

Während sich die Bundesregierung mit ihren Initiativen im Verfassungskonvent zu den integrationspolitischen Vorreibern rechnen kann, gehört sie im Bereich der Armeereform eher zu den Nachzögern in Europa. Wie andere europäische Armeen auch musste die Bundeswehr nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes mit einem geringeren Wehretat auskommen. Hatte die Bundesrepublik Ende der achtziger Jahre noch über drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung ausgegeben, sank dieser Anteil Ende der neunziger Jahre auf 1,5 Prozent.³⁵ Bis 2006 ist der Haushalt des Verteidigungsministeriums auf der Höhe von 24,4 Milliarden Euro eingefroren. Gleichzeitig nahm jedoch das Engagement der Bundeswehr *out of area* deutlich zu: Unmittelbar nach dem Golfkrieg 1991 hatte die Bundesregierung begonnen, die deutsche Öffentlichkeit an Auslandseinsätze der Bundeswehr zu gewöhnen, indem sie in einer Art Salamtaktik die Einsatzmandate schrittweise erweiterte.³⁶ Mit seinem Urteil vom Herbst 1994 räumte das Bundesverfassungsgericht schließlich verbliebene Bedenken über die Verfassungsmäßigkeit deutscher *Out-of-area*-Einsätze im Rahmen von UN- oder NATO-Einsätzen aus dem Weg. Mit Einsatzschwerpunkten in Bosnien, im Kosovo und

in Afghanistan waren in den vergangenen Jahren bis zu knapp 10 000 Soldaten zeitgleich im Einsatz.

Diese Einsätze führen die Bundeswehr an die Grenzen ihrer Fähigkeiten. Denn die Ausrüstung der Bundeswehr ist nach wie vor auf die Landesverteidigung ausgerichtet, die vor allem eine große Zahl von Soldaten und Panzern erforderlich machte. Für friedenserhaltende oder -schaffende Maßnahmen aber werden weniger, jedoch gut ausgerüstete und spezialisierte Truppen benötigt, die innerhalb kurzer Zeit über weite Strecken verlegt und versorgt werden können. Die entsprechenden Fähigkeiten im strategischen Lufttransport fehlen der Bundeswehr ebenso wie moderne Präzisionswaffen und Aufklärungssysteme – von einer integrierten Kommunikationsstruktur, wie sie die USA etwa im Irak-Krieg zum Einsatz gebracht haben, ganz zu schweigen.

Aufgrund ihrer immensen Kosten werden die erforderlichen Anschaffungen nur in Kooperation mit anderen Staaten möglich sein. Die beschlossene Beschaffung des Transportflugzeugs A 400M, an der neben Deutschland noch Frankreich, Spanien, Großbritannien, die Türkei sowie Belgien/Luxemburg beteiligt sind, hat allerdings die Finanzierungsprobleme gerade auf deutscher Seite offen gelegt. Denn der Anteil am Verteidigungshaushalt, der für die Entwicklung und Beschaffung von Rüstungsgütern zur Verfügung steht, sank von über 30 während des Kalten Krieges auf 21 Prozent im Jahr 1994³⁷ und liegt damit weit unter den Investitionsquoten anderer Staaten. Ein erheblicher Teil dieser Mittel ist außerdem in langfristigen Verträgen gebunden, beispielsweise zur Beschaffung des Jäger 90.

Um ihre Streitkräfte den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen anzupassen, haben die meisten NATO-Staaten im Verlauf der neunziger Jahre ihre Armeen verkleinert und die Wehrpflicht ausgesetzt oder abgeschafft. Denn Wehrpflichtige erhöhen die Personalkosten, können aber nur eingeschränkt *out of area* eingesetzt werden.

