

*Joachim Krause*

# Die transatlantischen Beziehungen seit dem Ende des Kalten Krieges

Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 9  
Mai 2003



**ISUK**.org

Institut für **S**icherheitspolitik an der Christian-Albrechts-**U**niversität zu **K**iel

## **Joachim Krause**

Die transatlantischen Beziehungen seit dem Ende des Kalten Krieges  
Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 9. Kiel Mai 2003.

### **Impressum:**

Herausgeber:  
Direktor des Instituts für Sicherheitspolitik  
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel  
Prof. Dr. Joachim Krause  
Westring 400

24118 Kiel

**ISUK.org**

Die veröffentlichten Beiträge mit Verfasserangabe geben die Ansicht der betreffenden Autoren wieder, nicht notwendigerweise die des Herausgebers oder des Instituts für Sicherheitspolitik

© 2003 Institut für Sicherheitspolitik an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (ISUK).

*Die transatlantischen Beziehungen sind heute in einem beklagenswerten Zustand. In der politikwissenschaftlichen wie in der öffentlichen Diskussion in Europa herrscht die Meinung vor, dass die Verantwortung für diese Krise primär bei der amerikanischen Politik liege. Die USA würden sich jenseits des Völkerrechts stellen und hätten zudem bewährte transatlantische Konsultationsmechanismen außer Kraft gestellt. Die USA hätten aufgehört, ein wohlmeinender Hegemon zu sein und das Hauptproblem der heutigen Weltpolitik sei die Einhegung dieses Hegemons. Die vorliegende Analyse folgt dieser Argumentation nicht, denn diese basiert auf ungeprüften Theorieaussagen und zumeist willkürlich zusammengestellten Zitaten. Tatsächlich ist ein zunehmender Unilateralismus der USA festzustellen, dieser kann nicht mit hegemonialer Machtpolitik gleichgesetzt (bzw. erklärt) werden, sondern ist die logische Konsequenz negativer Erfahrungen mit den europäischen Alliierten. Was wir erleben ist eine zunehmend ungeduldiger werdende Großmacht, die drängende Sicherheitsprobleme lösen will und dabei immer weniger auf die Mitwirkung jener Staaten bauen kann, die ihre Verbündeten sind. Zur Zeit befinden wir uns in einer Phase, in der sich amerikanischer Unilateralismus und eine europäische Neigung zum Amerikakritischen Populismus gegenseitig hoch zu schaukeln drohen.*

Die transatlantischen Beziehungen stellen heute einen Scherbenhaufen dar. Die Krise über den Irak hat sich zu einer grundlegenden Krise der atlantischen Allianz ausgewachsen, bei der nicht ersichtlich ist, wie die Teilnehmer dieses Disputes wieder zusammenkommen sollen. Die Folgen dieses Disputes in der Öffentlichen Meinung sind verheerend: in Deutschland wie in anderen europäischen Ländern hat sich die seit den 50er Jahren durchgehend positive Einstellung zu den USA in dramatischer Weise in eine negative Einstellung umgekehrt.<sup>1</sup> In den USA wächst die Empörung über die Europäer und die Deutschen und Franzosen in Sonderheit. Französische und deutsche Produkte werden boykottiert, Firmen aus diesen Ländern werden von Ausschreibungen ferngehalten. Wie hat es dazu kommen können, dass heute, 13 Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges und nach der Wiedererlangung der deutschen Einheit, die transatlantischen Beziehungen und die deutsch-amerikanischen Beziehungen an diesem Tiefpunkt angelangt sind? Und was für Folgen werden sich daraus mittelfristig ergeben?

In der politikwissenschaftlichen wie in der öffentlichen Diskussion in Europa herrscht die Meinung vor, dass die Verantwortung für diese Krise primär bei der amerikanischen Politik liegt. Die USA würden sich jenseits des Völkerrechts stellen und hätten zudem bewährte transatlantische Konsultationsmechanismen außer Kraft gestellt. In der deutschen Politikwissenschaft findet dabei geradezu ein Gleichklang zwischen Vertretern linker (liberaler) Positionen der Friedensforschung und der Schule des politischen Realismus statt (d.h. jener, die eher als konservativ geltend). Sie stimmen darin überein, dass die USA aufgehört hätten ein wohlmeinender Hegemon zu

<sup>1</sup> Während nach Untersuchungen des Allensbacher Instituts für Demoskopie 1995 noch 50 % der deutschen Bevölkerung die USA als den besten Freund Deutschlands sahen, gilt das heute nur noch für 11%; vgl. Thomas Petersen, Gefährdete Freundschaft. Die Deutschen gehen auf Distanz zu Amerika, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.3.2003, S. 5.

sein und dass das Hauptproblem der heutigen Weltpolitik die Einhegung dieses Hegemons sei. So hat der Frankfurter Friedensforscher Ernst-Otto Czempiel die Behauptung aufgestellt, den USA ginge es nicht mehr um internationale Ordnungsbildung, sondern nur noch um Hegemonie und Weltherrschaft.<sup>2</sup> In die gleiche Richtung stießen Vertreter des politischen Realismus wie Herfried Münkler und Werner Link sowie teilweise auch Christian Hacke in Deutschland.<sup>3</sup> Josef Joffe – ein weiterer Vertreter des politischen Realismus – zitierte gar als Hilfe zum Verständnis der gegenwärtigen Situation den *Peloponnesischen Krieg* des Thukydides, der den Streit zwischen Athen und den Spartanern dadurch erklärte, dass Athen eben zu stark gewesen sei und die Spartaner sich deshalb gegen Athen aufgelehnt hätten.<sup>4</sup> Aber auch in den USA kritisieren Vertreter des politischen Realismus die US-Administration, weil diese einen idealistischen (Wilsonischen) Kurs verfolge, der nur zur Bildung von Gegenmacht führen würde und daher scheitern müsse.<sup>5</sup>

Diese Konvergenz der Ansichten ist nicht überraschend, denn letztlich verfolgen beide Schulen einen zu engen theoretischen Ansatz zur Erklärung der amerikanischen Politik, der

sie zu derartigen Schlussfolgerungen führen muss. Die realistische Theorie geht davon aus, dass wir in einer anarchisch strukturierten internationalen Umwelt leben, in der Staaten ihre Sicherheit durch den Ausbau eigener Machtressourcen sichern wollen. Die dadurch entstehende Dynamik des Aufbaus von Macht und Gegenmacht erkläre die internationale Politik. Vertreter des politischen Realismus stellen die heutige Lage als eine solche dar, in der die USA wegen des Wegfalls von Konkurrenten unilateral handeln, aber durch ihren Unilateralismus wiederum den Aufbau von Gegenmacht bei Europäern, Chinesen und anderen geradezu hervorrufen würden. Für Vertreter linker Theorien (einschließlich links-liberaler Friedensforscher wie Ernst-Otto Czempiel) ist die Vermutung eines amerikanischen Imperialismus ohnehin konstitutiv. Was Czempiel und seine Schüler von den undifferenziert vorgehenden Vertretern marxistischer Theorien unterscheidet ist die Annahme, dass die USA sich nach dem Zweiten Weltkrieg einer Art milden Hegemonie verschreiben hätten, die dadurch gekennzeichnet war, dass sich die USA durch Multilateralismus und Völkerrecht einhegen ließen. Doch diese Phase sei jetzt vorbei und die USA würden sich hemmungslos als Weltmacht gerieren. Für die meisten marxistischen oder sonst wie linken Autoren ist klar, dass die dauerhafte Herstellung einer Vormachtstellung der USA primär dem Ziel diene, die Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen und die Erschließung von Märkten für die profitgierigen amerikanischen Konzerne zu realisieren. Was den Irak-Krieg angehe, so sei dieser hauptsächlich durch das Interesse bestimmt, direkten Zugang zum irakischen Erdöl zu erhalten.<sup>6</sup>

Es ist nicht zu leugnen, dass eine Tendenz zum unilateralen Handeln kennzeichnend wird für die amerikanische Politik. Daraus so weitgehende Schlussfolgerungen zu ziehen, wie es

<sup>2</sup> Ernst-Otto Czempiel, Die amerikanische Weltordnung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 48/2002 (2. 12. 2002), S. 3-6 (S. 3); ausführlicher ders.: Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen, München 2002, S. 92 ff.

<sup>3</sup> Vgl. Herfried Münkler, Wie Imperien funktionieren. Die Handlungslogik der USA und das Erstaunen ihrer früheren Befürworter, in: Frankfurter Rundschau vom 12.3.2003; Werner Link, Ohne Akzeptanz keine Hegemonie: Der Irak-Konflikt als historische Wegscheide, <http://www.uni-koeln.de/wisofak/powi/Institut/Druck/LinkIrakKonflikt.htm>; Christian Hacke, USA auf dem Weg zur Imperialmacht, in: Tagesthemen vom 29.1. 2003 (<http://www.politik.uni-bonn.de/main/lestha/hacke18.html>); sowie ders., Ordnung ohne Illusion. Die Irak-Krise leitet einen Paradigmenwechsel der Weltpolitik ein – weg von universalistischen Ideen, hin zur harten Machtpolitik, in: Financial Times Deutschland vom 13.3.2003.

<sup>4</sup> Vgl. Josef Joffe, Der Marsch nach Bagdad. Noch nie war Amerika so stark, noch nie so allein. Nach dem Krieg muss die "Hypermacht" das verspielte Vertrauen der Nationen zurückgewinnen, in: Die Zeit, Nr. 13 vom 20.3.2003, S. 1.

<sup>5</sup> Vgl. das Interview mit John Mearsheimer, einem der führenden Vertreter des politischen Realismus in den USA durch das Magazin Globetrotter der Berkeley University (<http://globetrotter.berkeley.edu/people2/Mearsheimer/mearsheimer-con7.html>).

<sup>6</sup> Vgl. Norman Paech und Gerd Stuby, Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen, Frankfurt a. M. 2001.

Vertreter des realistischen Ansatzes oder verschiedener linker, meist marxistischer Theorien es tun, ist abwegig. Keiner dieser Autoren macht sich die Mühe, einen tragfähigen empirischen Nachweis zu führen. Das was als Belege für deren Argumente angeführt wird, sind meistens aus dem Zusammenhang gerissene Zitate und Vermutungen über Großstrategien, die nur dann aufgehen, wenn man den ihnen zugrunde liegenden Grundannahmen über die US-Politik unkritisch Glauben schenkt. Angeblich sei alles dem Einfluss der Neokonservativen zu verdanken, die seit über 15 Jahren das politische Meinungsklima in den USA beeinflussten. Hierbei handele es sich um extrem konservative Politiker und Intellektuelle. Ihnen sei gemein, dass sie außenpolitische Falken seien und für einen extremen Unilateralismus plädierten. Einige Autoren stellen sie als düstere Rechtsradikale da, andere als religiöse Fundamentalisten.<sup>7</sup>

Keiner dieser Ansätze hält auch nur einer oberflächlichen Prüfung der Realitäten stand. Die neorealistische Perspektive scheint auf der Ebene der politischen Rhetorik die Realität erklären zu können, allerdings bleibt ein deutlicher Unterschied zwischen Theorie und Realität bestehen: im Sinne dieser Theorie hätten die USA nie versucht, im Zusammenwirken mit anderen Mächten internationale Probleme zu lösen, sondern wären von Anbeginn an (d.h. von 1990) unilateral vorgegangen ohne Rücksicht auf Verbündete und Völkerrecht. Das ist – wie weiter unten gezeigt wird – nachweislich nicht wahr. Im Sinne dieser Theorie müsste es auch zu einem Aufbau konkurrierender Machtressourcen der Europäer kommen, die geeignet wären, die USA zu balancieren. Auch das ist nicht der Fall, im Gegenteil, der Abstand zwischen den USA und den Europäern im Sinne der Verfügbarkeit über militärische Macht

wächst und es ist auch nicht erkennbar, dass die Europäer ihrer multipolaren Rhetorik die entsprechenden materiellen Schritte folgen lassen. Das was an eigenständigen militärischen Kapazitäten der Europäer im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ESVP aufgebaut wird, ist beschränkt und es gibt auch kaum Ambitionen, sie soweit auszubauen, dass man damit die USA aufwiegen könnte.<sup>8</sup>

Das Hauptargument der linken, meist marxistischen Theoretiker ist, dass die USA vor allem aus Habgier und Interesse an Rohstoffen imperialistisch und damit unilateralistisch werden. Das derzeitige Verhalten im Falle des Iraks lässt ein anderes Muster erkennen. Von der gewaltsamen Inbesitznahme der irakischen Ölfelder für amerikanische Ölmultis kann genau so wenig die Rede sein wie von der Okkupierung eines dauerhaften imperialistischen Systems. Man kann eher von einem Versuch sprechen, die Grundlagen für die Einführung von Demokratie, Menschenrechten und Marktwirtschaft im Irak zu schaffen um damit die Bedingungen zu wiederholen, unter denen nach dem II. Weltkrieg in Europa und Ostasien Frieden und Stabilität eingekehrt waren. Bestenfalls kann man den USA einen „imperialen Liberalismus“ vorwerfen,<sup>9</sup> aber keinesfalls hilft das Schreckensbild einer alles umgreifenden Hegemonialmacht zum Verständnis der heutigen Lage.

Beide Ansätze sind viel zu grobmaschig und undifferenziert als dass die derzeitige Krise in den transatlantischen Beziehungen erklären könnten, sie haben aber erhebliche Wirkung

<sup>7</sup> Vgl. Hajo Funke, *Der Amerikanische Weg. Ideologie der Überlegenheit in der US- Administration*, Köln 2003; vgl. Gerd Krell, *Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Der Irak, die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen*. Frankfurt a.M., (HSFK-Report 1/2002) 2003.

