

DIETER DETTKE:

Das neue Interesse des Hegemonen an Verbündeten

Als die neue amerikanische Administration unter Führung von George W. Bush Anfang des Jahres 2001 ihr Amt antrat, schien Amerika auf dem besten Wege zu sein, der Welt den Rücken zuzukehren. Das Bemühen, sich auch außenpolitisch klar und deutlich von der Clinton-Administration abzugrenzen, war so stark, dass mit Ausnahme der NATO-Erweiterung alle außenpolitischen Initiativen der Vorgängerregierung gestoppt oder abgebremst wurden und auch bereits von ihr unterzeichnete internationale Verträge wieder zur Disposition standen. Die Folgen:

- ▶ Der Nahost-Friedensprozess kam zum Stillstand und die aktive amerikanische Vermittlungsrolle wurde ausgesetzt.
- ▶ Der Dialog mit China wurde einer grundlegenden Überprüfung unterzogen.
- ▶ Ansätze zu einer Politik der Verständigung mit Nordkorea wurden auf Eis gelegt und selbst die »sunshine policy« des amerikanischen Verbündeten Südkorea in Gegenwart von Präsident Kim öffentlicher Kritik unterzogen.
- ▶ Die amerikanische Präsenz auf dem Balkan wurde grundsätzlich in Frage gestellt, jedoch zunächst weitergeführt, wenn auch zögernd.
- ▶ Der amerikanische Druck auf multilaterale Institutionen, auf die UNO, die Weltbank und den IWF, nahm zu.

Eine Reihe von internationalen Abkommen waren auch schon vor Amtsübernahme der Bush-Administration in Gefahr, keine Mehrheit für die Ratifizierung durch den amerikanischen Senat zu finden. Dem umfassenden Abkommen zur Beendigung von Nuklearversuchen wurde bereits Ende 1999 noch während der Clinton-Administration die Ratifizierung im amerikanischen Senat verweigert. Der neue Internationale Strafgerichtshof stieß von Anfang an auf amerikanische Vorbehalte, wurde aber von der Clinton-Administration als eine der letzten Amtshandlungen schließlich doch unterzeichnet. Ebenso wurde das Kyoto-Abkommen zum Klimaschutz von der Clinton-Administration unterzeichnet, trotz der ablehnenden Haltung des Senats.

Als Fehler stellt sich insbesondere heute heraus, dass die Bush-Administration nicht nur ein internationales Abkommen zur Einschränkung des Handels mit Kleinwaffen ablehnte, sondern sich im Juli dieses Jahres auch weigerte, dem Durchführungsprotokoll für das Abkommen über biologische Waffen beizutreten. Als der neue Präsident auch den

ABM-Vertrag als Relikt des Kalten Krieges beiseite legte und das Kyoto-Abkommen offiziell von amerikanischer Regierungsseite ablehnte, konnte dies weltweit nur als klares Signal eines neuen amerikanischen Unilateralismus verstanden werden.

Die neue Administration wollte sich nicht durch eine Außenpolitik fesseln lassen, die sie eher verächtlich als globale Sozialarbeit zu charakterisieren pflegte. Sie wollte die verloren geglaubte nationale Handlungsfreiheit wieder zurückgewinnen und in Zukunft zeitlich unbegrenzte humanitäre Interventionen unter allen Umständen vermeiden. Der Schwerpunkt der neuen amerikanischen Außenpolitik war die Modernisierung der Streitkräfte.

In der Wahrnehmung von Amerikas Partnern war mit dieser Wende in der amerikanischen Außenpolitik die große Gefahr verbunden, militärische Macht mit Führung zu verwechseln. Die Befürchtung war, dass Amerika versucht sein könnte, gestützt auf seine dynamische Wirtschaft und seine militärische Kraft machtvoll zu präsidieren, statt globale Führung zu übernehmen.

Die Terroranschläge vom 11. September haben das Selbstverständnis Amerikas als Weltmacht tiefgreifend verändert. Eine Zäsur außenpolitischen Handelns ist erkennbar. Alte Kräfte und Vorstellungen von der Notwendigkeit amerikanischen Handelns ohne Rücksicht auf Partner und Verbündete bleiben sicher präsent. Sie sehen auch die neue Phase der Konfrontation mit dem transnationalen Terrorismus und der damit verbundenen internationalen Kooperation eher als Übergangsphase.