Auch in Deutschland würde eine Abschaffung der Wehrpflicht und ein Umstieg auf eine verkleinerte Berufsarmee zu erheblichen Einsparungen führen, die für dringend erforderliche Investitionen eingesetzt werden könnten.³⁸ Dennoch halten die Ver-

35 Jährliche Angaben, auch für andere Staaten, finden sich in der jährlich erscheinenden Military Balance, welche das Institute for Strategic Studies in London herausgibt.

36 Vgl. für einen Überblick Rainer Baumann/Gunther Hellmann, Germany and the Use of Military Force: „Total War“, the „Culture of Restraint“, and the Quest for Normality, in: German Politics, 10 (2001) 1, S. 61–82.

37 Quelle: Bundesministerium der Verteidigung.

38 Harald Müller, Mitglied der Weizsäcker-Kommission, rechnet mit Einsparungen von nahezu einem Viertel des Verteidigungshaushalts, mit denen die Bundeswehr innerhalb eines Jahrzehnts angemessen ausgestattet werden könnte (vgl. Harald Müller, Reformziel verfehlt, aber Exekutive gestärkt: Zu den neuen Verteidigungspolitischen Richtlinien, HSKF, Frankfurt 2003); vgl. auch die Empfehlung des

teidigungspolitiker in beiden Volksparteien an der Wehrpflicht fest. Die Überzeugung, dass eine Wehrpflichtigenarmee einer Demokratie besser zu Gesicht stehe, weil sie besser in die Gesellschaft integriert sei, spielt dabei sicherlich eine Rolle. Ausschlag gebend scheint aber die Befürchtung zu sein, dass ohne Wehrpflicht nicht genügend qualifizierte Soldaten rekrutiert werden könnten. Hinzu kommen eine Scheu vor unpopulären Standort-schließungen und die Befürchtungen der sozialen Dienste, ohne Zivildienstleistende auskommen zu müssen. Eine umfassende Reform der Bundeswehr, wie sie etwa im Bericht der Weizsäcker-Kommission im Mai 2000 vorgeschlagen wurde, ist daher bislang verhindert worden.

Die von Verteidigungsminister Struck im Mai 2003 vorgelegten neuen Verteidigungspolitischen Richtlinien stellen zwar fest, dass „die herkömmliche Landesverteidigung gegen einen konventionellen Angriff als allein strukturbestimmende Aufgabe der Bundeswehr (...) nicht mehr den aktuellen sicherheitspolitischen Erfordernissen“ entspricht und „die nur für diesen Zweck bereitgehaltenen Fähigkeiten (...) nicht länger benötigt“ werden.³⁹ Stattdessen sollen sich Fähigkeiten und Ausrüstung an den „auf absehbare Zeit (...) wahrscheinlicheren Aufgaben“ der „internationale[n] Konfliktverhütung und Krisenbewältigung – einschließlich des Kampfs gegen den internationalen Terrorismus“ orientieren.⁴⁰ Gleichzeitig hält das Verteidigungsministerium jedoch an der Wehrpflicht fest,⁴¹ was die Spielräume zu dieser Neuorientierung entscheidend einschränkt.

Um das Projekt einer Europäischen Eingreiftruppe zum Erfolg zu führen, hat die Bundesregierung einen deutschen Beitrag von insgesamt 33 000 Soldaten zugesagt.⁴² Ohne eine Erhöhung des Verteidigungsbudgets oder eine weitere Verkleinerung und Professionalisierung wird diese Zusage kaum zu halten sein. Je größer die angestrebte militärische Unabhängigkeit von den USA ist, desto dramatischer klaffen Anspruch und Wirklichkeit deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik auseinander.

11. Beirats für Fragen der inneren Führung zur Wehrpflicht vom Juni 2003.

39 Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien, Berlin, 21. 5. 2003 (<http://www.bmvg.de/sicherheit/vpr.php>), Nr. 12.