<sup>8</sup> Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder am 3. 4. 2003: „Es kann auch nicht darum gehen, nun mit Macht zu dem aufschließen zu wollen, was an Fähigkeiten etwa in den Vereinigten Staaten vorhanden ist. Das würde uns auch gar nicht gelingen. Europa muss seine militärischen Fähigkeiten vielmehr so weiter entwickeln, dass sie unserem Engagement und unserer Verantwortung für Konfliktprävention und Friedenssicherung entsprechen.“

<sup>9</sup> Vgl. Jürgen Habermas, Was bedeutet der Denkmalsturz?, in: FAZ vom 17.4. 2003, S. 33.

auf die politische Meinungsbildung in Deutschland und anderen Ländern Europas (insbesondere Frankreichs) gehabt und zu der Krise Anfang dieses Jahres beigetragen. Ein differenzierterer Ansatz ist daher notwendig, will man vergleichbare Krisen vermeiden. Insofern ist es wichtig, mit größerer Genauigkeit auf die Entwicklung des strategischen Auseinanderdriftens zu schauen. Dabei ist es wichtig die verschiedenen Faktoren zu identifizieren, die zu dieser Entwicklung beigetragen haben. Ein solcher Ansatz der strategischen Analyse führt zu dem Ergebnis, dass die transatlantische Krise primär die Folge strategischer Fehleinschätzungen und -entscheidungen und populistischen Fehlverhaltens auf beiden Seiten, vornehmlich auf europäischer Seite, gewesen ist. Amerikaner und Europäer haben sich dabei in der Auseinandersetzung um grundlegende Probleme auseinanderentwickelt. Auf einen einfachen Nenner gebracht lässt sich konstatieren, dass die USA sich zunehmend in einer Rolle als internationale Ordnungsmacht sehen, die für die gravierenden Sicherheitsprobleme zuständig ist, während andererseits die meisten Europäer dazu tendieren, diese Sicherheitsprobleme zu ignorieren. Die meisten Europäer tendieren eher dazu, die Dringlichkeit globaler Probleme ins Visier zu nehmen und dafür multilaterale Konsensverfahren anzustreben, die in den USA zunehmend kritisch gesehen werden. Was die Sicherheitsprobleme betrifft, so ist auf amerikanischer Seite heute eine zunehmende Tendenz zum unilateralen Handeln zu beobachten, die die Ungeduld – aber nicht den hemmungslosen Machtwillen – dieser Weltmacht zum Ausdruck bringt. Auf der Seite einiger europäischer Staaten ist die Antwort eine Tendenz zur populistischen Kritik an den USA, die zumeist die eigene Unfähigkeit überdeckt, sich mit diesen Problemen auseinander zu setzen. Was die globalen Probleme und den Multilateralismus betrifft, so ist hier auf Seiten der Europäer ebenfalls ein zunehmender Unilateralismus (besser gesagt ein Multilateralismus ohne bzw. gegen die USA)

festzustellen, was in den USA die Kritik am Multilateralismus nur noch verstärkt und dort auch mehr und mehr ideologische Kritiker zu Wort kommen lässt. Im Bereich der sicherheitspolitischen Themen hat sich mittlerweile eine Dynamik herausgebildet, bei der sich amerikanischer Unilateralismus und europäischer Populismus gegenseitig verstärken. Die Folge ist, dass diese Dynamik auf den multilateralen Bereich übergreift und die schon lange überfällige Diskussion über die Effektivität und Angemessenheit des Multilateralismus erschwert.

Um zu verstehen, wie es zu dieser Entwicklung hat kommen können, muss man sich diejenigen Politikfelder anschauen, auf denen sich die derzeitigen amerikanisch-europäischen Divergenzen entwickelt haben. Im einzelnen sind dies:

- Die Problematik der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen; war.
- Die Auseinandersetzung mit regionalen Konflikten und mit Terrorismus; war.
- Die Frage nach dem Stellenwert von Völkerrecht, Multilateralismus und internationaler Ordnung. war.

In all diesen Politikfeldern (die sich zudem überlagern) sind nicht nur konzeptionelle Unterschiede deutlich geworden, es sind auch teilweise gravierende politische Fehlentscheidungen festzustellen gewesen, die behoben werden können sofern der entsprechende politische Wille da ist. Dies setzt aber eine Lern- und Einsichtsfähigkeit auf beiden Seiten des Atlantiks voraus, die erst erbracht werden muss.

## I. Der Streit über die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen

Im Bereich der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen lässt sich deutlich erkennen, dass Sicherheitsprobleme, die in den USA wie in der weltweiten Expertengemeinschaft seit mehr als 15 Jahren intensiv analysiert und debattiert werden, in der politischen Diskussion in den meisten europäischen Ländern so gut wie keine Resonanz gefunden haben. In dem Maße in dem die USA sich als internationale Ordnungsmacht in der Pflicht sahen, sich mit diesen Problem ernsthaft auseinander zu setzen, ernteten sie aus vielen europäischen Hauptstädten nur allgemeine Ermahnungen aber wenig konstruktive Beiträge. Dieses Missverhältnis hat eigentlich eine lange Tradition und kann nur dann geändert werden, wenn die Europäer sich ernsthafter und kompetenter mit diesen Fragen auseinandersetzen.

Die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen ist ein traditionelles transatlantisches Streitthema. Für die USA hat die Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (Kernwaffen, Chemiewaffen und biologische Waffen) sowie von deren Trägersystemen einen zentralen Stellenwert. Seit den 40er Jahren bemühen sie sich, sowohl in ihren bilateralen Beziehungen wie im multilateralen Bereich internationale Regelungen zu treffen, die der Proliferation dieser Waffen Einhalt gebieten. Der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NVV) von 1970 (der mittlerweile 188 Mitgliedstaaten hat) sowie die Exportkontrollregime für dual-use Güter und verschiedene Technologieregime und andere Verträge, die seither die Nichtverbreitungspolitik kennzeichnen (BWÜ, CWÜ), gehen weitgehend alle auf Initiativen der USA zurück. Die Europäer haben zumeist eher negativ auf diese Initiativen reagiert, besonders Frankreich hat über Jahrzehnte die US-Politik der Nichtverbreitung offen herausgefordert und in zwei

Fällen (Israel sowie später Irak) Technologien zur Herstellung von Kernwaffen geliefert. Erst 1992 trat Frankreich ohne Begeisterung dem Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag bei. Aber auch die Bundesrepublik Deutschland hat mit ihrer betont auf kommerzielle Strategien setzenden Politik die Nichtverbreitungsstrategie der USA mehr als einmal durchkreuzt, sei es im Falle des Brasilien-Geschäftes von 1975 oder angesichts der großen Nachlässigkeit, mit der Exportkontrollen bei dual-use Gütern zur Herstellung von chemischen oder biologischen Waffen sowie von Nukleartechnologie in den 80er Jahren praktiziert wurden.<sup>10</sup>

Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes nahmen die Differenzen über die Nichtverbreitungspolitik eher zu. Erneut waren es die USA, die die entsprechenden Anstöße zu einer Reform und Verschärfung der bestehenden Regime gaben. Anlass für die Neuausrichtung der Nichtverbreitungspolitik waren Schlussfolgerungen, die aus den beiden Golfkriegen sowie aus dem Zusammenbruch der Sowjetunion gezogen wurden und in die die Erwartung einging, dass einer auf Technologiekontrollen basierenden Nichtverbreitungspolitik zeitliche Grenzen gesetzt sind:<sup>11</sup>

- Am Anfang stand die Beunruhigung über den Einsatz von Raketenwaffen und Chemischen Waffen seitens des Iraks im irakisch-iranischen Krieg zwischen 1980 und 1988. Der Irak setzte Chemiewaffen in einer Größenordnung ein, die es seit dem Ersten Weltkrieg nicht mehr gegeben hatte. Er konnte dies, weil die Verbreitung der entsprechenden Technologien nicht mehr zu kontrollieren war.

<sup>10</sup> Zur Geschichte der Nichtverbreitungspolitik vgl. Joachim Krause, Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und die weltpolitische Transformation, München 1998, S. 23-63.

<sup>11</sup> Vgl. Joachim Krause, Die Nichtverbreitungspolitik der Clinton-Administration - Internationale Führungsmacht oder nationaler Alleingang? in: *Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament"*, Heft 50/1999, 10. Dezember 1999, S. 10-17.

- Im Verlauf der achtziger Jahre trat darüber hinaus die Sorge über biologische Waffen als möglicher Bedrohungsfaktor in der wissenschaftlichen und politischen Debatte in den Vordergrund. Biologische Waffen gelten heute in der amerikanischen sicherheitspolitischen Diskussion als eine der gravierendsten Sicherheitsgefährdungen der künftigen Jahre – weitaus gravierender als Chemiewaffen.<sup>12</sup>
- Diese Befürchtungen erfuhren eine weitere Bestätigung durch die Erfahrungen des 2. Golfkriegs (August 1990-März 1991) sowie die nachfolgenden Missionen der UN-Sonderkommission (UNSCOM) im Irak. Der Irak hatte ein breites Programm zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen. Nicht nur, dass der Irak Chemiewaffen hergestellt und eingesetzt hatte, er war auch relativ weit fortgeschritten bei dem Versuch, ein eigenes Kernwaffenprogramm aufzubauen. UNSCOM fand zudem Hinweise auf ein umfassendes irakisches BW-Programm. Zudem war der Irak bemüht, Raketen verschiedener Reichweiten (einschließlich solcher, die auch Europa erreichen sollten) zu entwickeln und herzustellen. Insbesondere überraschten dabei das teilweise hohe Niveau der unterschiedlichen Programme.
- Der Zerfall der Sowjetunion gab der Diskussion um die Risiken der nuklearen Proliferation neuen Auftrieb. Nicht nur bestand die Gefahr, dass aus der Erbmasse der Sowjetunion mehrere Kernwaffenstaaten entstehen würden. Als größte Bedrohung wurde der Verlust der zentralen Kontrolle über die ehemals sowjetischen Kernwaffen im Zuge der gesellschaftlichen Auflösung Russlands und der anderen Nachfolgestaaten angesehen. Ebenso groß war die Furcht, dass Nuklearwaffenexperten in Ländern mit bislang unerfüllten Kernwaffenambitionen Beschäftigung finden können. Als größte Gefahr wurde aber gesehen, dass aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion spaltbare Materialien und sensitive Technologien in problematische Staaten exportiert oder sonst wie transferiert werden oder in die Hände von Terroristen geraten.
- Der Irak und Nordkorea wurden zu besonderen Fällen, weil bei beiden Anfang der 90er Jahre offenkundig geworden war, dass sie wesentliche internationale Bestimmungen gebrochen hatten, insbesondere den NVV von 1970.
- Die Atomwaffentests Indiens und Pakistans im Jahre 1998 zeigten ebenso wie Raketen tests der Nordkoreaner, dass Technologiekontrollen als zentrales Element der Nichtverbreitungspolitik immer weniger griffen. Die erhoffte Einhegung von Kernwaffenambitionen durch die Zurückhaltung von Anreicherungstechnologie muss heute als ebenso gescheitert gelten wie die Bemühungen, zentrale Technologien der Raketenherstellung im Rahmen des Raketen-technologiekontrollsystems (MTCR) zu begrenzen.
- Ein anfängliches Seitenthema der Debatte war das Thema "Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen". Mittlerweile hat dieses Thema in den USA einen zentralen Stellenwert bekommen.

Das wesentliche Neue an der amerikanischen Proliferationsdiskussion war die Annahme, dass das Versagen des nuklearen Nichtverbreitungsregimes (NVV sowie Exportkontrollregime) nicht mehr ausgeschlossen werden kann und dass die Schutzwirkungen der Übereinkommen zum Verbot biologischer und Toxinwaffen bzw. von Chemiewaffen nicht stark genug sind, um alleine die Proliferation dieser Waffen einzudämmen. In der akademischen Diskussion wie in Kongress und Administration war es daher unvermeidlich, dass über die traditionellen Instrumente der Nichtverbrei-

<sup>12</sup> Vgl. Jonathan B. Tucker, *The Future of Biological Warfare*, in: W. Thomas Wander and Eric H. Arnett (Hrsg.), *The Proliferation of Advanced Weaponry: Technology, Motivations, and Responses*, Washington, D.C. (American Assoc. for the Advancement of Science) 1992, S. 53-73.



tungspolitik hinaus gedacht wurde. Dabei wurden neue kooperative Instrumente entwickelt (wie die *Cooperative Threat Reduction*, ein gemeinsames Programm zur Bewältigung der technischen Entwendungsrisiken im nuklearen Sektor Russlands),<sup>13</sup> aber es wurde auch die Rolle der Streitkräfte neu definiert. Mit dem Konzept der *Counterproliferation* wurde 1993 ein Programm entworfen, mit dem sich die amerikanischen Streitkräfte darauf einstellen sollten, dass sie auf Gegner treffen, die Massenvernichtungswaffen oder Raketen benutzen. Von daher wurde sowohl der passive Schutz der Truppen verbessert als auch die Möglichkeiten der aktiven Bekämpfung solcher Waffen. Auch wurde Raketenabwehrtechnologie zu einem wesentlichen Element der Counterproliferationspolitik. Zudem bemühte sich die Clinton-Administration ebenso wie die nachfolgende Bush-Administration eine Reihe von besonders problematischen Staaten zu identifizieren, denen gemein war, dass sie nicht nur ein totalitäres oder terroristisches inneres System hatten, sondern die auch bei der Verfolgung problematischer außenpolitischer Ziele nach Massenvernichtungswaffen und Raketen strebten (sog. Schurkenstaaten).

