

sind. Die neue Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 bietet erste Ansätze hierfür, bleibt aber noch recht vage

Dabei ist es auch wichtig, die Dynamik des sich gegenseitig verstärkenden Unilateralismus und Populismus zu durchbrechen. 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.

Der Strategiewandel amerikanischer Außenpolitik und die Folgen für die transatlantischen Beziehungen

Peter Rudolf*

Abstract: Under the presidency of George W. Bush, changes in American grand strategy have, in effect, amounted to a rather consistent new paradigm of hegemonic unilateralism: the preservation of unipolarity, i.e., the maintenance of military supremacy regardless of potential threats and adversaries; a heightened perception of intolerable threats, which has led to the rejection of containment as *the* fundamental concept of security policy with respect to the new threats; the attempted legitimization of preventive war against states that support terrorism in whatever form, and the emphasis on strategic independence. Those changes, which culminated in the Iraq war, have accentuated structural problems in the transatlantic relationship.

Keywords: Strategiewandel, US-Außenpolitik, Irak-Intervention, transatlantische Kooperation, Naher und Mittlerer Osten

Trotz der Wahrnehmung einer gemeinsamen Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus hat der Strategie-wandel amerikanischer Außenpolitik nach dem 11. September die Konflikte im transatlantischen Verhältnis akzentuiert.¹ Schärfen wurden die Konflikte vor allem deshalb, weil vor dem Hintergrund einer erhöhten Wahrnehmung asymmetrischer Bedrohungen die auf überlegene militärische Macht und uneingeschränkte Handlungsfreiheit setzende Denkschule den außenpolitischen Diskurs bestimmte und in beträchtlichem Maße die Außenpolitik unter George W. Bush prägte. Der Krieg gegen den Irak – geführt zur Ausschaltung einer sich angeblich mehr und mehr zuspitzenden künftigen Bedrohung – war Konsequenz und Kulmination der neuen strategischen Orientierung amerikanischer Außenpolitik, wie sie nach dem 11. September 2001 Gestalt gewann.² Die traumatische Erfahrung asymmetrischer Verwundbarkeit veränderte zudem den Kontext außenpolitischer Entscheidungen tief-greifend: Sie führte zum erneuten Primat einer an »worst case«-Annahmen ausgerichteten Sicherheitspolitik; damit verbunden zur klaren Dominanz eines seine historische Aufgabe findenden Präsidenten und zu einer selbstbeschränkten, ja bis zur institutionellen Selbstaufgabe gehenden Rolle des Kongresses in der Außenpolitik.

1. Der 11. September und seine Folgen: Ein neues strategisches Paradigma

Die Anschläge des 11. September aktivierten das von Historikern diagnostizierte Streben nach »absoluter Sicherheit«.³ In der Rhetorik des Präsidenten blitzt dieses Motiv seitdem immer wieder auf. Sollen die USA sich jemals wieder sicher fühlen können, muß die Bedrohung durch Terroristen und die unterstützenden Staaten in toto beseitigt werden.⁴ Der »Krieg gegen den Terrorismus« – und zwar in seiner staatszentrierten, gegen »Terrorstaaten« mit Massenvernichtungs-

- 1 Aus der Fülle der Arbeiten zu den transatlantischen Beziehungen siehe Helga Haftendorn, A Poisoned Relationship? Die transatlantischen Beziehungen nach den Terrorangriffen des 11. September 2001, in: Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika, Trier: Wissenschaftlicher Verlag Trier 2003, S. 249-275; Gert Krell, Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31-32/2003 (28. Juli 2003), S. 23-30; Thomas Risse, Die neue Weltordnung: US-amerikanische Hypermacht – europäische Ohnmacht, in: WeltTrends, (Sommer 2003) 39, S. 110-119; Peter Rudolf, Die USA und die transatlantischen Beziehungen nach dem 11. September 2001, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/2002 (21. Juni 2002), S. 7-13; John Peterson/Mark A. Pollack (Hrsg.), Europe, America, Bush: Transatlantic relations in the twenty-first century, London/New York: Routledge 2003; Gustav Lindstrom (Hrsg.), Shift or Rift? Assessing US-EU relations after Iraq, Paris: European Unions Institute for Security Studies 2003.
- 2 Zur Entwicklung der Außenpolitik unter Bush siehe insbesondere Ivo Daalder/James M. Lindsay, America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy, Washington: Brookings Institution Press 2003.
- 3 James Chace/Caleb Carr, America Invulnerable. The Quest for Absolute Security from 1812 to Star Wars, New York: Summit Books 1988.
- 4 »We will not be secure as a nation until all of these threats are defeated. Across the world and across the years, we will fight these evil ones, and we will win.« George W. Bush, Rede in Fort Campbell, 21.11.2001, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/print/20011121-3.html>.