40 Ebd., Nr. 78.

41 Ebd., Nr. 16.

42 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 20. 5. 2003. Deutschland hatte im November 2000 zunächst zugesagt, von den angestrebten 60 000 Soldaten der Europäischen Eingreiftruppe 18 000 zu übernehmen, wofür aufgrund der Rotation etwa 30 000 Soldaten bereitgehalten werden müssten. Diese Zusage wurde im Mai 2003 nochmals leicht erhöht.

VI. Zur Zukunft einer GASP nach dem Irak-Krieg

Erfolg oder Misserfolg einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik hängen nicht nur von der Fähigkeit der Mitgliedstaaten ab, ihre Zusagen zur geplanten Eingreiftruppe einzuhalten. Mindestens ebenso bedeutend ist, inwieweit sich die Europäer durch eine entschiedene amerikanische Politik spalten lassen. Trotz zahlreicher Fortschritte in der Außen- und Sicherheitspolitik scheiden sich nämlich an der sicherheitspolitischen Rolle der USA in Europa nach wie vor die Geister. Während für die einen amerikanische Hegemonie nach wie vor die am wenigsten schlechte Antwort auf die Frage nach der innereuropäischen Stabilität und der außenpolitischen Führung darstellt, wächst bei den anderen das Unbehagen an der Abhängigkeit von den USA. Während die einen in der ESVP eine Unterstützung und Ergänzung der NATO sehen, ist sie für andere zumindest potenziell und zukünftig auch eine Alternative.

Gerade nach dem militärischen Erfolg im Irak spricht wenig dafür, dass eine Strategie des „divide et impera“ von den USA nicht auch in anderen außenpolitischen Fragen – von Nordkorea über den Iran bis zum Internationalen Strafgerichtshof – erfolgreich angewandt werden könnte. Es ist nicht einmal auszuschließen, dass die USA ihre traditionell zwar ambivalente, aber letztlich die europäische Integration fördernde und unterstützende Haltung zugunsten einer systematischen Spaltung Europas im sicherheitspolitischen Bereich aufgeben könnten. Die bevorstehende Erweiterungsrunde wird nicht nur die Heterogenität außenpolitischer Positionen vergrößern; sie könnte auch zusätzliche Ansatzpunkte für eine derartige Strategie bieten.

An dieser Verwundbarkeit in zentralen außenpolitischen Fragen werden selbst die ehrgeizigeren Reformvorschläge im Verfassungskonvent wenig ändern. Europäische Institutionen können die außenpolitische Kooperation zwar erheblich erleichtern, aber nicht erzwingen. Sollte sich eine Regierung auf eine nationale Position festlegen, können auf absehbare Zeit weder die supranationalen Institutionen der EU noch die anderen Mitgliedstaaten eine gemeinsame europäische Position durchsetzen.

Mittel- und längerfristig ist dagegen durchaus zu erwarten, dass die europäischen Institutionen und die Praxis der europäischen Zusammenarbeit auch auf außenpolitischem Gebiet und im Verhältnis zu

den USA Gemeinsamkeiten fördern: Durch die Dichte der Kommunikation nähern sich gerade auf der Arbeitsebene die Sichtweisen an. Mit der Institution des Hohen Repräsentanten (und eventuell bald eines europäischen Außenministers) wird es der EU besser gelingen, ihrer Politik Gesicht und Stimme zu verleihen. Dass Javier Solana nach der Irak-Krise mit der Ausarbeitung einer gemeinsamen Sicherheitsstrategie beauftragt wurde, kann als hoffnungsvolles Zeichen interpretiert werden. Darüber hinaus könnte die Vielzahl der gemeinsamen wirtschafts- und ordnungspolitischen Interessen gegenüber den USA, die von der Agrar- über die Handels- bis zur Klimapolitik reichen, mehr Gemeinsamkeit auch bei sicherheitspolitischen Fragen motivieren. Dies dürfte umso eher der Fall sein, wenn die USA versuchen sollten, ihre Ziele auch durch die Verknüpfung sachfremder Themen zu verfolgen (beispielsweise die Immunität amerikanischer Soldaten vor dem Internationalen Strafgerichtshof mit der Verlängerung friedenserhaltender Einsätze auf dem Balkan). Schließlich lassen sich die Demonstrationen gegen den Irak-Krieg als Geburtsstunde einer europäischen Öffentlichkeit lesen,⁴³ an der sich die Regierungen zunehmend ausrichten werden.