Drei aufeinander folgende Administrationen (George Bush senior, Bill Clinton und George W. Bush junior) haben immer wieder deutlich gemacht, dass für sie die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Raketen in Kombination mit regionaler Sicherheit die zentrale Herausforderung der westlichen Sicherheit darstellt und dass eine gründliche Revision der Instrumente und Verfahren der Nichtverbreitungspolitik notwendig sei. Diese Einschätzung wurde und wird im Kongress geteilt, fand aber in den meisten europäischen Hauptstädten keine oder wenig Unterstützung. Im Gegenteil, sie wurde vorwiegend im konti-

mentalenen Europa als falsch oder übertrieben abgelehnt, ohne dass erkennbar wurde, dass dieser Einsicht wesentliche analytische Anstrengungen vorausgegangen waren. In den europäischen Hauptstädten wurde vielmehr darauf beharrt, dass die kooperative multilaterale Nichtverbreitungspolitik fortgesetzt wird, bei der es primär darauf ankomme, den globalen Konsensus zwischen den mehr als 180 Mitgliedstaaten des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags zu halten. Dieser müsse mit dem nuklearstrategischen Rüstungskontrollprozess der USA und Russlands verbunden werden. Den USA wurde schon unter Präsident Clinton vorgeworfen, den kooperativen, diplomatischen Ansatz der Nichtverbreitungspolitik aufgegeben zu haben und zu sehr auf militärische Mittel zu setzen. Allein die Erwähnung des Begriffes *Counterproliferation* sei schädlich, weil dieser den Eindruck erwecke, den USA läge nicht mehr am politischen Konsens über die Nichtverbreitungspolitik. Viel wichtiger sei diplomatische Prävention, aber nicht militärisch-präventives Vorgehen.

Diese von den meisten europäischen Regierungen vertretene Position lief auf die Leugnung von Problemen und Risiken hinaus. Sie ging mit einer ausgesprochenen Tendenz zur Orthodoxie einher. Die tatsächlich erkennbaren neuen Risiken wurden entweder ignoriert oder gingen in einer allgemeinen politischen Betroffenheitsrhetorik unter. Der von den Europäern präferierte multilaterale Ansatz erwies sich als unfähig, mit den neuen Herausforderungen fertig zu werden und in der multilateralen Diplomatie wurden die Probleme weitgehend unter den Teppich gekehrt. Die 1992 nicht zu übersehende Tatsache, dass sowohl der Irak als auch Nordkorea den NVV verletzt hatten, war nicht mal Gegenstand einer Grundsatzdebatte unter den Mitgliedstaaten auf einer der vielen Reviewkonferenzen oder deren Vorbereitungstreffen. Obwohl die Bundesrepublik Deutschland einer jener Staaten ist, die am meisten vom Funktionieren dieses Regimes abhängen,

<sup>13</sup> Vgl. Graham T. Allison, Ashton B. Carter, Steven E. Miller and Philip Zelikov (eds.), *Cooperative Denuclearization: From Pledges to Deeds*, Harvard University: Center for Science and International Affairs, Januar 1993.

konnte sich keine Bundesregierung seit 1991 zu einer solchen Initiative durchringen. Stattdessen überließ man alles der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO), die gar keine Implementierungsorganisation des NVV ist, sondern begrenzte Überwachungsfunktionen übernommen hatte. Im Jahr 1997 wurde eine Verschärfung der Sicherheitskontrollen der IAEO beschlossen (93+2), die die Grundprobleme der Sicherheitskontrollen nicht aufhoben, sondern teilweise eher noch verschärften (Kontrollen finden hauptsächlich bei politisch unproblematischen Staaten statt, während die problematischen Fälle weitgehend verschont bleiben). Im Falle Koreas und des Iraks ließen die Europäer den Amerikanern das Feld und hielten sich mit konkreten Beiträgen zurück.

Auch von der angekündigten präventiven Diplomatie der Europäer war wenig zu sehen. Dafür zeigten die USA mit dem *Cooperative Threat Reduction Program* was innovative präventive Diplomatie ist: Zusammen mit Russland, Kasachstan, der Ukraine und Weißrussland entwickelten die USA ein komplexes Programm zur Zerstörung von Kernwaffen und Raketen in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie zur sicheren Lagerung von Kernwaffenstoffen (Hochangereichertes Uran und Plutonium) und Entsorgung. Auch wurde ein umfangreiches Programm zur Sicherung von kernwaffenfähigen Materialien in zivilen und militärischen Einrichtungen in Russland und anderen GUS-Mitgliedstaaten aufgelegt sowie ein Programm zur Entsorgung von hochangereichertem Uran und von Waffenplutonium. Dafür wurden mehrere Milliarden US-Dollar aufgewandt, das Programm ist noch nicht abgeschlossen. Trotz wiederholter Aufforderungen an die Adresse der Europäer, an den Projekten mitzuwirken, hielten sich alle zurück und waren bestenfalls zu kleineren Ergänzungsprogrammen bereit. Angesichts der Entwendungsrisiken war das ein verantwortungsloses Verhalten, welches sowohl in den USA als auch unter Experten in Europa immer wie-

der kritisiert wurde. Erst 2002 konnten die Grundlagen dafür gelegt werden, dass im Rahmen der G-8 eine umfassende Kooperation unter Einbeziehung der größeren europäischen Industriestaaten beginnt.

Aber auch dort, wo die Europäer aktiv wurden, gab und gibt es Hemmnisse. Die Entsorgung des russischen Waffenplutoniums hätte schon längst im großen Stil begonnen werden können, wäre die Bundesrepublik Deutschland bereit gewesen, eine bereits bestehende Anlage in Hanau zur Umwandlung von Plutonium in gemischte Uran-Plutonium Brennstäbe (MOX) hierfür bereit zu stellen. Die starke anti-nukleare Bewegung in Deutschland sowie der Widerstand der Grünen und ihres früheren hessischen Umweltministers und heutigen Außenministers Joschka Fischer gegen die MOX-Anlage haben dazu beigetragen, dass dieses Projekt nicht realisiert werden konnte und damit eine Möglichkeiten zur Entsorgung russischen Waffenplutoniums nicht genutzt wurde. Damit wurden höhere Entwendungsrisiken in Kauf genommen.<sup>14</sup>

Auch in anderen Bereichen der Nichtverbreitungspolitik war die Bilanz der europäischen Politik bescheiden. Da sich die Europäer wegen des französischen Widerstands nicht darauf einigen konnten, dass es nach dem Ende des Kalten Krieges zu einer radikalen Reduzierung der Rolle von Kernwaffen kommen sollte – was eigentlich logisch und konsequent im Sinne des NVV gewesen wäre – verlegten sie ihre entsprechenden diplomatischen Aktivitäten auf weniger relevante Bereiche. Der Kampf um die nukleare Abrüstung (oder um die radikale Rüstungsreduzierung) wurde nun auf das eher symbolische Gebiet des Nuklearen Teststoppvertrages verlagert, zudem wurde eine Debatte über den ABM-Vertrag von 1972 angefangen, die weitgehend überflüssig war.

<sup>14</sup> Vgl. Joachim Krause, Russisches Waffenplutonium - heißes Eisen für die Rot-Grüne Koalition, in: *Internationale Politik*, 55. Jahrgang, Nr. 9, September 2000, S. 26-34.

Bei dem Teststoppvertrag ging es darum, einen multilateralen Verzicht auf den Test von Kernwaffen zu vereinbaren. Angesichts der Tatsache, dass außer Frankreich alle Kernwaffenmächte ohnehin schon ein unbefristetes Testmoratorium verkündet hatten, war von Anbeginn an unklar, warum so viel Energie darauf verwendet werden musste, dieses Vertragswerk mit einem extrem komplizierten Implementierungsmodus zu verabschieden. Zudem zeigte ausgerechnet die europäische Nuklearmacht Frankreich anfangs überhaupt keine Bereitschaft sich auf irgendeine konstruktive Haltung festlegen zu lassen – noch 1996 ließ Präsident Jacques Chirac mehrere Atomwaffentests durchführen. Die Clinton-Administration ging aber diesen Weg mit den Europäern und es kam 1997 zur Verabschiedung einer entsprechenden Konvention. Allerdings blieb der Vertrag umstritten, weil er in seinen Konsequenzen für einige Kernwaffenmächte oder entsprechende Aspiranten unberechenbar blieb. Er ist bislang nicht in Kraft getreten, weil wesentliche Mächte – unter ihnen die USA – den Vertrag nicht ratifiziert haben. Die eigentliche nukleare Rüstungsreduzierung fand in der Zwischenzeit zwischen den USA und Russland sowie anderen Nachfolgestaaten der UdSSR statt. Am Ende kam es zu drastischen, angesichts der Versprechungen des NVV jedoch weit hinter den Erwartungen zurückbleibenden Reduzierungen bei strategischen Angriffssystemen und taktischen Kernwaffen.

Geradezu absurd war die Debatte über den ABM-Vertrag. Dieser aus dem Jahre 1972 stammende Vertrag war seinerzeit eine Notlösung gewesen, um Risiken eines Rüstungswettlaufs zwischen der Sowjetunion und den USA im Zusammenhang mit der bevorstehenden Einführung von Raketenabwehrsystemen zu vermeiden. Außerdem sollte damit ein Beitrag zur Krisenstabilität geleistet werden. Das alles galt unter den Bedingungen einer prinzipiellen strategischen Konkurrenz und war angesichts

der Gefahr eines Dritten Weltkriegs notwendig. Nach dem Ende des Kalten Krieges wäre es logisch gewesen, diesen Vertrag auf seine Notwendigkeit hin in Frage zu stellen. Dies galt insbesondere deshalb, weil unter dem Aspekt der *Counterproliferation* eine stärkere Betonung von Raketenabwehr unabweislich war. In der Clinton-Administration gab es aber starke Kräfte, die aus einer grundsätzlichen Anti-Haltung zur Raketenabwehr – die ein Lieblingsthema des früheren republikanischen Präsidenten Ronald Reagan war – dennoch am ABM-Vertrag festhielten. Sie wurden darin von den meisten europäischen Regierungen unterstützt. Sie alle sahen im ABM-Vertrag ein Kernelement (*cornerstone*) des internationalen Abrüstungs- und Rüstungskontrollsystems, obwohl dieser Vertrag angesichts des Endes des Ost-West-Konfliktes überflüssig geworden war. Die aus Gründen der *Counterproliferation* vom Militär und den meisten Experten für notwendig gehaltenen Investitionen in Raketenabwehrsysteme – sowohl taktischer als auch strategischer Art – wurden auf diese Art und Weise verlangsamt.

Die Folgen dieser im Nachhinein nur noch schwer zu vermittelnden Politik waren in den USA abzusehen: die zögerliche Haltung der Clinton-Administration zur Raketenabwehr wurde immer unhaltbarer, die Fixierung auf den CTBT wurde immer stärker in Frage gestellt und die mangelnde Bereitschaft der Europäer, an den Risikoeinschätzungen teilzuhaben, führte zu einem zunehmendem Unilateralismus erst in der Republikanischen Partei und – nachdem diese die Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses erhalten hatte – im Kongress und seit dem Amtsantritt George W. Bushs auch im Weißen Haus. Zwar gab es gemeinsame Bemühungen, innerhalb der NATO über die Proliferation von Massenvernichtungswaffen nachzudenken und es wurde sogar 1996 eine gemeinsame Risikostudie angefertigt. Diese blieb aber unter Verschluss

und sollte daher nie Eingang in die Politik finden.

Mit dem 11. September 2001 verschärfte sich diese Problematik, weil hier ein Fall eingetreten war, der wie so viele Szenarien des Terrorismus in den 90er Jahren theoretisch durchgespielt worden war. Viele fragten sich jetzt, was hätte passieren können, wenn die Al Qaida Terroristen Zugang zu Massenvernichtungswaffen gehabt hätten. Seither stehen Risiken des Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen in den USA im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Die Schaffung eines eigenen Ministeriums für Heimatverteidigung ist nur ein Ausdruck für die Ernsthaftigkeit des amerikanischen Anliegens, welches im Übrigen von beiden großen Parteien getragen wird. Die Rigorosität, mit der die Bush-Administration dabei Probleme angeht, die mit Schurkenstaaten zu tun haben (die verdächtigt werden, Terroristen Unterschlupf und Zugang zu Massenvernichtungswaffen zu ermöglichen) rührt zum Großteil aus dieser Furcht her.<sup>15</sup> In Europa hat es keine vergleichbare politische Risikoeinschätzung gegeben, wengleich in nachrichtendienstlichen Kreisen die amerikanische Risikoanalyse weitgehend geteilt wird und auch der deutsche Innenminister wiederholt auf die Gefahrenlage hingewiesen hat.

## II. Differenzen über regionale Konflikte

Während bei der Nichtverbreitungspolitik ein Muster erkennbar ist, bei dem in den USA schon früh eine gründliche und systematische Auseinandersetzung mit den neuen Risiken und Herausforderungen stattfand, für die es in Europa kein Pendant gab und bei der entsprechende Änderungen der Politik der USA in Europa mit dem trotzigen Festhalten an überkommenen Formeln und dem Wegsehen über schwierige Problemstaaten beantwortet wurden, war die Lage beim Umgang mit regiona-

len Konflikten und humanitären Interventionen anders. Hier gab es Anfang der 90er Jahre eine gemeinsame Phase der Irritation und der Fehler, aus denen dann unterschiedliche Konsequenzen gezogen wurden. Im Fall der USA endete dies mit dem Übergang zu einem immer stärker werdenden ordnungspolitischen Engagement, welches in dem Maße durch Unilateralismus gekennzeichnet ist, wie sich die Erwartungen eines gemeinsamen Vorgehens mit den Europäern nicht realisieren lassen. In Europa ist eher eine Passivität gegenüber außer-europäischen Konflikten festzustellen sowie teilweise der Übergang zu einer populistischen Politik der Kritik an den USA.