* Dr. Peter Rudolf, Forschungsgruppe Amerika, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

waffen gerichteten Form⁵ – wurde so zum legitimierenden Prinzip für die Durchsetzung eines neuen strategischen Paradigmas. Dieses war längst im außenpolitischen Diskurs entwickelt, wurde aber auf die neue Situation hin angepaßt. Welches sind die grundlegenden Prinzipien dieses strategischen Entwurfs, die es rechtfertigen, von einem strategischen Bruch und von der programmatischen Dominanz eines hegemonialen Unilateralismus zu sprechen?⁶ Vier sind es, die in den programmatischen Stellungnahmen der Administration, insbesondere in denen des Präsidenten, deutlich zu erkennen sind.⁷

Erstens: die Bewahrung einer überlegenen Machtposition, insbesondere der militärischen Suprematie – losgelöst von potentiellen Gegnern – als erklärtem sicherheitspolitischem Ziel. Damit sollen mögliche regionale oder globale Rivalen von einem Vormachtstreben und einer Herausforderung der von den USA geführten internationalen Ordnung entmutigt und abgehalten werden. Allein die überlegene Macht der USA kann dieser Vorstellung nach internationale Ordnung und internationalen Frieden garantieren. Dahinter steht – in der Sprache der Politikwissenschaft – die Theorie »hegemonialer Stabilität«.⁸ Amerikanische Vorherrschaft gilt als stabilisierend, von Multipolarität wird Instabilität erwartet. Amerikanische Hegemonie ist somit nicht nur sicherheitspolitisch notwendig, sondern auch moralisch geboten.

Zweitens: die dezidierte Betonung strategischer Unabhängigkeit als außenpolitischer Maxime. Das bedeutet: die weitgehende Absage an die institutionelle Einbindung und damit Einschränkung amerikanischer Macht, die das Kennzeichen der spezifisch amerikanischen Form liberaler Hegemonie nach 1945 war. Die Logik des »American system«, jener institutionalisierten Form wohlwollender Hegemonie, erfordert ein gewisses Maß an Bereitschaft zu einem prinzipienorientierten Multilateralismus.⁹ Eine grundsätzliche, im Einzelfall einseitiges Handeln nicht ausschließende Präferenz für einen multilateralen Ansatz, wie ihn liberale Internationalisten für notwendig halten, ist im außenpolitischen Ansatz von Präsident Bush nicht zu erkennen. Wenn vom Multilateralismus die Rede ist, dann geht es der Bush-Administration um die Zusammenarbeit mit anderen Staaten im Dienste bestimmter Ziele; die Ziele, die Aufgaben bestimmen dabei die flexiblen Koalitionen. Multilateralismus wird instrumentell verstanden und kann dabei, wo es notwendig

erscheinen sollte, auch seinen Niederschlag in institutionellen Strukturen finden.

Drittens: die Doktrin des Präventivschlages, die sich nicht nur gegen Terroristen, sondern auch gegen nach Massenvernichtungswaffen strebende »Schurkenstaaten« richtet. Daß gegen zum Selbstmord bereite nichtstaatliche Akteure, die im Rahmen eines religiös-ideologischen Überzeugungssystems agieren, Abschreckung schwierig oder gar unmöglich ist, läßt sich nicht bestreiten. Doch die Absage an Abschreckung und Eindämmung, wie sie Präsident Bush am deutlichsten in seiner Rede in West Point am 1. Juni 2002 formulierte, reicht weiter: »Containment is not possible when unbalanced dictators with weapons of mass destruction can deliver those weapons on missiles or secretly provide them to terrorist allies.«