Vor dem Hintergrund der europäischen Schwäche und Gespaltenheit angesichts der amerikanischen

Herausforderung werden die Motive, die Gerhard Schröder dazu bewogen haben, die Einladung seines belgischen Amtskollegen zu dem Vierergipfel anzunehmen, nachvollziehbarer. Sicherlich ist die Entscheidung auch aus der Dynamik heraus gefallen, die mit der Instrumentalisierung des Irak-Themas im Wahlkampf ihren Anfang genommen hatte. Wahrscheinlich geht es darüber hinaus um den Aufbau von Rückfallpositionen, die, so die Hoffnung, die eigene Verhandlungsmacht gegenüber den USA und innerhalb Europas stärken und helfen sollen, den Kotau gegenüber Washington zu vermeiden.

Als europapolitische Strategie birgt der Weg über den Vierergipfel aber unkalkulierbare Risiken. Auch in diesem Kontext zählt die Symbolik mehr als die Substanz. Und für die „Atlantiker“ innerhalb der EU musste der Gipfel aufgrund des Termins und der Teilnehmer als Gipfel der Verlierer erscheinen. Hinzu kommt, dass eine deutsch-französische Führungsrolle – ob als geschlossener Kern oder als Pioniergruppe für eine wachsende Zahl europäischer Partner – nach der Irak-Krise noch weniger attraktiv anmutet als vorher. Trotz aller atlantischen Rhetorik, in welche die Gipfelbeschlüsse eingepasst wurden, bleibt als Fazit, dass dieser Gipfel Europa eher spalten als voranbringen wird. Was bleibt, ist die Hoffnung, dass aus der Praxis der Kooperation und dem Wissen um die gegenseitige Abhängigkeit europäische Gemeinsamkeit und Identität wachsen.

43 Vgl. Jürgen Habermas/Jacques Derrida, Unsere Erneuerung. Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas, in: FAZ vom 31. 5. 2003.

Jochen Thies

Dr. phil., geb. 1944; Studium der Politischen Wissenschaft, Geschichte und Romanistik in Kiel, Freiburg und Köln; zurzeit Sonderkorrespondent beim DeutschlandRadio Berlin.

Anschrift: DeutschlandRadio Berlin, Hans-Rosenthal-Platz, 10825 Berlin.

E-Mail: jochen.thies@dradio.de

Veröffentlichungen u. a.: Helmut Schmidts Rückzug von der Macht. Das Ende der Ära Schmidt aus nächster Nähe, Stuttgart 1988; zahlreiche Beiträge zu zeitgeschichtlichen Themen und zu Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik.

Joachim Krause

Dr. phil., Dipl.-Pol., geb. 1951; o. Professor für Politische Wissenschaften an der Universität zu Kiel.

Anschrift: Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel (ISUK), Olshausenstr. 40, 24098 Kiel.

E-Mail: jkrause@bwl.uni-kiel.de

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Kosovo – Humanitäre Intervention und Kooperative Sicherheit, Opladen 2000; The OSCE and Cooperative Security in Europe, Singapur 2003.

Jochen Hippler

Dr. rer. pol., geb. 1955; Studium der Politikwissenschaft; wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg; freiberufliche Nebentätigkeit als Politikberater und Consultant.

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

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Andrea Lueg) Feindbild Islam oder Dialog der Kulturen, Hamburg 2002; zahlreiche Beiträge zu Fragen politischer Identitäten im Kontext von Konflikten und Kriegen sowie zu Strukturveränderungen der internationalen Politik.