Die gemeinsame Phase der Irritation fand zwischen 1990 und 1995 statt. In dieser Zeit wurde die westliche Staatengemeinschaft mit mehreren Krisen konfrontiert: dem irakischen Überfall auf Kuwait im August 1990, dem gewaltsamen Versuch Jugoslawiens, die Sezessionsbestrebungen Sloweniens und Kroatiens zu unterdrücken (Sommer 1991), dem Krieg um Bosnien-Herzegowina (1992 – 1995), dem Zusammenbruch Somalias 1992/1993 sowie dem Bürgerkrieg in Ruanda, der im April 1994 zu einem Massaker an bis zu 800 000 Menschen führte. In der Regel versuchten alle westlichen Regierungen sich erst einmal jeglichem Engagement und insbesondere militärischem Eingreifen zu entziehen oder dort, wo es notwendig schien, sich hauptsächlich über „exit-Strategien“ Gedanken zu machen.<sup>16</sup> Die einzige Ausnahme bildete der damalige US-Präsident George Bush, der im Herbst 1990 entgegen den Ratschlag fast all seiner Berater und Minister entschied, dass die Besetzung Kuwaits durch den Irak aus grundsätzlichen ordnungspolitischen Überlegungen heraus nicht akzeptiert werden kann.<sup>17</sup> Es gelang ihm eine internationale Koalition für die

<sup>15</sup> Vgl. Bob Woodward, *Bush at War*. New York 2002.

<sup>16</sup> Vgl. Samantha Power, *America and the Age of Genocide*, New York 2002.

<sup>17</sup> Vgl. Brent Scowcroft und George Bush, *A World Transformed*, New York 1998.

Befreiung Kuwaits zusammen zu stellen und, nachdem die Warnungen und Ultimaten des Sicherheitsrates verstrichen waren, kam es Anfang 1991 zur militärischen Befreiung Kuwaits durch eine fast 500 000 Mann starke alliierte Truppe. Danach ließ das Interesse Bushs an einer konsequenten Politik gegenüber dem Irak und dem Regime Saddam Husseins nach. Obwohl im Sommer 1991 deutlich erkennbar wurde, dass der Irak die Waffenstillstandsbedingungen vom 3. April 1991 massiv gebrochen hatte (so fand man ein bislang abgestrittenes Kernwaffenprogramm) und nachdem zur gleichen Zeit Saddam Hussein einen Aufstand der Schiiten im Süden brutal niederschlagen ließ, hielten sich die USA mit weiteren militärischen Schritten zurück (obwohl Bush die Iraker erst kurz davor aufgefordert hatte, das Regime Saddam Husseins zu stürzen) und überließen es den Vereinten Nationen, die Überwachung des irakischen Regimes zu organisieren, insbesondere die dortigen Massenvernichtungswaffen zu finden und zu zerstören.

Präsident George Bush ebenso wie sein Nachfolger Bill Clinton bemühten sich in der Folgezeit, möglichst nicht in die Kriege im früheren Jugoslawien hineingezogen zu werden. Sie wurden darin von den Europäern bestärkt, die ihnen versicherten, sie würden das Problem mit vorwiegend politischen Mitteln lösen. Die Konsequenz war eine tragische, aber vermeidbar gewesene Abfolge von unklar konzipierten Vermittlungsversuchen und friedenswahrenden Missionen, die die serbische Aggressions- und Vertreibungspolitik nicht beendeten, sondern bestenfalls zeitlich herauszögerten und letztlich auch dazu ermunterten, die Toleranz der internationalen Gemeinschaft immer mehr heraus zu fordern. Unter der Führung der – untereinander tief zerstrittenen – EU-Staaten kam es zwar zu humanitären Interventionen der Staatengemeinschaft, aber diese blieben begrenzt und dienten eigentlich der Bedienung zweier unterschiedlicher Tendenzen in der Öffentlich-

keit: einmal dem Abscheu über die täglich über die Fernsehsender gehenden Bilder über die – meist serbischen – Kriegsverbrechen, zum anderen die Abneigung gegen militärische Interventionen, die wie Krieg aussahen und die zu eigenen Verlusten sowie zu Kollateralschäden bei Zivilisten führen konnten. Die vielfachen Proteste in der westlichen Welt gegen die von den USA angeführte Befreiung Kuwaits im Jahre 1991 und die geradezu panische Angst vor einem Krieg am Golf gerade in Deutschland hatten dazu geführt, dass sich kein westeuropäischer (insbesondere kein deutscher) Politiker gerne auf das Abenteuer einer langwierigen militärischen Verwicklung auf dem Balkan einlassen wollte. Zudem fehlten den EU-Staaten jene militärischen Mittel, die sie benötigten hätten, um im ehemaligen Jugoslawien Ordnung zu schaffen. Somit lag alle Hoffnung auf den USA, die sich jedoch im Sommer 1993 militärisch in Somalia verzettelt hatten und daher noch weniger bereit waren, sich im ehemaligen Jugoslawien zu engagieren. Die Folge war, dass infolge des Ausbleibens einer internationalen Intervention etwa 250 000 Menschen in Kroatien und Bosnien Herzegowina zwischen 1992 und 1995 gewaltsam starben.

Nach dem Somalia-Abenteuer, welches von Präsident Clinton abgeblasen wurde, nachdem mehr als ein Dutzend amerikanischer Soldaten von irregulären Einheiten eines lokalen Kriegsherren getötet worden waren, wurden „humanitäre Interventionen“ erst einmal aus dem außenpolitischen Instrumentarium der USA gestrichen. Die Rechnung dafür durften die Tutsi in Ruanda bezahlen, die im April 1994 von Hutus zu Hunderttausenden in einem organisierten Massenmord abgeschlachtet wurden. Dieser Völkermord war voraussehbar und entsprechende Warnungen gab es genüge.<sup>18</sup> Es kam jedoch aufgrund einer klaren Ablehnung

<sup>18</sup> Vgl. Alison L. Des Forges, *Leave None to Tell the Story. Genozide in Rwanda*, Washington, D.C. (Human Rights Watch) 1999; Samantha Power, *America and the Age of Genocide*,

lehnung der Clinton-Administration zu keinem entsprechenden Beschluss des Sicherheitsrates. Hätte dieser rechtzeitig reagiert und eine Schutztruppe von nur 10 000 Soldaten nach Ruanda geschickt, hätte dieses Massaker verhindert werden können. Präsident Clinton hat sich später auf dringendes Anraten seiner Außenministerin Madeleine Albright bei den Angehörigen der Opfer dafür entschuldigt.

Diese konzeptionslose und letztlich für Hunderttausende von Menschen tödliche Politik führte zu heftiger Kritik in den USA seitens neokonservativer Politiker und Intellektueller. Sie übernahmen innerhalb der Republikanischen Partei mehr und mehr die Meinungsführerschaft und verdrängten auch die klassischen Realisten und Traditionalisten. Sie forderten eine klare ordnungspolitische Rolle der USA im Sinne liberaler demokratischer Ideale und ein Ende des *evasive multilateralism* der Clinton-Administration.<sup>19</sup> Diese verschiebe alle Probleme auf den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, dort werde nur noch der „Schwarze Peter“ für Nichtstun verschoben, aber es passe nichts, was Aggressionen und Massenmord Einhalt gebiete. In Europa wurde diese Debatte mit Fassungslosigkeit und weitgehendem Unverständnis aufgegriffen.<sup>20</sup> Doch die Argumente der Neokonservativen gewannen an Bedeutung in den USA, nachdem die Republikaner im November 1994 in beiden Häusern des Kongresses mit einem aggressiven Reformpaket (*Contract with America*) die Mehrheit errungen hatten.

---

a.a.O.; kritisch dazu Alan Kupermann, *The Limits of Humanitarian Intervention: Genocide in Rwanda*, Washington, D.C. (Brookings) 2001; siehe auch Chaim Kaufman, *See no Evil: Why America Doesn't Stop Genocide*, in: *Foreign Affairs*, vol. 81, no. 4 (July/August 2002), S. 142-149.

<sup>19</sup> Zur Kritik am *evasive Multilateralismus* der Clinton-Administration vgl. die Aussage von William Kristol vor dem Foreign Relations Committee des US Senats am 7.2. 2002; Quelle: [http://avot.org/stories/storyReader\\$35](http://avot.org/stories/storyReader$35).

<sup>20</sup> Vgl. die scharfe Kritik an der europäischen Debatte durch Andre Glucksmann, *Europa – ein Vogel Strauss*, in: *Die Welt* vom 12. 4.2003, Seite DW 1.

Hauptkritikpunkt war des Verhalten des Sicherheitsrates gegenüber Bosnien-Herzegowina. Dieses Land war offensichtlich Gegenstand einer bewaffneten Aggression und hatte nach Kapitel 7 der VN-Charter Anspruch a) entweder auf den Schutz vor dieser Aggression durch den Sicherheitsrat oder b) auf sein Recht auf Selbstverteidigung unter Artikel 51. Der Sicherheitsrat fand sich jedoch zu keinen Maßnahmen bereit, die Bosnien-Herzegowina vor der Aggression Serbiens und der serbischen Milizen hätten schützen können (es kam nur zu „humanitären Einsätzen“, die keine Schutzwirkung hatten), er verweigerte aber auch Bosnien-Herzegowina die Ausübung des Rechtes auf Selbstverteidigung, indem er das im September 1991 über ganz Jugoslawien und alle Nachfolgestaaten verhängte Waffenembargo nicht für Bosnien-Herzegowina aufhob. Dies stellte eindeutig einen Bruch des Völkerrechts dar, der nicht nur von Neokonservativen in der Republikanischen Partei kritisiert wurde, sondern zunehmend auch von Demokraten. Auch die Clinton-Administration verschloss sich nicht dem Gedanken einer Aufhebung des Waffenembargos, sah aber davon ab, nachdem Frankreich und Großbritannien sich entschieden dagegen ausgesprochen hatten. Die Dinge änderten sich erst im Sommer 1995, nachdem der Fall der Stadt Srebrenica die Absurdität des halbherzigen Ansatzes der von der EU angeführten internationalen Staatengemeinschaft unter Beweis gestellt hatte und nachdem der amerikanische Kongress mit großer Mehrheit ein Gesetz verabschiedet hatte, welches das Verhalten des Sicherheitsrates als unzulässig unter dem Völkerrecht erklärte und der Clinton-Administration eine Frist von mehreren Monaten setzte, um die Lage zu ändern.<sup>21</sup> In der Folge reagierte die Clinton-Administration, indem sie die NATO nutzte, um militärischen Druck auf Serbien auszuüben. Damit legte sie die Grundlagen für den Friedensschluss von Dayton vom November 1995. Sie verfolgte

---

<sup>21</sup> The Bosnia and Herzegovina Self Defense Act from 1995,

dabei einen multilateralen Ansatz, der die Vereinten Nationen erst einmal umging, aber die europäischen Alliierten einbezog und eine breitere Fundierung über die NATO hinaus für den Wiederaufbau Bosnien-Herzegowinas suchte.<sup>22</sup>

Danach nahmen die USA unter Präsident Clinton (nicht zuletzt angetrieben durch die emsige Außenministerin Madeleine Albright) eine zunehmend aktive Rolle bei der Auseinandersetzung mit regionalen Konflikten ein. Die Nutzung militärischer Mittel als eines Instrumentes unter vielen wurde dabei mit großer Sorgfalt in Überlegungen zur regionalen Sicherheit einbezogen. In diesem Zusammenhang standen auch die Schwächen demokratischer Systeme bei der Androhung oder der Anwendung von Gewalt im Vordergrund. Dies führte dazu, dass eine Militärdoktrin immer weiter entwickelt wurde, die den USA „saubere“ und verlustarme Interventionen ermöglichen sollte. Hierzu wurden vor allem neue technologische Möglichkeiten der vernetzten und intelligenten Kriegführung genutzt.<sup>23</sup> Die multilaterale Fundierung der US-Politik wurde beibehalten, allerdings wurde sie zunehmend von der französischen Regierung frustriert, die die USA Politik herausforderte, wo immer sie konnte. Diese Herausforderung bestand entweder in der Infragestellung der Politik Washingtons (auch wenn diese eine gemeinsam im Sicherheitsrat oder im NATO Rat beschlossene Politik umsetzte) oder aber in der Beschwörung der Notwendigkeit, eigene europäische Positionen gegenüber Washington zu vertreten, um so Selbstständigkeit zu wahren.<sup>24</sup> Dies gab

wiederum denjenigen in den USA Auftrieb, die sich dafür aussprachen, sich die notwendige Handlungsfreiheit nicht von Alliierten einengen zu lassen, die offensichtlich nichts Besseres vor hätten als den Stachel gegen Washington zu locken.