Sicher waren präventive Militärschläge zur Ausschaltung von Anlagen zur Produktion von Massenvernichtungswaffen ein Element in der amerikanischen Counterproliferation unter Clinton – jedoch im Kontext einer Politik, in der Eindämmung und Abschreckung zentrale Pfeiler darstellten. Das gilt nach dem 11. September für diese Administration nicht mehr länger im Hinblick auf sogenannte »rogue states«. Der strategische Bruch liegt in der Delegitimierung von Eindämmung und Abschreckung.¹⁰ So sehr Präemption in diesem weit gefaßten Verständnis, aber auf wenige Fälle beschränkten Sinne dem Unbehagen an der Abschreckung entspringt, ist sie doch im Grunde Teil einer Abschreckungspolitik: einer »höheren Form der Abschreckung«: Nicht (erst) vom Einsatz von Massenvernichtungswaffen, sondern bereits von ihrem Erwerb sollen Staaten abgehalten werden.¹¹

Viertens: das Programm der politischen Transformation des Nahen und Mittleren Ostens.¹² Dem liegt die Diagnose zugrunde, daß politisch und ökonomisch stagnierende Staaten, deren Bevölkerung weder politische Einflußchancen noch wirtschaftliche Hoffnung sieht, zur Brutstätte von Extremismus werden. Wie noch kein Präsident vor ihm plädierte George W. Bush für die Überwindung einer seit Jahrzehnten verfolgten, aber verfehlten, weil primär an der Stabilität befreundeter autokratischer Regime orientierten Politik. Eine »nach vorne gerichtete Strategie der Freiheit« im Nahen und Mittleren Osten gilt als zentrales Element des Kampfes gegen den Terrorismus. Die deklaratorische Verpflichtung auf das Ziel der Demokratieförderung ist als Bruch mit der bisherigen US-Politik in der Region in seiner Bedeutung nicht gering einzuschätzen, auch wenn es sich dabei auch, vielleicht zu allererst, um einen zusätzlichen Legitimationsrahmen für den gewaltsamen Regimesturz im Irak handelt. Ein freiheitlicher Irak soll, wie es scheint, als

5 Die Argumentationsfigur der »Bush-Doktrin« lautet so: »Some states that sponsor terror are seeking or already possess weapons of mass destruction; terrorist groups are hungry for these weapons, and would use them without a hint of conscience. And we know that these weapons, in the hands of terrorists, would unleash blackmail and genocide and chaos.« Rede von Bush am 11.3.2002, zu finden in: NYT, 11.2.2002.

6 Siehe John Ikenberry, America's Imperial Ambition, in: Foreign Affairs, 81 (September/Oktober 2002) 5, S. 44-60; Robert Jervis, Understanding the Bush Doctrine, in: Political Science Quarterly, 118 (Herbst 2003) 3, S. 365-388; David C. Hendrickson, Toward Universal Empire: The Dangerous Quest for Absolute Security, in: World Policy Journal, Herbst 2002, S. 1-10; Ken Jowitt, Rage, Hubris, and Regime Change, in: Policy Review (April/Mai 2003), No. 118, S. 33ff.; Edward Rhodes, The Imperial Logic of Bush's Liberal Agenda, in: Survival, 45 (Frühjahr 2003) 1, S. 131-154.

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

8 Jervis, Understanding the Bush Doctrine, S. 377, macht darauf aufmerksam.

9 John G. Ikenberry, American Grand Strategy in the Age of Terror, in: Survival, 43 (2001), Nr. 4, S. 19-34.

10 Zwar spricht die Bush-Administration von Präemption, die Bedeutung dieses Begriffes wird jedoch unter Verweis auf veränderte Bedrohungen derart ausgeweitet, daß es faktisch um das geht, was klassisch als Präventivkrieg bezeichnet wird. Siehe Michael Byers, Letting the Exception Prove the Rule, in: Ethics and International Affairs, in: Ethics and International Affairs, 17 (2003) 1, S. 9-16.

11 Charles Krauthammer, The Obsolescence of Deterrence, in: The Weekly Standard, 12.09.2002, Vol. 8, Issue 13.

12 Siehe Peter Rudolf, Die »Strategie der Freiheit« im Nahen und Mittleren Osten. Rhetorik und Realität amerikanischer Politik, Berlin: SWP-Aktuell 53, Dezember 2003.

Modell für die Vereinbarkeit traditioneller arabischer und demokratischer Werte dienen. Unklar blieb von vornherein, wie ein umgestalteter Irak tatsächlich eine solche katalytische Wirkung für die Region entfalten könnte und worauf sich die Erwartung einer in Demokratie resultierenden Kettenreaktion gründet.