Gert Krell

Dr. phil., geb. 1945; seit 1994 o. Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Beziehungen am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M.

Anschrift: Institut für Vergleichende Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen, Robert-Mayer-Str. 5, 60054 Frankfurt/M.

E-Mail: krell@soz.uni-frankfurt.de

Veröffentlichungen u. a.: Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der internationalen Beziehungen, Baden-Baden 2003²; (Hrsg. zus. mit

Manfred Knapp) Einführung in die Internationale Politik. Studienbuch, München–Wien 2003⁴.

Matthias Dembinski

Dr. rer. pol., geb. 1958; wiss. Mitarbeiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK).

Anschrift: HSFK, Leimenrode 29; 60322 Frankfurt/Main. E-Mail: dembinski@hsfk.de

Veröffentlichungen u. a.: Unilateralismus versus Multilateralismus. Die USA und das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und Internationaler Organisation, HSFK-Report Nr. 4/2002, Frankfurt/M.; Kein Abschied vom Leitbild „Zivilmacht“. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Zukunft Europäischer Außenpolitik, HSFK-Report Nr. 12/2002, Frankfurt/M.

Wolfgang Wagner

Dr. rer. pol., geb. 1970; wiss. Mitarbeiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK).

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

Veröffentlichungen u. a.: Die Konstruktion einer europäischen Außenpolitik. Deutsche, britische und französische Ansätze im Vergleich, Frankfurt/M. 2002; Why the EU's Common Foreign and Security Policy Will Remain Intergovernmental: a Rationalist Institutional Choice Analysis of European Crisis Management Policy, in: Journal of European Public Policy, 10 (2003) 4.

Nächste Ausgabe

Jutta Hoffritz

Gesundheit – kein Produkt wie jedes andere

Thomas Gerlinger

Rot-grüne Gesundheitspolitik 1998–2003

Nils C. Bandelow

Chancen einer Gesundheitsreform in der Verhandlungsdemokratie

Annette Riesberg/Susanne Weinbrenner/ Reinhard Busse

Gesundheitspolitik im europäischen Vergleich – was kann Deutschland lernen?

Ulrike Lindner

Es begann mit Bismarck

Das deutsche Gesundheitssystem vom Kaiserreich bis in die Bundesrepublik

Jochen Thies Essay

Die neue Unsicherheit nach dem Irak-Krieg

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31–32/2003, S. 3–5

■ Die deutsche Außenpolitik muss alles daransetzen, angesichts anhaltender Probleme mit den USA in eine europäische Mittellage zwischen Frankreich und Großbritannien zurückzukehren. Die neue Sicherheitspolitik der EU, beginnend mit der Kongo-Operation, birgt für Deutschland besondere Risiken. Die alten europäischen Kolonialmächte haben andere Interessen. Die Bundesrepublik sollte stattdessen auf die enormen Lasten durch die Wiedervereinigung des Landes verweisen und zur Stabilisierung des Balkans und Südosteuropas beitragen. Wenn die Militärausgaben nicht kurzfristig erhöht werden, befindet sich die Europäische Union auf dem besten Wege, sich sicherheitspolitisch zu überfordern.

Joachim Krause

Multilaterale Ordnung oder Hegemonie?

Zur transatlantischen Debatte über die weltpolitische Neuordnung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31–32/2003, S. 6–14

■ Der Irak-Krieg hat die westliche Allianz in eine tiefe Krise gestürzt, die Fragen nach einer internationalen Ordnungsbildung aufwirft. Ziel von Ordnungspolitik und -bildung war und ist die Verhinderung des Krieges oder die Bewahrung des Friedens unter den großen Mächten. In der politischen wie theoretischen Diskussion gibt es mindestens vier unterschiedliche Konzepte von internationaler Ordnung, die auf unterschiedlichen theoretischen Grundannahmen beruhen (struktureller Realismus, historisch-soziologischer Realismus, Institutionalismus und Liberalismus). Die Analyse der unterschiedlichen Vorstellungen in Europa und den USA zeigt, dass es eigentlich keine grundlegenden Unterschiede zwischen Europäern und Amerikanern gibt. Interessanterweise stehen die vorherrschenden ordnungspolitischen Vorstellungen der Deutschen denjenigen der Amerikaner viel näher als denjenigen der Franzosen.