Die Vor- und Nachteile des auf die NATO fokussierten amerikanischen Multilateralismus zeigten sich im Fall des Kosovo. Seit 1997 hatte sich die dortige Lage verschärft und die serbischen Behörden wandten zunehmend Gewalt gegen die Kosovo-Albaner an. Es kam zur Vertreibung einer großen Anzahl von Albanern, viele Menschen wurden von serbischen Milizen getötet.<sup>25</sup> Der Sicherheitsrat blieb wegen eines angedrohten russischen Vetos unfähig, der serbischen Gewalt- und Vertreibungs politik gegen die Kosovo-Albaner Einhalt zu gebieten. Somit rückte die NATO als ein Konsultations- und Beschlussorgan zunehmend in den Mittelpunkt. Im Sommer 1998 wurde auf Initiative der US-Regierung dort intensiv über die Möglichkeit beraten, eine Militärintervention gegen Serbien zur Erzwingung eines Friedens im Kosovo auch dann durchzuführen, wenn es wegen des russischen Vetos kein explizites Mandat des Sicherheitsrats geben wird. Im Oktober 1998 rang sich die NATO zu einer derartigen Entscheidung durch und setzte sie nach einer Reihe vergeblicher diplomatischer Initiativen im März 1999 tatsächlich um.<sup>26</sup>

Die Ereignisse um den Kosovo ließen ein neues Muster der multilateralen Kooperation entstehen – die Vereinten Nationen standen im Vordergrund, sollten sie versagen, konnte die NATO an ihre Stelle treten. Doch dieses Kon-

<sup>22</sup> Zur US Politik vgl. Wayne Bert, *The Reluctant Superpower. United States Policy in Bosnia, 1991-1995*, New York 1997; siehe auch Steven Burg und Paul S. Shoup, *The War in Bosnia-Herzegovina. Ethnic Conflict and International Intervention*, New York 1999.

<sup>23</sup> Vgl. Barry Blechman und Tamar Cofman Wittes: *Defining Moment. The Threat and Use of Force in American Foreign Policy*, in: *Political Science Quarterly*, vol. 114, no. 1 (Spring 1999), S. 1-30.

<sup>24</sup> Für eine Begründung der französischen Politik vgl. Simon Serfaty, *Bridging the Gulf across the Atlantic. Europe and the*

*United States in the Persian Gulf*, in: *The Middle East Journal*, vol. 52, no. 3 (Summer 1998), S. 337-350.

<sup>25</sup> Vgl. Jens Reuter und Konrad Clewing (Hrsg.), *Der Kosovo Konflikt. Ursachen, Verlauf, Perspektiven*, Klagenfurt 2000; s.a. Noel Malcolm, *Kosovo. A Short History*, London 1998.

<sup>26</sup> Vgl. Joachim Krause, *Der Kosovo-Krieg – ein Schlüsselereignis westlicher Sicherheitspolitik*, in: *Die Internationale Politik 1999/2000 - Jahrbuch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik*, hrsg. von Wolfgang Wagner, Marion Gräfin Dönhoff, Lutz Hoffmann, Karl Kaiser, Werner Link und Hanns Maull, München 2002, S. 125-136.

zept erwies sich nicht als dauerhaft. So hatten sich vor und während der Militärkampagne gegen Serbien deutliche Bruchstellen innerhalb der westlichen Allianz aufgetan, die letztendlich denjenigen in den USA Auftrieb gaben, die dieser Arbeitsteilung mit Skepsis gegenüberstanden:

- Die gemeinsame militärische Einsatzplanung war mühsam und wenig effektiv, weil mit der Anzahl der involvierten Regierungen eine sachgerechte Zielplanung der Luftstreitkräfte geradezu unmöglich wurde. Zudem standen die militärischen Beiträge der Europäer in keinem Verhältnis zu den von ihnen verlangten Mitspracherechten bei der Planung. Französische Offiziere gerieten sogar in Verdacht, sie hätten Informationen über die Zielplanung der serbischen Seite zukommen lassen. war.
- Mit der Länge der Militäroperation nahm die Nervosität in den europäischen Hauptstädten unter dem Eindruck der Medienberichterstattung und der Proteste auf den Straßen zu. Die Rot-Grüne Bundesregierung in Bonn bzw. in Berlin hatte in ihren eigenen Reihen mit heftigem Widerstand zu kämpfen. Die Fähigkeit der Allianz, gegen eine teilweise mit perfiden Methoden vorgehende serbische asymmetrische Strategie die notwendige Eskalationsdominanz (Übergang zur Bodenoffensive) zu bewahren, erschien gefährdet. war.
- Die erhoffte Modellwirkung blieb auch deshalb aus, weil sich die Europäer – insbesondere die Regierungen Deutschlands und Frankreichs – im Zuge der Vorbereitungen für den NATO-Gipfel vom April 1999 weigerten, einer von der Clinton-Administration vorgeschlagenen Formel zuzustimmen, wonach die NATO ein Konsultations- und auch Entscheidungsgremium für die Behandlung von Konflikten außerhalb des euro-atlantischen Raumes werden sollte. Die „Globalisierung“ der NATO wurde abgelehnt. war.

Aber auch die Entwicklungen um den Irak in den späten 90er Jahren stärkten in den USA diejenigen, die einer engen Kooperation mit den Europäern wenig abgewinnen konnten. So wie die erste Bush-Administration hatte auch die Clinton-Administration die Handhabung der Entwaffnung des Iraks den Vereinten Nationen überlassen, insbesondere der Sonderkommission UNSCOM sowie der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA), die beide zusammen mit dem Irak dessen Massenvernichtungswaffen auffinden und zerstören sollten. Der Irak hatte entgegen den ausdrücklichen Verpflichtungen der Waffenstillstandsresolution 687 vom 3. 4. 1991 nur halbherzig mit UNSCOM und IAEA zusammengearbeitet und beide über die bestehenden Programme im Dunkeln gelassen. UNSCOM und IAEA gelang es aber im Wege eigener Untersuchungen, die geheimen Kernwaffen- und Chemiewaffenprogramme des Iraks ebenso ausfindig zu machen wie dessen Raketenprogramme. Lediglich bei der Suche nach dem Programm zur Herstellung biologischer Waffen blieben die Inspektoren erfolglos, handelte es sich doch um Gegenstände, die so klein waren, dass sie nicht durch Suchmissionen aufzuspüren waren. Zwar öffnete sich der Schleier teilweise als 1995 ein Schwiegersohn Saddam Husseins ins Ausland flüchtete und Details verriet, eine vollständige Klärung erwies sich aber auch dann nicht machbar.<sup>27</sup> Die Arbeit von UNSCOM und IAEA war nur so lange möglich, wie der Sicherheitsrat einheitlich hinter beiden Organisationen stand und auch nicht davor zurückscheute, militärische Gewalt anzudrohen oder einzusetzen. Bis 1996 war das der Fall, dann wurde immer deutlicher, dass vor allem Frankreich zusammen mit Russland aus dieser Solidarität ausscherte. Der Hintergrund dürfte das ausgesprochene Interesse Frankreichs gewesen sein, sich als Kritiker oder Konkurrent der USA zu profilieren. Zu-

<sup>27</sup> Vgl. Tim Trevan, *Saddam's Secrets. The Hunt for Iraq's Hidden Weapons*, London 1999.



dem kamen massive Erdölinteressen hinzu. Der Irak hatte französischen Firmen Angebote zur Kooperation bei der Erdölexploration gemacht, die außerordentlich lukrativ waren. Die 1997 mit den Firmen Total, Elf und Fina abgeschlossenen Vereinbarungen sicherten diesen (inzwischen zu einem Großkonzern vereinigten) Firmen einen Gewinn in der Größenordnung von 100 Milliarden US Dollar zu – allerdings erst nach dem Ende der VN-Sanktionen.<sup>28</sup>

Die Krise um die Inspektionen im Irak spitzte sich 1998 zu. Die Unterstützung für die Arbeit von UNSCOM für die Suche nach dem restlichen BW-Programm reduzierte sich im Sicherheitsrat auf die USA und Großbritannien. Frankreich und Russland forderten die baldige Beendigung des gesamten Kontrollregimes und ignorierten die Bitten der UNSCOM um mehr Zeit. Dieses Verhalten war erklärlich, weil die Verträge zur Erdölexploration nur dann wirksam werden konnten, wenn die Sanktionen aufgehoben worden waren. Dem musste eine Erklärung des Sicherheitsrates vorangehen, derzufolge die Arbeit von UNSCOM erfolgreich abgeschlossen war. Dieser Erklärung stand der Wunsch von UNSCOM entgegen, erst die Untersuchungen des BW-Programms abzuschließen. Anstelle UNSCOM dabei zu helfen und Druck auf die Iraker im Sinne einer Offenlegung ihres BW-Programms auszuüben, setzten sowohl Russland als auch Frankreich darauf, die USA zu isolieren und die öffentliche Meinung wie führende Vertreter der Vereinten Nationen gegen die USA zu mobilisieren. Der Wunsch von UNSCOM nach mehr

Zeit sei eigentlich der Wunsch der Amerikaner, so wurde insinuiert. Diese Strategie war erfolgreich. Ende 1997/ Anfang 1998 setzte sich in der öffentlichen Meinung und in den Vereinten Nationen der Eindruck durch, der Streit zwischen UNSCOM und Irak (damals hauptsächlich über den Zugang zu Präsidentenpalästen) sei eigentlich nur durch amerikanischen Übereifer hervorgerufen. Es kam im Februar 1998 zu einer Mission des Generalsekretärs der VN als „Vermittler“ zwischen den USA und dem Irak, obwohl dieser eigentlich die Aufgabe gehabt hätte, die Sonderkommission in ihrer Arbeit zu unterstützen. Von europäischen Kommentatoren wurde diese Politik Frankreichs als Zeichen zunehmenden Selbstbewusstseins gewertet.<sup>29</sup> In den USA traf die Politik Frankreichs auf scharfe Kritik.<sup>30</sup>

In dieser Lage kam es im Frühjahr und Sommer 1998 zu ausführlichen Anhörungen im US Kongress zur Lage im Irak und zu den Aussichten, das VN-Regime von 1991 auch tatsächlich umzusetzen.<sup>31</sup> Im Ergebnis kam der Kongress mit großer Mehrheit zu dem Schluss, dass es angesichts der Intransigenz des irakischen Regimes und der mangelnden Verlässlichkeit Frankreichs und Russlands sinnlos sei, am alten Kontrollregime festzuhalten und dass eine Politik des Regimewechsels im Irak die einzig sinnvolle Politik sei. Ein entsprechendes Gesetz – *Iraq Liberation Act* – wurde im Oktober 1998 mit überwältigender Mehrheit im

<sup>29</sup> Vgl. Serfaty, Bridging the Gulf across the Atlantic, a.a.O.

<sup>30</sup> Vgl. Daniel Byman, After the Storm. U.S. Policy Towards Iraq after 1991, in: Political Science Quarterly, vol. 115, no. 4 (Winter 2001-2002), S. 493-516.

<sup>31</sup> U.S. of Representatives, 105th Congress 2nd Sess., Committee on International Relations, Hearings on U.S. Options in Confronting Iraq, February 25, 1998, [http://commdocs.house.gov/committees/intrel/hfa48782.000/hfa48782\\_0f.htm](http://commdocs.house.gov/committees/intrel/hfa48782.000/hfa48782_0f.htm); U.S. Senate, 105th Congress, 2nd Sess. Committee on Foreign Relations, Joint Hearing with the Committee on Energy and Natural Resources, Iraq: Are Sanctions Collapsing? 21.5. 1998 [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=105\\_senate\\_hearings&docid=f:49526.wais](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=105_senate_hearings&docid=f:49526.wais); U.S. Senate, 105th Congress, 2nd Sess. Committee on Foreign Relations, Subcommittee on Near Eastern and South Asian Affairs, Hearings on United States in Iraq. Public Diplomacy and Private Policy, 9.9.1998 [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=105\\_senate\\_hearings&docid=f:50913.wais](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=105_senate_hearings&docid=f:50913.wais).

<sup>28</sup> Vgl. Joachim Krause, Die Krise um den Irak und die Internationale Ordnung, Kiel (Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 4, Januar 2003) S. 10 f; im Internet unter [www.isuk.org](http://www.isuk.org). Die Befürchtungen bezüglich des egoistischen und die westliche Solidarität missachtenden französischen Motivlage haben sich nach dem Fall Bagdads bestätigt. So fanden britische Reporter in den Trümmern des irakischen Informationsministeriums Dokumente, denen zufolge es über mehrere Jahre geheime Kontakte zwischen Paris und Bagdad gegeben hatte, bei denen Frankreich die irakische Führung über alle ihr bekannt gewordenen Planungen der US-Administration in Kenntnis gesetzt hatte; vgl. Matthew Campbell, Dossier Reveals France Briefed Iraq on U.S. Plans, in: Sunday Times, 27.4. 2003.

Haus und einstimmig im Senat verabschiedet. Ende 1998 und 1999 trat die Clinton-Administration wiederholt an die anderen NATO-Mitgliedstaaten heran, um über diese Option zu konsultieren. Keiner der führenden europäischen Staaten – mit Ausnahme Großbritanniens – war bereit, hierüber auch nur zu diskutieren.<sup>32</sup>

Es wundert vor diesem Hintergrund eigentlich nicht, dass sich in den USA die Skeptiker gegen eine Kooperation mit Europäern durchsetzten – und zwar waren das nicht nur die Neokonservativen, sondern auch mehr und mehr Politiker oder Intellektuelle und Journalisten, die als gemäßigt gelten, sei es unter Republikanern wie Demokraten. Die Folgen konnte man im Herbst 2001 sehen: nach den Anschlägen vom 11. September wurden im Weißen Haus militärische Optionen durchgesprochen und später auch umgesetzt, bei denen nicht einmal die NATO und die europäischen Alliierten als Partner ins Auge gefasst wurden. „Koalitionen der Willigen und Fähigen“ war jetzt das Schlagwort und es wurde wichtiger mit Usbekistan und Pakistan zusammenzuarbeiten als mit Deutschland oder Frankreich. Zugegebenermaßen war die Art der Herausforderung eine völlig neue und es stand auch nicht zu erwarten, dass bei Einbeziehung der NATO ein wesentlicher Gewinn zu erwarten sei. Aber dennoch überraschte die Klarheit, mit der die Bush-Administration sich für einen eigenen Weg unter Umgehung der NATO oder der Vereinten Nationen entschloss.