Festzuhalten ist: Auf *programmatischer* Ebene läßt sich von einem neuen strategischen Paradigma sprechen, dessen mitunter offensive, geradezu provokative Propagierung auch den Zweck hatte, unter den Verbündeten eine Debatte über die neuen Sicherheitsbedrohungen und die angemessene Reaktion darauf auszulösen¹³ – und unter Nutzung »weicher Macht« die internationale Agenda neu zu strukturieren. Diesen Zweck hat es in den transatlantischen Beziehungen erfüllt, auch wenn der Strategiewandel die Konflikte zwischen den Verbündeten zunächst einmal verschärft hat.

2. Die Irak-Intervention und die Folgen

Der im Irakkrieg kulminierende Strategiewandel in Washington stellte die europäischen Verbündeten vor schwierige Fragen beim Umgang mit den USA. Dabei zeigte sich, daß Verteidigungsminister Rumsfelds Unterscheidung in das »alte« und das »neue« Europa in einem wichtigen Sinne zutrifft: in der Irakfrage offenbarten sich zwei unterschiedliche strategische Ansätze im Umgang mit der einzigen Supermacht.¹⁴ Das »neue Europa«, allen voran die britische Regierung unter Premierminister Blair, setzte auf »bandwagoning«, auf den Schulterschuß mit den USA, sei es aus Überzeugung oder Interesse, sei es aus dem Kalkül heraus, daß gegenüber einer entschlossenen Bush-Administration keine politisch sinnvolle Alternative bestand, sei es im Falle ostmitteleuropäischer Staaten aus einer Mischung wirtschaftlicher und politischer Interessen an engen Beziehungen zu den USA.¹⁵ Das »alte« Europa, namentlich Frankreich und Deutschland, betrieben aufgrund der tiefen Zweifel an der strategischen Klugheit der amerikanischen Politik eine Strategie des »balancing« – genauer: des »soft balancing«,¹⁶ nämlich den Versuch, die amerikanische Machtausübung durch die Nutzung internationaler Institutionen wenn nicht zu beschränken, so zumindest dem gegen den Irak geführten Präventivkrieg die internationale Legitimation zu verweigern. Insofern unterschied sich die »Irakkrise« von früheren Konflikten innerhalb der Allianz: Deutschland und Frankreich lehnten amerikanisches Vorgehen in einer Frage, die für die US-Administration von vorrangigem Interesse war, nicht nur ab; sie wandten sich aktiv dagegen und versuchten die USA zu isolieren (wenn-

gleich sie das nicht soweit trieben, daß die Allianz tatsächlich hätte gefährdet werden können – etwa durch die Verweigerung logistischer Zusammenarbeit).¹⁷

Die Tatsache, daß eine über Jahrzehnte fest gefügte Beziehung wie die deutsch-amerikanische auf der Ebene der Regierungsbeziehungen derart in die Krise geraten konnte, zeugt jedoch davon, wie belastend strategische Divergenzen werden können, wenn sie durch Enttäuschungen und Animositäten auf persönlicher Ebene angeheizt werden.¹⁸ Von der Zerrüttung, vom Bruch der transatlantischen Beziehungen war allerorten die Rede, von der schlimmsten Krise seit Jahrzehnten. Nicht der schlechte Zustand war dabei vielleicht das Beunruhigende, sondern der offensichtlich auf amerikanischer Seite fehlende politische Willen, die Beziehungen zu verbessern. »The administration won't lift a finger to heal the relationship«, lautete die Vorhersage eines *senior administration official* im Frühjahr 2003, bevor die Besetzung des Irak und die damit verbundenen Probleme die Grenzen amerikanischer Macht sehr deutlich machten – und die Prämisse fraglich werden ließen, die europäischen Mächte Deutschland und Frankreich seien für die USA weltpolitisch abkömmlich geworden.¹⁹