Jochen Hippler

Unilateralismus der USA als Problem der internationalen Politik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31–32/2003, S. 15–22

■ In einer unipolaren Weltordnung stellt unilaterale Politik der dominierenden Großmacht eine besondere Versuchung dar, die das internationale System prägen kann. Beispiele, wie die US-Politik ihre dominante unilaterale Position nutzt, sind der Internationale Strafgerichtshof, das Kyoto-Protokoll oder der Kontext des Irak-Krieges. Die amerikanische Politik hat Kernbereiche der Vereinten Nationen und das Völkerrecht erkennbar geschwächt und stellt eines der Schlüsselprobleme der internationalen Beziehungen dar. Bei der Politik der Bush-Administration handelt es sich nicht um einen Bruch zwischen Uni- und Multilateralismus, sondern

um eine Akzentverschiebung. So können multilaterale Mechanismen beispielsweise selektiv und punktuell angewandt oder in den Dienst unilateraler Politikziele gestellt werden. Eine Differenzierung der US-amerikanischen Politik bezüglich ihrer uni- und multilateralen Politikelemente und ihrer Intentionen ist der Schlüssel zu ihrem Verständnis.

Gert Krell

Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht

Die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31–32/2003, S. 23–30

■ Trotz heftiger Irritationen liegen die (welt)politischen Grundauffassungen von AmerikanerInnen und EuropäerInnen näher beieinander, als die Konflikte in der großen Politik vermuten lassen. Die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen sind Ausdruck enger symmetrischer Verflechtungen, sie sind hoch verregelt, Macht wird durch Kompromiss gezügelt. Die Hauptprobleme in den transatlantischen Beziehungen liegen in grundlegenden Differenzen über Weltordnungspolitik zwischen maßgeblichen Teilen der herrschenden politischen Eliten. Die amerikanische Außenpolitik hat ihre liberal-institutionalistische Basis verlassen und verfolgt einen fundamentalistisch angehauchten und stark unilateralistisch geprägten Internationalismus. Gegen Arroganz der Macht helfen nur „checks and balances“. Europa verfügt im Prinzip über ein glaubwürdiges Korrektiv, bringt es aber nicht wirksam im Sinne eines „kooperativen Balancing“ zur Geltung, sondern produziert Varianten einer Arroganz der Ohnmacht.

Matthias Dembinski/Wolfgang Wagner

Europäische Kollateralschäden

Zur Zukunft der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach dem Irak-Krieg

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31–32/2003, S. 31–38

■ Die Irak-Krise hat das Projekt einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik einer erheblichen Belastung ausgesetzt. Die Kontroverse entzündet sich an der Rolle der USA in Europa und daran, ob europäische Sicherheitsstrukturen die Führungsrolle der USA und die NATO stärken und ergänzen sollen oder eine Alternative darstellen können. Auch wenn Deutschland in europäischen Strukturen mittlerweile stärker eine Alternative zur amerikanischen Führungsrolle sieht, kann sich Washington im Kreis der alten und neuen Mitglieder weiterhin auf eine große Anzahl von Partnern verlassen. Das Engagement der Bundesregierung für eine vertiefte europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik auch im kleineren Kreis einer Pioniergruppe erscheint vor diesem Hintergrund zwar verständlich, ist aber europapolitisch wenig sinnvoll. Solange eine umfassende Reform der Bundeswehr ausbleibt, klafft zwischen Anspruch und Möglichkeiten militärischer Eigenständigkeit ohnehin eine immer größere Lücke.