Noch deutlicher wurde der Wandel im Bezug auf die Irak-Krise. Die Bush-Administration hat unmittelbar nach dem 11. September 2001 den Entschluss gefasst, die lange aufgeschobene Irak-Problematik anzugehen und den Regimewechsel auch tatsächlich durchzuführen.

Zu groß schienen die Risiken für die amerikanische wie die regionale Sicherheit zu sein, würde man das Problem weiterhin auf die lange Bank schieben. Einzelne Regierungsmitglieder kündigten dies öffentlich an, ohne – wie zuvor bei der Kosovo-Krise – mit den europäischen Alliierten in der NATO darüber zu konsultieren.<sup>33</sup> Was immer Vizepräsident Cheney und Verteidigungsminister Rumsfeld bewegen haben mag, diese Debatte ab Anfang 2002 erst einmal öffentlich zu führen und dann die Gespräche mit den Alliierten zu suchen, wird ein Rätsel bleiben. Sicher ist aber, dass sie damit einer populistischen Politik in Europa Tor und Tür öffneten. Den Anfang machte Bundeskanzler Gerhard Schröder, als er Anfang August 2002 auf dem Höhepunkt des Bundestagswahlkampfes erklärte, die USA bereiteten einen Angriff auf den Irak vor und dass sich unter seiner Kanzlerschaft die Bundeswehr an derartigen „Abenteuern“ nicht beteiligen werde. Sowohl der Kanzler als auch Außenminister Joschka Fischer ließen zudem durchblicken, dass einen Tag nach der Bundestagswahl eine entsprechende Entscheidung der NATO anstünde. Die Behauptungen bezüglich der amerikanischen Pläne waren nachweislich falsch, weder hatte es eine entsprechende Entscheidung des amerikanischen Präsidenten gegeben noch stand eine Entscheidung der NATO am 23. September 2002 an. Dennoch zündete das Argument mit der Kriegsangst und trug zum knappen Wahlsieg der Rot-Grünen Koalition am 22. September 2002 bei. Den außenpolitischen Preis, das Zerwürfnis mit der Bush-Administration schien man eingehen zu wollen, zumal sich der Bundeskanzler sowohl in der Öffentlichen Meinung als auch vom französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac in seiner herausfordernden Haltung bestätigt sah.

<sup>32</sup> Vgl. Ron Asmus, Die Herausforderung – Warum ich Präsident Bush in der Irak-Frage unterstütze, in: Frankfurter Rundschau vom 20.2. 2003 ([www.fr-aktuell.de/ressorts/kultur\\_und\\_medien/feuilleton/?cnt=138688](http://www.fr-aktuell.de/ressorts/kultur_und_medien/feuilleton/?cnt=138688)).

<sup>33</sup> Allerdings hatte der Stellvertretende Verteidigungsminister Paul Wolfowitz dem deutschen Außenminister Joschka Fischer bereits im September 2001 bereits erklärt, dass nach den Taliban auch Saddam Hussein dran sei; Fischer schien dem aber keine so große Bedeutung zugemessen zu haben; vgl. Gunter Hoffmann, Der lange Weg zum lauten Nein, in: Die Zeit Nr. 5, 30.1. 2003.

Die weiteren Entwicklungen sind bekannt. US-Präsident Bush wandte sich auf Anraten seines Außenminister Colin Powell und des britischen Premierministers Tony Blair an die Vereinten Nationen und machte dort am 12. September 2002 klar, dass diese viel zu lange die Angelegenheiten hätten schleifen lassen und dass sie eine letzte Chance hätten, die in den 16 Resolutionen festgelegten Verpflichtungen gegen den Irak einzufordern, ansonsten würden die USA das Problem mit ihren Alliierten alleine lösen. Die dann folgenden Verhandlungen über Resolution 1441 verrieten ein Muster, welches sich in den kommenden Monaten fortsetzen sollte: die französische und die russische (und ab Januar 2003 auch die deutsche) Regierung nutzten erneut den Sicherheitsrat als öffentliches Forum, um sich als Gegner einer angeblichen amerikanischen Kriegspolitik zu profilieren. Das Problem sei nicht der Irak, der seine Verpflichtungen weitgehend erfüllt hätte, sondern das Drängen der USA, die selbstsüchtige Motive verfolgten und die das Völkerrecht nicht achteten.

In den USA wurde – auch unter den Gegnern der Bush-Administration – dieses Verhalten mit großer Verwunderung gesehen. Man konnte sich damit abfinden, dass die Europäer die USA mit den unangenehmen Sicherheitsproblemen alleine lassen und man konnte sich auch mit der Tatsache abfinden, dass Frankreich und andere Europäer die USA kritisierten. Aber was nunmehr im Sicherheitsrat ablief, ging den meisten denn doch zu weit. Vor allem der Februar 2003 wird vielleicht von späteren Historikern als der „Schwarze Februar“ für die Weltorganisation wie für die NATO bezeichnet werden. Am 5. Februar 2003 konnte man erleben, wie der amerikanische Außenminister Powell – ursprünglich ein Gegner des gewaltsamen Regimewechsels im Irak und ein Befürworter des Multilateralismus – von seinen Kollegen aus Frankreich, Deutschland und Russland geradezu vorgeführt wurde. Für

sie und die anderen Mitglieder des Sicherheitsrates hatte er eine Präsentation vorbereitet, die belegen sollte, dass die Iraker Beweise für Massenvernichtungswaffen und Raketen beseitigt und den Inspektoren der Sonderkommission UNMOVIC wichtige Daten vorenthalten hätten – was ein klarer Verstoß gegen Paragraph 4 der Resolution 1441 gewesen wäre. Weder Außenminister Fischer noch seine Kollegen de Villepin oder Ivanow hielten es für nötig, sich argumentativ damit auseinander zu setzen oder auch nur eine Prüfung zuzusagen. Stattdessen wurden vorbereitete Reden gegen eine militärische Lösung gehalten, die dafür plädierten, dass noch nicht alle diplomatischen Möglichkeiten ausgeschöpft worden seien. Eine Woche später legte der französische Außenminister noch eine anklagende Rede an die USA nach, die großen Beifall auf den Zuhörerrängen und in den internationalen Medien fand. Er forderte, den Inspektoren mehr Zeit zu geben – eine Forderung, die Frankreich drei Jahre zuvor vehement abgelehnt hatte, was erst die Inspektionskrise ausgelöst hatte. Die Politik der US-Administration wurde jetzt in einer grotesken Verwechslung von Ursache und Wirkung zum angeblichen Hauptproblem des Friedens. Der amerikanische Außenminister war spätestens von diesem Augenblick an – ebenso wie mehr und mehr Senatoren und Kongressabgeordnete – der Meinung, dass eine friedliche Lösung mit diesem Sicherheitsrat und diesen Verbündeten nicht mehr machbar ist.<sup>34</sup> Tatsächlich haben die Regierungen Deutschlands, Frankreichs und Russlands diejenigen in den USA bestätigt, die den Vereinten Nationen ohnehin nichts mehr zutrauten, weil der Sicherheitsrat ihrer Meinung nach zu einem Ort sinnloser Profilierungsdebatten geworden sei. Die Regierungen Frankreichs, Russlands und

<sup>34</sup> Stellvertretend für viele Edwin J. Feulner von der Heritage Foundation, der schrieb: „I ... think the French deserve our gratitude. It took their unique blend of hubris, cynicism and America-envy to expose the myth that the United Nations is the place to solve serious disputes among sovereign states.“ (<http://www.heritage.org/Press/Commentary/ed041103a.cfm>)

Deutschlands haben auch den Vereinten Nationen damit geschadet. Sie haben sich zudem zu einer Politik hinreißen lassen, die stark populistische Züge trug.

Am 20. März 2003 begann der Krieg gegen das Regime von Saddam Hussein, der nach vier Wochen mit wenigen Verlusten erfolgreich beendet werden konnte. Der Kriegsverlauf widerlegte weitgehend alle Befürchtungen der deutschen und der französischen Regierung sowie verschiedener Unterorganisationen der Vereinten Nationen über „Hunderttausende von Toten“, die „Explosion“ des Mittleren Ostens, die „größte humanitäre Katastrophe der neueren Geschichte“ und den Zusammenbruch der Allianz gegen den Terror.

Die Bush-Administration hat sich mittlerweile die Neuordnung des Mittleren Ostens vorgenommen. Begründet wird dies mit den Gefahren, die vom regionalen Extremismus in Kombination mit der Verfügbarkeit über Massenvernichtungswaffen herrühren. Dabei wird im Sinne eines liberalen Ordnungskonzeptes auf die Einführung von Marktwirtschaft, Demokratie und internationalen Institutionen Wert gelegt. Auch wird die Schaffung eines Palästinenserstaates angestrebt. Nur so könne das, was den Mittleren Osten für die USA wie für die westliche Welt generell gefährlich werden lässt, auf die Dauer bewältigt werden. Ob die USA damit Erfolg haben werden, kann keiner voraussagen. Sie werden diese Strategie – die in den USA zunehmend auch außerhalb der Bush-Administration Zustimmung findet – durchführen, entweder mit den europäischen Alliierten und im Rahmen der Vereinten Nationen oder alleine und im Rahmen anderer oder neu zu schaffender internationaler Institutionen.

### III. Völkerrecht, Multilateralismus und internationale Ordnung

Mit dem Streit über Nichtverbreitungspolitik und regionale Sicherheit sind grundlegende Differenzen über Völkerrecht und Multilateralismus und damit über Fragen der internationalen Ordnung in den transatlantischen Beziehungen offenkundig geworden. In der deutschen wie in der französischen Debatte werden diese Differenzen häufig so dargestellt, als ob die USA einseitig eine bestehende kooperative internationale Ordnung aufkündigt. Folgt man Jürgen Habermas, Ernst Otto Czempiel oder Gerd Krell so hat ein Strategiewechsel der USA stattgefunden: weg vom Multilateralismus und hin zum Unilateralismus und zur reinen Hegemonie. Dies sei ein Abgehen von der Politik, die Washington seit dem Zweiten Weltkrieg verfolgt habe und die dazu beigetragen habe, dass die USA zur führenden und anerkannten Vormacht haben werden können. In erster Line sei das die Bereitschaft gewesen, sich Fesseln anlegen zu lassen und sich dem Völkerrecht unter zu ordnen. Diese Fesseln habe die Bush-Administration nun abgestreift und sie isoliere sich dadurch selber.<sup>35</sup>

Diese in Deutschland weit verbreitete Ansicht übersieht, dass der Zweck des Völkerrechts nicht darin besteht, die USA einzuhegen, sondern den Frieden zu sichern und insbesondere Friedensstörer unschädlich zu machen, so wie es in Artikel eins der Satzung der Vereinten Nationen niedergelegt ist. Wenn es über die Umsetzung dieser Bestimmungen der UN-Charter heute so weitgehende Differenzen gibt, so deshalb, weil in den USA die Skepsis über die Angemessenheit der UN-Charter und des in ihr enthaltenen Systems der kollektiven Sicherheit gewachsen ist. Dies ist keinesfalls nur ein Argument der Neokonservativen in den USA: schon 1991 schrieb Henry Kissinger, dass das System der kollektiven Sicherheit

<sup>35</sup> Jürgen Habermas, Was bedeutet der Denkmalsturz?, in: FAZ vom 17.4. 2003, S. 33.

nicht funktionieren könne, weil es so gut wie unmöglich sei, die unterschiedlichen Interessen derjenigen Staaten dauerhaft unter einen Hut zu bringen, die maßgebend an diesem System mitwirken und die es tragen müssen.<sup>36</sup> Die Jahre seit dem Erscheinen von Kissingers Artikel haben eigentlich weitgehend dessen Richtigkeit bestätigt. Das System der kollektiven Sicherheit hat sich bei einigen wenigen kleinen und überschaubaren Konflikten bewährt, die harten Herausforderungen der Sicherheit (sei es im Falle des Iraks, des früheren Jugoslawiens, Nordkorea, Ruanda) hat es nicht meistern können, weil die dazu notwendige Einheitlichkeit im Sicherheitsrat nicht herzustellen war. Wenn es überhaupt zu effektiven Maßnahmen kam, so eigentlich immer nur unter der Führung der USA und bei weitgehender Dehnung der Bestimmungen von Kapitel 7 der UN-Charter. Es nimmt daher nicht Wunder, dass in den USA seit einer Reihe von Jahren ein Neubewertung der Vereinten Nationen wie des Multilateralismus allgemein vorgenommen wird, an der wiederum die Neokonservativen einen Anteil haben, aber die keinesfalls nur von ihnen alleine bestimmt wird. Dabei muss unterschieden werden zwischen jenen Bereichen des Multilateralismus, denen die USA mehr und mehr kritisch gegenüber stehen und jenen Bereichen, an denen sie weiterhin teilhaben.

Das Sicherheitssystem der Vereinten Nationen wird – das hat Präsident George W. Bush am 20. März 2003 deutlich gemacht – als nicht mehr praktikabel erachtet. Die negative Bilanz ist tatsächlich beeindruckend: weder ist der Sicherheitsrat angesichts der Jugoslawienkriege seinen Aufgaben gerecht geworden noch im Falle des Iraks oder im Falle Nordkoreas. Zwar sah es einige Jahre lang so aus, als ob die Auseinandersetzung mit dem Irak und Saddam Husseins Regime ein Musterfall für ein relativ

erfolgreiches Sanktionenregime unter Kapitel 7 der Charter werden könnte, aber die dafür notwendige Einigkeit unter den Mitgliedern des Sicherheitsrates zerbrach und das bittere Schauspiel im Sicherheitsrat Ende 2002/Anfang 2003 hat die Zahl der Befürworter des Systems kollektiver Sicherheit in den USA schrumpfen lassen.