Die weitere Entwicklung der transatlantischen Beziehungen wird vor allem vom Kurs amerikanischer Außenpolitik abhängen. Zwar werden die USA aufgrund ihrer außergewöhnlichen Machtposition und ihrer spezifischen politischen Kultur stets eine Außenpolitik sui generis verfolgen, die das Potential für transatlantische Konflikte in sich birgt. Doch wie sehr Konflikte die Beziehungen bestimmen und wie sie ausgetragen werden, hängt sehr davon ab, welche der außenpolitischen Grundorientierungen in den USA dominiert. Trotz einer zeitweise mit großer überparteilicher Zustimmung betriebenen Außenpolitik sind die grundlegenden außenpolitischen Konfliktlinien auch nach den Anschlägen vom 11. September 2001 nicht verschwunden. Die Dauerkrise im Irak, die zweifelhaften Begründungen für den Krieg und seine Kosten eröffneten eine Einbruchsstelle für die Kritik an der Außenpolitik des Präsidenten. Die Vertreter einer hegemonial-unilateralen Außenpolitik sind in die Defensive geraten. Die Phase überparteilicher Zustimmung zur Außenpolitik von George W. Bush ging mit dem Beginn des Wahljahres 2004 zu Ende. Wie einst (neo)konservative Republikaner in den 90er Jahren die außenpolitische Debatte prägten, so versuchen es diesmal der Demokratischen Partei nahestehende außenpolitischen Experten: mit einem an die Tradition Wilsons und Trumans anküpfenden liberalen oder »progressiven Internationalismus«, der bei aller multilateralen Orientierung, bei allem Festhalten an alten Allianzen, die Bereitschaft zu militärischer Stärke betont.²⁰

13 So Philip Zelikow, *The Transformation of National Security*, in: *The National Interest*, (Frühjahr 2003) 71, S. 17-28 (27). Er war »inoffiziell« an der Vorbereitung des Dokuments beteiligt.

14 Siehe G. John Ikenberry, *Strategic Reactions to American Preeminence: Great Power Politics in the Age of Unipolarity*, United States Central Intelligence Agency, National Intelligence Council, July 28, 2003, Web-posted October 10, 2003.

15 Siehe Matthew Rhodes, *Central Europe and Iraq: Balance, Bandwagon, or Bridge?*, in: *Orbis*, 48 (Sommer 2004) 3, S. 423-436.

16 Der Begriff »soft balancing« stammt, wie es scheint, von Robert Pape, *The World pushes back*, in: *Boston Globe*, 23.3.2003.

17 Siehe Rajan Menon, *The End of Alliances*, in: *World Policy Journal*, 20 (Sommer 2003) 2, S. 1-20 (4).

18 Siehe Stephen F. Szabo, *Germany and the United States After Iraq: From Alliance to Alignment*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1/2004, S. 41-52.

19 Zitiert in Bruce Stokes, *Alliance Therapy*, in: *National Journal*, 3.5.2003.

20 Ronald Asmus et al., *Progressive Internationalism: A Democratic National Security Strategy*, www.ppionline.org/specials/security_strategy.

Außenpolitische Kosten und innenpolitisches Kalkül – nämlich die Neutralisierung kontroverser Themen – haben die Rhetorik des Präsidenten abgeschwächt, das neue außenpolitische Paradigma jedoch in seinen Kernelementen unberührt gelassen. Zwar ist schon das Ende des »neokonservativen« Moments ausgerufen worden.²¹ Doch weiterhin ist ein Präsident im Amt, der an zentralen Vorstellungen »neokonservativen« Denkens festhält – nämlich jener Mischung aus ausgeprägter Skepsis gegenüber multilateraler Einbindung (und damit Einschränkung) amerikanischer Macht und der im amerikanischen Exzeptionalismus verwurzelten Überzeugung, daß die Vereinigten Staaten eine besondere Rolle und besondere Verpflichtungen haben, gerade auch, was die weltweite Durchsetzung demokratischer Herrschaftsformen angeht.

Wird die taktische, das heißt den Problemen im Irak und der Kritik in den USA geschuldete Tendenz zur verstärkten Nutzung der UN und der NATO qualitativ in eine strategische Rückbesinnung auf die Grundlagen der amerikanischen Führungsrolle im internationalen System umschlagen? Die traditionelle Rolle eines »wohlwollenden Hegemons« bedeutet ja, die Interessen anderer Staaten in die Bestimmung der eigenen Interessen aufzunehmen und im Prinzip multilaterale Mechanismen zu bevorzugen, damit andere Staaten eine Chance haben, ihre Interessen und Perspektiven einzubringen.

3. Herausforderungen für die transatlantische Kooperation

Die strategische Fokussierung amerikanischer Außenpolitik auf den Greater Middle East und den Nexus zwischen Massenvernichtungswaffen und Terrorismus stellt die transatlantischen Beziehungen vor schwierige Herausforderungen. Drei sollen im folgenden mehr angerissen als ausführlich diskutiert werden.