Aber dem neuen harten Realismus außenpolitischen Denkens in der Bush-Administration ist eine transformatorische Erfahrung nach dem 11. September nicht erspart geblieben: dass nämlich auch eine hoch überlegene Militärmacht in einer asymmetrischen Konfrontation in hohem Maße verwundbar bleibt; denn in der Auseinandersetzung mit dem Terror gibt es kein Gleichgewicht des Schreckens oder gleichgewichtige konventionelle Truppenstärken. Es gibt ein Ungleichgewicht des Terrors, das sich jedenfalls allein militärisch nicht ausgleichen lässt. Einer demokratisch verfassten Gesellschaft sind darüber hinaus auch innere Schranken bei der Wahl der Mittel zur Bekämpfung des Terrorismus gesetzt.

Die Terroristen haben es geschafft, mit Hilfe minderwertiger bzw. sogar ohne eigene Bewaffnung kommerzielle Flugzeuge in gelenkte Raketen mit ungeheurer Zerstörungskraft umzuwandeln. Sie haben Instrumente der offenen Gesellschaft gegen sie gekehrt und mit Hilfe einer äußerst hoch entwickelten Planungskapazität das World Trade Center und

Teile des Pentagon als Symbole amerikanischer Macht und der Globalisierung zerstören können. Der mit den Terroranschlägen vom 11. September verbundene Verlust an Menschenleben war höher als in Pearl Harbour und bei D-Day an der Omaha Beach, als die Amerikaner im Zweiten Weltkrieg unter schweren Verlusten die französische Küste in der Normandie stürmten.

In seiner Rede vor dem amerikanischen Kongress am 20. September zog Präsident George W. Bush die korrekte Schlussfolgerung, dass Amerika nicht immun gegen Angriffe sei. Auf sich selbst gestellt, kann auch die einzig verbliebene Supermacht den Terrorismus nicht erfolgreich bekämpfen. Die Vereinigten Staaten brauchen Verbündete, und in der Gestalt, wie der Kampf gegen den transnationalen Terror nach dem 11. September angelegt worden ist, kann man durchaus Anzeichen für eine Rückkehr Amerikas zum Multilateralismus erkennen:

- ▶ Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wurde frühzeitig mit den Terroranschlägen befasst.
- ▶ Artikel 5 des Nordatlantischen Vertrages wurde erstmals in der Geschichte der NATO herangezogen.
- ▶ Es wurde eine globale Allianz gegen den Terror geschmiedet, zu der auch nicht mit den USA verbündete Staaten gehören, darunter Russland, China, Indien, Pakistan und der Iran.

Nach den Militärschlägen gegen die Taliban und in der Annahme, dass es zu einer neuen Regierung in Afghanistan kommt, wird auch wieder die Stunde der UN-Friedenstruppen schlagen. Amerika ist daran interessiert, die UN zur Zukunftssicherung in Afghanistan heranzuziehen.

Deutlich war hier die Handschrift des amerikanischen Außenministers Colin Powell zu spüren, der im Kampf gegen den Terrorismus ähnlich wie im Golf-Krieg eine möglichst große Koalition von Staaten an der Seite der Vereinigte Staaten haben wollte. In globaler Zusammensetzung wird sich die Koalition gegen den Terror auf Dauer allerdings nicht zusammenhalten lassen. Zu unterschiedlich sind die hinter dem Solidaritätsbekenntnis mit den USA stehenden realen Interessen. Russland sieht in der Terrorismus-Bekämpfung in erster Linie einen Weg, den Tschetschenien-Konflikt auf eine andere Ebene zu heben und das eigene Terrorismusproblem in einem neuen Licht erscheinen zu lassen: nicht als Beispiel der Unterdrückung einer nationalen Minderheit, sondern als Teil der Auseinandersetzung mit dem transnationalen Terrorismus. China sieht die eigene innenpolitische Auseinandersetzung mit gewalttätigen Regimegegnern nicht ungern als Teil des internationalen

Kampfes gegen den Terrorismus. Die Hauptquelle des Terrorismus für Israel sind Hisbollah und Hamas und die Konzentration auf die Auseinandersetzung mit bin Laden löst in Israel eher die Befürchtung aus, dass letztlich für den Israel direkt bedrohenden Terror eine geringere Sicherheitsstufe gelten könnte.