Anders sieht die Lage in jenen Bereichen des Multilateralismus aus, die auch weiterhin als praktikabel erachtet werden. Hierzu gehören vor allem die multilateralen Foren der Weltwirtschaft, wie die Weltbank, der Währungsfond (IMF) sowie die Welthandelsorganisation (WTO). Hier ist die Bereitschaft zur Mitwirkung weiterhin gegeben, was auch die Teilnahme an der überfälligen Reformdebatte über Weltbank und IMF einschließt. Im Fall der WTO haben sich auch die USA bereit gefunden, Einschränkungen ihrer Souveränität zuzustimmen. Auch bei Fragen der Nachkriegsordnung für vom Krieg zerstörte Gesellschaften oder bei der Lösung humanitärer Probleme arbeiten die USA mit multilateralen Organisationen zusammen und unterstützen diese. Aber es wachsen die Zweifel an gewissen Bauprinzipien internationaler Organisationen, wie etwa dem regionalen Prinzip bei der Besetzung von Funktionen in multilateralen Organisationen oder bei wichtigen Kommissionen (wie der Kommission für Menschenrechtsfragen).

Gewachsen sind in den USA auch die Zweifel an dem Sinn multilateraler Verhandlungsforen, insbesondere dann, wenn diese auch nicht-staatliche Organisationen (NGOs) einbeziehen (*global governance*). In Europa und Kanada und vielen anderen Ländern ist es heute üblich geworden, die Vorzüge von *global governance* hervorzuheben. In den USA ist diese Begeisterung weniger ausgeprägt. Dort wo sie besteht, beschränkt sie sich auf wenige Beispiele erfolgreicher *global governance* (etwa beim Artenschutz sowie bei dem Schutz der Ozonschicht). Ansonsten werden – auch wiederum

<sup>36</sup> Vgl. Henry A. Kissinger, Die Weltordnung ruht auf sechs Säulen, in: Henry A. Kissinger, Die sechs Säulen der Weltordnung, Berlin 1994 (Taschenbuchausgabe), S. 15-23 (S. 16).

nicht nur bei den Neokonservativen – die Dinge sehr viel nüchterner gesehen als in Europa und auch die Gefahr herausgestellt, dass *global governance* oft ein Vorwand ist, um Stimmung gegen die USA zu betreiben. In der Folge würde wenig Konkretes und Hilfreiches herauskommen.

Als Beispiel wird die Landminenkonvention von 1997 hingestellt. Diese sei das Produkt einer Medienkampagne mehrerer NGOs, die dazu geführt habe, dass unter kanadischer Führung eine Reihe von Staaten eine Konvention verabschiedet haben, die eigentlich nur ein Scheinergebnis sei. Keine der großen Militärmächte habe diese Konvention ratifiziert, die USA – ursprünglich Mit-Initiator der Konvention – seien mit ihrer Bitte um eine Sonderklausel, die ihren Verpflichtungen auf der koreanischen Halbinsel gerecht werde, zurückgewiesen worden.<sup>37</sup> Ähnlich sieht es mit dem Internationalen Gerichtshof aus sowie mit dem Kyoto-Protokoll. In beiden Fällen hätten die USA sachlich begründete Bedenken angemeldet, die von der „Völkergemeinschaft“ und Vertretern internationaler Organisationen und der NGOs zurückgewiesen worden seien.<sup>38</sup> Für viele war das „Weltinnenpolitik“, für die USA ein Anlass, sich aus diesen Foren zurück zu ziehen. Ob der Rückzug der US-Regierung in jedem dieser Fälle richtig gewesen ist, mag mit Recht bezweifelt werden; nur fragt man sich, wo bei den europäischen Regierungen und den sie anfeuernden NGOs gewisse Grundtugenden der Diplomatie geblieben sind, wie die Fähigkeit zum Zuhören und die vertiefte argumentative Auseinandersetzung. Letztendlich ist hier eine andere Art von Unilateralismus deutlich geworden: der Unilateralismus eines Teils der Staatengemeinschaft und der NGOs gegen die USA. Zwar ist das durchaus ein legitimes Vorgehen, nur ist es ein völlig unrealistisch zu

gehen, nur ist es ein völlig unrealistisch zu glauben, dass ohne die Mitwirkung der USA dauerhafte und effektive internationale Regelungen getroffen werden können.

Ebenfalls zu erwähnen ist, dass in Europa Debatten über die Vor- und Nachteile multilateraler Organisationen und Verhandlungen praktisch nicht statt finden, obwohl die Kritik aus den USA hier bekannt ist. Im Gegenteil, Kritik an den Vereinten Nationen und an *global governance* ist in Europa geradezu unschicklich. Vielmehr werden „Völkerrecht“ und VN-Charter gegen die Kritik aus den USA verteidigt, so als hätten beide nur den Zweck, den Rest der Welt vor den USA in Schutz zu nehmen. Die USA seien es, die wieder zum Völkerrecht und in die Vereinten Nationen zurückkommen müssen, eine Reform von VN und Völkerrecht wird bestenfalls rhetorisch noch für notwendig gehalten, politisch engagiert sich dafür keiner. Außerdem gäbe es doch keine Alternative zu den Vereinten Nationen, so Außenminister Fischer, es sei denn die USA wollten alles alleine machen.<sup>39</sup> Das ist aber weit gefehlt: natürlich gibt es Alternativen zum Multilateralismus der Vereinten Nationen und zu einer anti-amerikanisch umfunktionierten *global governance*. Dies ist der funktionale Multilateralismus, den man bereits bei den internationalen Bemühungen um Konfliktnachbereitung auf dem Balkan und in Afghanistan beobachten kann. Es sind auch die Koalitionen der Willigen und Fähigen, es sind auch informellen Gruppen wie die Kontaktgruppe Balkan oder das Quartett für die Lösung der Probleme zwischen Israel und den Palästinensern. Dazu gehört auch die Welthandelsorganisation (WTO) oder der regional begrenzte Multilateralismus etwa der NATO oder der OECD/IEA. Es ist auch der offene Regionalismus in Asien-Pazifik.

<sup>37</sup> Vgl. Baker Spring und John Hillen, *Why a Global Ban on Land Mines Won't Work*, Washington, D.C. (Heritage Foundation Executive Memorandum 466) vom 17.1. 1997.,

<sup>38</sup> Vgl. Patrick J. Michaels, *The Consequences of Kyoto*, Washington, D.C. (The Cato Institute, Cato Policy Analysis 307), 7.5. 1998.

<sup>39</sup> Interview mit Außenminister Joschka Fischer im Spiegel vom 24. März 2003, abgedruckt in *Internationale Politik*, Jg. 58, Nr. 4, 2003, S. 128-132.

Die USA zeigen keinesfalls die ihnen von Vertretern der kritischen Friedensforschung wie der neorealistischen Schule vorgeworfene Tendenz zum hegemonialen Unilateralismus. Im Gegenteil, sie suchen, wo immer sie können, multilaterale Organisationsformen, nur meiden sie immer häufiger etablierte und in ihrer Effizienz fragwürdige Institutionen (wie den Sicherheitsrat der VN) bei der Auseinandersetzung mit Problemen, die sie für relevant erachten und wo internationale Handlungsfähigkeit gefragt ist und nicht unendliches Debattieren und Profilierung. Die US-Regierung hat mehr als einmal demonstriert, dass sie an Ergebnissen und nicht so sehr an Prozessen interessiert sei. Nach dem 11. September 2001 ist die Toleranz gegenüber ergebnislosen Prozessen (oder gegenüber Scheinergebnissen) gewachsen.

Es ist fraglich, ob diese Analyse bei den derzeitigen Regierungen in Frankreich und Deutschland auf fruchtbaren Boden fallen wird. Zu weitgehend haben Präsident Chirac und Bundeskanzler Schröder die öffentliche Meinung und vor allem die veröffentlichte Meinung einbezogen und instrumentalisiert. Dadurch machen sich beide Regierungen unfähig zum Kompromiss und grenzen sich als internationaler Partner der USA aus, die französische noch mehr als die deutsche. Beide Regierungen rechtfertigen ihr Vorgehen mit der Notwendigkeit, ein Gegengewicht zu den USA zu schaffen, einen neuen Multilateralismus. Gleichzeitig sind sie aber unfähig, irgend eine Form der wirklich relevanten Gegenmacht aufzubauen. Auch fehlt es – außer allgemeinen Erklärungen über die Notwendigkeit der Achtung des Völkerrechts – an einem wirklichen Alternativkonzept, wie diese dringenden Probleme gelöst werden sollen. Man fragt sich, was Sinn und Zweck einer solchen Außenpolitik ist, die eine klare Interessenverankerung ebenso vermissen lässt wie ein entsprechendes Problembewusstsein? Selbst von Vertretern der kritischen Friedensforschung ist dieses Verhal-

ten als „Arroganz der Machtlosigkeit“ kritisiert worden.<sup>40</sup>

Verschiedene Kommentatoren wie Dominique Moisi haben eine Erklärung hierfür. Ihrer Meinung nach bestehen auf europäischer wie auf amerikanischer Seite grundlegende konzeptionelle Unterschiede. Während die Amerikaner „besessen“ seien von Schurkenstaaten und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, hätten die Europäer die „Zukunft des Planeten“ im Visier. Während die USA sicherheitspolitische Probleme lösen wollten, wollten die Europäer die großen Fragen des Planeten angehen, die in der Postmoderne wichtiger seien als klassische Sicherheitsprobleme.<sup>41</sup> An dieser Gegenüberstellung ist zweifellos etwas dran. Auch ein neokonservativer Autor wie Robert Kagan sieht diese Divergenzen, erklärt diese aber aus der relativen militärischen Stärke der USA bzw. der Schwäche der Europäer. Es gäbe nun mal Sicherheitsprobleme, auch wenn die globalen Probleme der Postmoderne wichtig seien. Während die USA militärisch stark seien und die Option besitzen, sich dieser Sicherheitsprobleme anzunehmen, seien die Europäer zu schwach und würden es bevorzugen, sich lieber anderen Problemen zuzuwenden, die sie besser handhaben könnten.<sup>42</sup> Der Erklärungsansatz von Kagan scheint logisch zu sein, denn es gibt für europäische Politiker tatsächlich wenig Anreize sich mit derart unangenehmen sicherheitspolitischen Themen zu beschäftigen wie Irak und Nordkorea, weil hier kann Europa alleine gar nichts ausrichten. Allerdings ist sein Verdikt, die Europäer kämen von der Venus, die Amerikaner vom Mars, wohl etwas übertrieben. Richtig ist sein Befund, wonach zwar beide einem liberalen internationalen Ordnungsverständnis anhängen, die Europäer aber wohl glaubten, sie seien Immanuel Kants „Ewigem Frieden“ näher als die USA.

<sup>40</sup> Vgl. Krell, *Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht*, a.a.O.

<sup>41</sup> Dominique Moisi, *The Real Crisis over the Atlantic*, in: *Foreign Affairs*, vol. 80, no. 4 (Summer 2001), S. 149-153.

<sup>42</sup> Robert Kagan, *Order and Paradise*, Washington 2003.

Andere Europäer weisen darauf hin, dass sich in Europa eine Kultur der Auseinandersetzung mit Konflikten entwickelt habe, die auf Dialog und Ausgleich mit dem Gegner setze und die den komplizierten Bedingungen der Postmoderne besser angemessen sei als der Einsatz militärischer Gewalt. Besonders das Ende des Kalten Krieges habe gezeigt, wie wichtig diese Dialogkultur sei, die auch konstitutiv für die europäische Einigung wäre.<sup>43</sup> Dieser Gegensatz ist in dieser Schärfe falsch. So haben die USA die gleiche Strategie im Umgang mit Konflikten und suchen auch immer erst nach diplomatischen Lösungen. Dabei waren sie oft viel erfolgreicher als ihre europäischen Partner. Der Unterschied liegt lediglich in der Bereitschaft, bei Versagen der diplomatischen Mittel auch militärische Lösungen in Betracht zu ziehen – mit oder ohne Mandat des Sicherheitsrates. Genau besehen ist dieser Unterschied auch wiederum nicht ganz so groß, hat doch gerade immer wieder Frankreich in Schwarzafrika demonstriert, dass es zu militärischen Interventionen in der frankophonen Zone auch ohne Mandat des Sicherheitsrates bereit war. Und auch der Kosovo-Krieg zeigte, dass die Europäer bereit sind, in dieser Angelegenheit über ihren Schatten zu springen. Aber es ist richtig, dass vor allem die deutsche Bundesregierung große Probleme hat, den Einsatz militärischer Gewalt zur Lösung internationaler Konflikte ins Auge zu fassen – bestenfalls nur nach Vorliegen einer ermächtigenden Resolution des Sicherheitsrates.<sup>44</sup>

#### IV. Wie geht es weiter?

Sind die transatlantischen Beziehungen damit am Ende? Diese Schlussfolgerung wäre wohl etwas verfrüht, immerhin gibt es weiterhin viele Gemeinsamkeiten zwischen Europäern und Amerikanern. Man denke nur an die Wirtschaftsbeziehungen, die ausgeglichen und vor-

teilhaft für beide Seiten sind. Die USA sind für Europa der größte Handelspartner und dies gilt umgekehrt auch. Beide sind einander die wichtigsten Investoren. Zudem haben die USA auf der einen Seite (und mit ihnen im Übrigen viele Politiker und normale Menschen in Europa) und die Europäer auf der anderen Seite gemeinsame Interessen und es gibt nichts, was in Richtung auf eine wirklich vertiefte Interessenkollision hindeutet. Auch bleiben sie wichtige Partner in vielen Bereichen und haben einen hohen Grad der gegenseitigen Verflechtung erreicht. Sie sind auch Teil einer funktionierenden internationalen Ordnung – zumindest diejenige, die die westliche Welt umfasst. Dennoch ist das destruktive Potential der derzeitigen Krise nicht zu unterschätzen.