3.1. Einsatz militärischer Macht

Die Bush-Administration will sich der NATO im Rahmen der neuen Sicherheitsagenda bedienen, der Bedrohung durch den »toxic mix of weapons of mass destruction and terrorism«. ²² Die europäischen Verbündeten sollen über die »neue« NATO und ihr Kernstück, die von den USA initiierte multinationale NATO Response Force, in die Bush-Doktrin und ihre Orientierung auf den *Greater Middle East* eingebunden werden.²³ Doch kann eine Sicherheitsorganisation, die von der Bush-Administration vor allem als »Werkzeugkasten« für ihre Globalpolitik gedacht ist, auf Dauer die primäre transatlantische Klammer sein? Die eu-

ropäischen Verbündeten haben – das lehrt der Fall Irak – wenig oder keinen Einfluß auf die Entscheidungen einer Administration, die unter Konsultation nicht gemeinsames Abwägen und Entscheiden, sondern die Benachrichtigung über einseitig getroffene Entscheidungen zu verstehen scheint. Die NATO in ihrer jetzigen Form folgt dem Modell eines »dominanten Seniorpartners und verschiedener Juniorpartner«. ²⁴

Besonders konfliktartig ist eine solche Rollen- und Machtdifferenz für ein militärisches Bündnis, wenn es um die Frage von Krieg und Frieden geht. Denn hier besteht eine normative Kluft zwischen USA und Europa, die durch die Bereitschaft Großbritanniens und anderer europäischer Staaten zur Gefolgschaft im Irak-Krieg leicht übersehen werden kann: Keiner der europäischen Staaten – auch nicht Großbritannien – rechtfertigte den Einsatz im Irak mit dem Recht auf Selbstverteidigung; allein die VN-Resolutionen wurden als rechtliche Grundlage für den Krieg angeführt.²⁵

Wie läßt sich mit dieser normativen Kluft umgehen? Ein Vorschlag lautet, die atlantische Allianz solle sich auf neue Leitlinien für den Einsatz militärischer Macht einigen.²⁶ Das hieße zunächst, sich auf eine Art negativen Kompromiß verständigen. Demzufolge sollten die europäischen Verbündeten den präventiven Einsatz militärischer Macht nicht länger grundsätzlich ablehnen, die USA sollten diesen nicht ins Zentrum ihrer Strategie stellen, sondern für außergewöhnliche Fälle als Option in der Hinterhand behalten. Darüber hinaus wäre eine Verständigung über die Fälle anzustreben, in denen eine militärische Intervention zu rechtfertigen ist. Ein solcher kooperativer Ansatz für den Umgang mit dem Streitfall Militärintervention hätte aus Sicht seiner Befürworter den Vorteil, daß er die Möglichkeit eines komplementären, begrenzt arbeitsteiligen Vorgehens eröffnen würde – in dem Sinne, daß die USA vor allem die Kampfeinsätze tätigen, die Europäer vor allem das (anschließende) peacekeeping und nation-building betreiben. Für die USA würde dies jedoch bedeuten, ihre Handlungsfreiheit einzuschränken und sich einer multilateralen Abstimmung zu öffnen.

Ein anderer, bescheidenerer Ansatz im Umgang mit der strittigen Frage militärischer Intervention läge darin, diese Frage schlicht von den kooperativen Feldern der transatlantischen Beziehungen zu isolieren und anzuerkennen, daß man unterschiedliche Positionen hat, die daraus möglicherweise resultierenden Konflikte aber in zurückhaltender und diskreter Diplomatie »entpolitisiert«. ²⁷ Das mag solange möglich sein, als Interventionen nicht potentiell abträgliche Rückwirkungen auf die Interessen der sie ablehnenden Seite haben. Das würde vielleicht auch bedeuten, diesen Konflikt

21 So G. John Ikenberry, *The End of the Neo-Conservative Moment*, in: *Survival*, 46 (Frühjahr 2004) 1, S. 7-22.

22 R. Nicolas Burns, US. Ambassador to NATO, *Launching NATO's Transformation at Prague*, Manfred Wörner Memorial Lecture, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, 30.10.2002.

23 Zur NATO-Diskussion in Washington siehe James Kitfield, *U.S. to NATO: Change or Else*, in: *National Journal*, 12.10.2002.

24 E. Wayne Merry, *Therapy's End: Thinking Beyond NATO*, in: *The National Interest*, No. 74 (Winter 2003/04), S. 43-50 (50).

25 Siehe David B. Rivkin, Jr., Lee A. Casey, *Leashing the Dogs of War*, in: *The National Interest*, (Herbst 2003) No. 73, S. 57ff.