Ginge es darum, in Afghanistan einen Koalitionskrieg gegen Osama bin Laden und seine Al-Quaida-Organisation zu führen, sind erhebliche Zweifel berechtigt, ob sich eine fragile globale Koalition tatsächlich zu einem gemeinsamen militärischen Handeln durchringen kann. Die Vereinigten Staaten haben während des Golf-Kriegs auch die Erfahrung machen müssen, dass Koalitionen in der Regel Kriegsziele begrenzen und der Führungsmacht unter Umständen sogar die Durchsetzung des eigenen Willens versagen können. Im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus ist denn auch von Anfang an nicht von formaler Koalitionsbildung gesprochen worden.

Sowohl Verteidigungsminister Rumsfeld als auch Condoleezza Rice, die Sicherheitsberaterin des Präsidenten haben stets von multiplen Koalitionen im Kampf gegen den Terrorismus gesprochen. Damit sollte von vornherein verhindert werden, die Definition der militärischen Ziele im Kampf gegen den Terrorismus der Koalition zu überlassen: »the mission defines the coalition« und nicht umgekehrt. Amerika will sich auf diese Weise Handlungsfreiheit innerhalb der Koalition sichern und sich in einer Situation existenzieller Bedrohung nicht von außen Beschränkungen auferlegen lassen. Dies gilt in diesem Zusammenhang auch für die Rolle der Vereinten Nationen. Die amerikanische Regierung ist sehr wohl daran interessiert, im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus auch die Unterstützung der Vereinten Nationen auf ihrer Seite zu haben, macht aber das eigene Vorgehen umgekehrt nicht von der völkerrechtlichen Legitimation durch die UNO abhängig. Hier liegt ein zentraler Unterschied in der Wahrnehmung des Rollenverständnisses der Vereinten Nationen zwischen der UNO als Institution einerseits und der amerikanischen Regierung andererseits. Ein Gewaltmonopol der UNO erkennen die Vereinigten Staaten nicht an.

Der Leiter des Planungstabes im State Department, Richard Haass, hat in diesem Zusammenhang die Formel vom »Multilateralismus à la carte« geprägt. Die dahinterstehende Realität ist, dass der internationalen Gemeinschaft eigentlich nur die Zustimmung zum amerikanischen Handeln verbleibt. Im entgegengesetzten Fall würde es am amerikanischen Verhalten auf internationaler Ebene nichts ändern.

Indes bleibt die Frage, ob ein amerikanischer Multilateralismus à la carte ausreicht, um gemeinschaftliches Handeln auf internationaler Ebene zu stärken.

Mit dem multilateralen Ansatz bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus ist ein Anfang gemacht worden, die amerikanische Außenpolitik stärker auf multilaterale Institutionen abzustützen. Der nächste Schritt müsste aber eine Ausweitung des Gebrauchs von multilateralen Instrumenten sowohl zur Bekämpfung des Terrorismus als auch auf anderen Gebieten sein. Neu stellt sich in diesem Zusammenhang vor allem das Problem einer Verstärkung der multilateralen Rüstungskontrolle. Aber an der Diskussion um andere internationale Gemeinschaftsaufgaben (Klimapolitik, Regelung der Biotechnologie, Krisenprävention u.a.) muss sich Amerika gestaltend beteiligen.

In seiner Rede vom 20. September vor dem amerikanischen Kongress erklärte George W. Bush, dass Amerika in seiner Trauer und Wut über die Terroranschläge vom 11. September seinen Auftrag und seine Berufung gefunden habe: »Unsere Nation – und diese Generation – wird unser Volk und unsere Zukunft von der düsteren Drohung der Gewalt befreien.« Von dieser Drohung wollen alle Menschen frei sein.

MATTHES BUHBE:

Strategiewechsel im Nahostkonflikt?

»I want to announce this morning, that I have informed the US that we have put all our capabilities under their disposal, and of our readiness to be part of the international alliance for ending terrorism against unarmed innocent civilians. Our objective is securing a world where security, peace and justice prevail. I will do all my part whatever is necessary to achieve that goal.«

Präsident Jasser Arafat am 19. September 2001

»The Americans have moved from one era to another. We haven't even begun to understand what happened there. They aren't thinking about how to defend Israel, but how to defend themselves in a crazy war.«

Außenminister Schimon Peres
bei seiner Rückkehr aus den USA am 24. Oktober 2001

»Arafat has chosen a strategy of terror and created a coalition of terrorists.«

Premier Ariel Scharon zum kanadischen Außenminister
John Manley am 31. Oktober 2001.