#### *Ein Ende der Dynamik von Unilateralismus und Populismus*

Was muss getan werden? Diese Frage kann hier nur angerissen werden. In der Hauptsache kommt es darauf an, die Dynamik des sich gegenseitig verstärkenden Unilateralismus und Populismus zu durchbrechen, nicht mehr und nicht weniger. Wir befinden uns nicht an einem Scheitelpunkt der Geschichte, wo es darum geht, dass jetzt das Völkerrecht gegen das Recht des Stärkeren ins Feld geführt werden muss oder wo es darum geht, die ungefesselte Hegemonie der USA einzuhegen. Vielmehr sind pragmatische Lösungen für den gemeinsamen Umgang mit dringlichen Problemen gefragt, nicht Rezepte aus dem 19. Jahrhundert. Das bedeutet auch, dass in Politik wie Medien sowie unter den Experten ein vorsichtigerer Gebrauch mit solchen Fundamentalvorwürfen wie „ungebremte Hegemonie“ oder mit solchen Rezepten wie „Multipolarität“ einzieht. Wer eine multipolare Welt will, der muss bereit und fähig sein, ein wirkliches Gegengewicht zu den USA herzustellen – auch und vor allem militärisch. Die multipolare Welt gab es im 19. Jahrhundert, wo im Prinzip jeder mit oder gegen jeden anderen Koalition-

<sup>43</sup>Vgl. Ernst Otto Czempel, Weltpolitik im Umbruch, a.a.O.

<sup>44</sup> Vgl. das Interview mit Außenminister Joschka Fischer in der Zeit Nr. 20 vom 8. Mai 2002 (Europa ist eine echte Macht).



nen bilden oder Krieg führen konnte. Bislang scheint es in Europa einen Konsens darüber zu geben, dass man nicht zu dieser Multipolarität zurückkommen wolle, von daher ist ein vorsichtiger Gebrauch dieses Begriffes anzuraten. Eine kooperative oder „weiche“ Multipolarität, wie vom französischen Außenminister de Villepin gefordert, gibt es nicht, sie wäre ein Widerspruch in sich selber. Eine derartige Politik kann nur scheitern, bestenfalls zu einer Marginalisierung derer führen, die sie unbeirrt betreiben wollen. Sie zu einer europäischen Politik machen zu wollen, dürfte die Spaltung Europas zur Folge haben.

In Kategorien der Machtpolitik gesprochen kann es nur darum gehen, die amerikanische Dominanz durch transatlantische und multilaterale Zusammenarbeit und die Entwicklung von Regelwerken zu mildern (*management of primacy*). Dies ist auch in den USA nicht kontrovers, worum es geht ist jedoch, die Struktur der Kooperation und die Regeln und Verfahren an die veränderten Bedingungen und Herausforderungen anzupassen. Hier hilft das Beharren auf überholten Institutionen und Strukturen nicht weiter, vielmehr muss nach neuen Wegen gesucht werden, die die transatlantische Kooperation sachgerecht und effektiv gemacht werden kann.

### *Debatte über eigene Fehler*

Auf europäischer Seite ist es dabei wichtig, dass besonders in Paris und in Berlin sowie in anderen Hauptstädten eine nachdenkliche Debatte darüber einsetzt, was die Europäer in den vergangenen 12 Jahren versäumt haben. Dabei kommt es erst einmal darauf an, dass auch Regierungen in Europa verstehen, dass es den USA um Probleme geht, die ernst zu nehmen sind. Es gibt hierfür ermutigende Signale, wie die Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 3. April 2003, in der er deutlich machte, dass es mit der Proklamation von Zielen nicht getan sei und dass grenzüberschreitende Risi-

ken und Probleme zunehmen. Die Entwicklung und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen habe ein höheres Maß angenommen als noch zu Zeiten des Kalten Krieges. Und auch der deutsche Außenminister fordert mittlerweile eine strategische Debatte über neue Risiken und Herausforderungen. Beiden ist zuzustimmen, die Frage bleibt nur (im übrigen auch an die Parteien der alten Koalition gerichtet): warum erst jetzt, wo es eigentlich schon zu spät ist? Warum nicht schon vor 10 oder 12 Jahren? Dies alles setzt allerdings auch die Bereitschaft voraus, die eigene Beschäftigung mit diesen Problemen mit mehr Kompetenz und Ernsthaftigkeit vorzunehmen und sich nicht ständig durch den Aufbau von Tabus und falschen Behauptungen über die USA im Weg zu stehen. Dies betrifft auch die Notwendigkeit, den Ausbau europäischer Interventionsfähigkeiten mit viel größerem Ernst vorzunehmen als es bislang der Fall war – allerdings darf das nicht mit einem anti-amerikanischen Unterton und auch nicht zum Preis der Spaltung Europas in einen mehr transatlantischen und einen weniger Amerikafreundlichen Teil geschehen. Nur wenn Europa seine Defizite in diesem Sektor wett macht, könnte es wieder mental und materiell in der Lage sein, gleichberechtigt an der Lösung sicherheitspolitischer Herausforderungen mit zu wirken. Die größte Gefahr besteht aber immer noch darin, dass infolge der eigenen Unfähigkeit zur Mitwirkung an multilateraler Problemlösung der Rekurs auf populistische Rhetorik gesucht wird. Die Antwort wird dann amerikanischer Unilateralismus sein.<sup>45</sup>

### *Neuordnung des Mittleren Ostens*

Die Besetzung des Iraks hat ein ganz neues Kapitel im Mittleren Osten aufgeschlagen, welches voller neuer Chancen aber auch Risiken ist. Wenn es gelingt, hier eine Zusammenarbeit zwischen Amerikanern und Europäern herzustellen, die auf eine Befriedung der Region wie auf deren Anschluss an die Moderne

<sup>45</sup> Vgl. Hacke, Ordnung ohne Illusion, a.a.O.

hinausläuft, dann wird eine Besserung der transatlantischen Beziehungen sicher möglich sein. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass in die deutsche Politik Realismus bezüglich der Einschätzung der mittel- und langfristigen amerikanischen Absichten in dieser Region zurück kehrt. Die deutsche Politik wie diejenige Frankreichs in Bezug auf die USA war 2002 und Anfang 2003 durch einen Realitätsverlust gekennzeichnet, der durchaus autistische Züge trug. Der Irak-Krieg vom März/April 2003 und die diplomatische Krise, die dem gewaltsamen Regimewechsel vorausging, ließen erkennen, dass beide Regierungen ebenso wie die Medien und die meisten Experten die tiefgreifenden Veränderungen in der amerikanischen Außenpolitik nicht verstanden haben, die sich infolge der Ereignisse des 11. Septembers 2001 eingestellt hatten. Auf der Basis dieser Fehlperceptionen sind in Berlin wie in Paris während der Irak-Krise Entscheidungen gefallen, die das transatlantische Verhältnis ohne Not an den Rande des Abgrunds geführt haben. Es wird notwendig, sich über die zentralen Elemente des amerikanischen Politikwandels Klarheit zu verschaffen, weil sonst die nächste diplomatische Katastrophe droht.

Was sind die Elemente dieses revolutionären Wandels der US-Politik? Im wesentlichen handelt es sich um zwei Veränderungen:

- Die Anschläge vom 11. September 2001 haben in den USA nicht nur das Bewusstsein für die Gefahren des Terrorismus gestärkt, vielmehr ist deutlich geworden, dass ein enger Zusammenhang zwischen der gesellschaftlichen und innenpolitischen Instabilität des Mittleren Ostens und der Sicherheit der USA wie der westlichen Welt insgesamt besteht. Als Hauptproblem wird der Extremismus in der Region identifiziert, sei es religiöser, ideologischer oder nationalistischer Art, und in welcher Kombination er auch immer auftritt. Dieser Extremismus sei nicht die Folge des israelisch-palästinensischen Konfliktes, sondern rühre von der unvollständigen Modernisierung und dem Mangel an politischer Reform in der Region her. Dies habe zu enormen gesellschaftlichen Verwerfungen geführt, die sich in verschiedenen Formen des Extremismus äußerten. Die Bush-Administration scheint entschlossen zu sein, dieses Problem radikal anzugehen, indem sie auf eine Neuordnung des Mittleren Ostens setzt, die derjenigen vergleichbar ist, wie sie in Europa und Ostasien nach dem Zweiten Weltkrieg von den USA eingeleitet worden war. war.
- Das was dieser Debatte zusätzliche Dynamik verleiht ist die Tatsache, dass der Gebrauch von Massenvernichtungswaffen durch mittelöstliche Extremisten nicht ausgeschlossen werden kann. Die Attentäter vom 11. September 2001 hatten den Einsatz biologischer Waffen erwogen, sich dann aber für die spektakulärere Form der Attacke mit Zivilflugzeugen entschieden. Offensichtlich sahen sie die Möglichkeit, an derartige Kampfstoffe zu gelangen. Im Mittleren Osten gibt es mehrere Staaten, deren Ambitionen zum Erwerb oder zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen (meistens chemische Waffen sowie auch biologischen Waffen und Kernwaffen) bekannt sind. Zudem bestehen auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion immer noch Möglichkeiten der Entwendung oder Beschaffung von Kernwaffenmaterialien wie von chemischen Kampfstoffen und biologischen Agenzien. Auch sind etablierte Systeme der Technologiekontrolle ineffektiv geworden. Diese Gefährdung wird in der Bush-Administration als ein weiterer Grund gesehen, nicht nur auf die etablierten Mechanismen der Nichtverbreitungspolitik zu setzen, sondern die Neuordnung des Mittleren Ostens anzugehen. war.

Die Neuordnung des Mittleren Osten soll im Sinne eines liberalen Ordnungskonzeptes vorgenommen werden, d.h. es handelt sich um

eine umfassende Modernisierungsstrategie, die auf die Einführung von Marktwirtschaft, Demokratie und internationalen Institutionen setzt – also jenem Mix an Instrumenten, die auch bei der Neuordnung Europas nach dem Zweiten Weltkrieg Anwendung fanden. In der deutschen wie in der weiteren europäischen Diskussion wird zwar mittlerweile von der Tatsache Kenntnis genommen, dass die USA diesen Wandel einleiten wollen. In der Regel wird dies von Regionalexperten und Politikern aber als utopisch abgetan und darauf verwiesen, dass der Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern das eigentliche Problem darstelle und die USA hier als parteilich wahrgenommen werden. Die Araber, so heißt es, würden die USA hassen und deshalb sei die Vorstellung absurd, den Mittleren Osten nach einem liberalen Konzept neu ordnen zu wollen.<sup>46</sup>

### *Lösungen für globale Probleme einfordern*

An die USA gerichtet wird die Forderungen hauptsächlich heißen, sich nicht nur auf die Sicherheitsbedrohungen zu richten, sondern auch die globalen Probleme wieder stärker ins Visier zu nehmen und gerade hier nach neuen Formen des Multilateralismus zu suchen. Dies erfordert vor allem vom amtierenden amerikanischen Präsidenten, weniger auf Einflüsterer zu hören, die *global governance* für Unfug halten. Das setzt allerdings unter denjenigen, die sich als Politiker oder NGO-Vertreter in diesem Bereich betätigen, voraus, dass man nicht jede Kritik der USA an Zielen der *global governance* zum Anlass nimmt, die USA zu isolieren. Wer eine kooperative Weltordnung schaffen will, sollte eine realistische Grundlage nicht vergessen: ohne die aktive Mitwirkung der USA ist keine Weltordnung möglich, wie immer sie aussehen mag.

### *Neue Debatte über Multilateralismus und die Vereinten Nationen*

Was sowohl Europäer wie Amerikaner dringend brauchen ist eine gemeinsam geführte Debatte über die Vor- und Nachteile von Multilateralismus und die Rolle der Vereinten Nationen wie der NATO bei der Lösung der wichtigsten Aufgaben der Sicherheitspolitik. Die Bilanz der Weltorganisation auf diesem Gebiet ist mager, um nicht zu sagen katastrophal. Der Neigung der meisten europäischen Regierungen wie Experten diese Probleme zu ignorieren oder sie klein zu reden steht die Neigung in den USA entgegen, das Kind mit dem Bade auszuschütten und die Vereinten Nationen zu marginalisieren. Diese Debatte muss frei von ideologischen Überhöhungen gestaltet werden, wie es sie auf beiden Seiten des Atlantiks gibt. Hier könnte eine wichtige Rolle gerade der deutschen Politik liegen. Das gleiche gilt für die Debatte über die Rolle der NATO. Diese könnte eine Renaissance erleben, gibt es doch nach dem Erschrecken über die Krise vom Anfang dieses Jahres einen Bedarf nach einer Form der transatlantischen Kooperation in Sicherheitsfragen, die zugleich substantiell und vertraulich ist, so dass man offen aber nicht öffentlich miteinander reden kann. Das Hauptproblem dabei dürfte die Abneigung Frankreichs gegen jegliche Aufwertung der NATO sein. Diesen Bedenken entgegenzuwirken könnte eine weitere Hauptaufgabe deutscher Außenpolitik in den kommenden Jahren werden.

<sup>46</sup> Eine lobenswerte Ausnahme stellt Außenminister Fischer dar, der sich in dem oben erwähnten Zeit-Interview vom 8. Mai 2003 deutlich hinter die Absicht stellte, eine Modernisierung des Mittleren Osten im gemeinsamen Vorgehen von Amerikanern und Europäern durchzuführen.