26 So der Vorschlag in Henry A. Kissinger and Lawrence H. Summers, *Co-Chairs, Renewing the Atlantic Partnership. Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, New York 2004, S. 18f.

27 Zur Diskussion dieses Ansatzes siehe Andrew Moravcsik, *Striking a New Transatlantic Bargain*, in: *Foreign Affairs*, 82 (Juli/August 2003) 4, S. 74-89 (81f).

aus multilateralen Organisationen weitgehend heraus zu halten. Das hieße, den USA aufgrund ihrer besonderen Position im internationalen System ein gewisses Maß an unilateraler Handlungsfreiheit zuzugestehen.

3.2 Kooperation bei der Transformation des Nahen und Mittleren Ostens?

Die transatlantische Krise des Jahres 2003 endete in einer geschäftsmäßigen, pragmatischen Wiederannäherung.²⁸ Diese wurde von deutscher Seite auch dadurch erleichtert, daß Außenminister Fischer den Jihad-Terrorismus und seine »totalitäre Ideologie« als größte Bedrohung regionaler und globaler Sicherheit anerkannte.²⁹ Mit dem sicher sehr vagen Vorschlag einer transatlantischen Initiative für den Nahen und Mittleren Osten ließ sich deutsche Außenpolitik auf die Agendaverschiebung amerikanischer Außenpolitik ein. Dabei wurde aber unmißverständlich die in Europa vorherrschende Position artikuliert, daß zugleich ein aktives Engagement zur Befriedung und Regelung des palästinensisch-israelischen Konflikt gefordert ist – ein Engagement, daß unter der Bush-Administration bestenfalls sporadisch und halbherzig zu erkennen war.

Die vor allem aus den Reihen amerikanischer »Atlantiker« kommenden Vorschläge zur Zusammenarbeit bei der Reform und Modernisierung des Nahen und Mittleren Ostens sind sehr stark von dem Interesse bestimmt, nach der Irakkrise eine neue gemeinsame transatlantische Agenda zu finden. Zudem würden gemeinsame amerikanisch-europäische Initiativen in der Region vielleicht größere Resonanz finden, gerade weil sie weniger »amerikanisch« erscheinen.³⁰ Aber wie attraktiv ist es für europäische Politik, in der Region als allzu eng mit den USA verbunden zu erscheinen? Dieser Vorbehalt dürfte auch ein Grund, warum die EU einen komplementären, aber eigenen Ansatz bevorzugt. Den USA wird jedoch Abstimmung angeboten.³¹

Entgegen der auf amerikanischer Seite bisweilen grandiosen Rhetorik verfolgen beide Seite einen in der Praxis sehr ähnlichen Ansatz bei der Förderung politischen Wandels, insbesondere gegenüber den »befreundeten« autokratischen Staaten in der Region, deren Destabilisierung niemand im Sinne hat.³² Der Fokus liegt auf graduellen Reformen, auf positiven Anreizen, auf indirekten, die politische Machtstruktur nicht unmittelbar berührenden Ansätzen. Amerikanische Politik im Rahmen der *Middle East Partnership Initiative* und

europäische Politik im Rahmen des *Barcelona-Prozesses* beruhen sehr stark auf der Hoffnung, daß wirtschaftliche Entwicklung »spill over«-Effekte auf den politischen Bereich zeitigt.

Eine gewisse Koordination europäischer und amerikanischer Programme und Projekte ist sicherlich wünschenswert, eine gewisse Institutionalisierung wäre diesem Ziel förderlich. Die Einigung auf ein »Forum for the Future« auf dem G-8 Treffen im Sommer 2004 ist ein erster bescheidener Schritt in diese Richtung. Skepsis ist angebracht, dass über begrenzte funktionale Kooperation hinaus die Transformation des Nahen und Mittleren Ostens zu *dem* großen europäisch-amerikanischen Zukunftsprojekt werden kann.

3.3 Die nächste Krise: Iran

Doch die Region birgt auch das Potential für weitere transatlantische Konflikte. Steuern die transatlantischen Beziehungen auf ihre nächste Krise zu – diesmal über den rechten Umgang mit Iran? Diese Besorgnis ist inzwischen vernehmlicher geworden, nachdem das als Erfolg europäischer Diplomatie gepriesene Nuklearübereinkommen iranischer Intransigenz zum Opfer zu fallen scheint und die Bush-Administration sich darin bestärkt sieht, daß Konfrontation und Isolation, nicht aber kooperative Anreize der geeignete Ansatz sind.³³ Deutsche/europäische Außenpolitik steht in der Iranfrage vor der Wahl, entweder in den USA den Eindruck eines ratlosen, auf Zeit spielenden Taktierens zu bestärken oder in den USA *offensiv* für eine in sich schlüssige transatlantische Strategie gegenüber Iran zu werben. Der Erfolg »konditionalen Engagements« – konkret die faktische Verknüpfung des Handels- und Kooperationsabkommens mit der Unterzeichnung des IAEA-Zusatzprotokolls und dem Verzicht auf den vollen nuklearen Brennstoffzyklus – mag zwar in Frage stehen, entschieden ist über ihn aber noch nicht.

Amerikanische Kommentatoren und Politiker fordern von den Europäern immer wieder die Bereitschaft ein, eine härtere Gangart einzuschlagen. Das mag verbesserten transatlantischen Beziehungen förderlich sein. Doch deutsche, europäische Politik sollte eine solche Bereitschaft klar an Veränderungen in der amerikanischen Politik binden – an den Willen, auch auf Anreize zu setzen, die starre Politik der Eindämmung und Isolation zu verändern. Denn: Wenn überhaupt, dann ließe sich nur mit einer gemeinsamen Strategie jener breite Rahmen von Anreizen und Sanktionen schaffen, der vielleicht am ehesten die iranische Kosten-Nutzen-Kalkulation beeinflussen könnte. Notwendig wäre auf beiden Seiten des Atlantiks die Bereitschaft zum Rollenwechsel, zu einer flexibleren Politik. Europäische Bereitschaft, verstärkt wirtschaftlichen Druck einzusetzen, aber zugleich amerikanische Bereitschaft zur Normalisierung der Beziehungen mit dem Iran – so lauten die Voraussetzungen

28 Zur Einschätzung der Interessen siehe David C. Gompert, What does America want of Europe?, in: Gustav Lindstrom (Hrsg.), Shift or Rift? Assessing US-EU relations after Iraq, Paris: European Unions Institute for Security Studies 2003, S. 43-75.

29 Siehe seine Rede auf der Münchner Konferenz zur Sicherheitspolitik am 7.2.2004.

30 Siehe Jon B. Alterman, The False Promise of Arab Liberals, in: Policy Review, No. 125, Juni-Juli 2004; zugänglich über www.policyreview.org.

31 Siehe den »Interim Report on an EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East«, den der irische Außenminister Brian Cowen im März auf dem Treffen des General Affairs and External Relations Council vorstellte; zugänglich über www.eu2004.ie/content/index.asp?sNavlocator=66&list_id=451.

32 Siehe Richard Youngs, Europe's Uncertain Pursuit of Middle Eastern Reform. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers. Middle East Series, Number 45, June 2004.

33 Siehe Peter Rudolf, Die USA, Iran und die transatlantischen Beziehungen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 37, August 2004.

für einen abgestimmten transatlantischen Ansatz in der Nuklearfrage.³⁴

³⁴ Der könnte folgendermaßen aussehen: Umsetzung der Bestimmungen des Zusatzprotokolls und Verzicht auf den vollen Brennstoffkreislauf im Austausch gegen die vertragliche Zusicherung aller mit dem Brennstoffkreislauf verbundenen Leistungen (Lieferung von Brennstoffen, Zurücknahme verbrauchter Brennstoffe) seitens EU, USA und Rußlands, solange sich Iran an die Verpflichtungen hält. Siehe Robert Einhorn, The Iran Nuclear Issue, Statement before the Senate Foreign Relations Committee, October 28, 2003; siehe auch den Vorschlag von Brent Scowcroft, A Critical Nuclear Moment, in: WP, 24.6.2004, S. A25.

Ohne eine wirkungsvollere diplomatische Strategie könnte es sich erweisen, daß die Präventivschlagsdoktrin von vielen Kommentatoren zu früh tot gesagt wurde. Ein nuklear bewaffneter Iran ist für die USA inakzeptabel.

SICHERHEITSPOLITIK UND FRIEDENSFORSCHUNG

Zwischen Widerstand und Opposition: Gewaltordnungen in Palästina

Margret Johannsen*

Abstract: In the course of the al-Aqsa Intifada, the Palestinian Authority's monopoly on the use of force has eroded. However, the use of violence is not the sole defining feature of sub-state actors engaged in the struggle against Israel. The national-religious Islamic Resistance Movement Hamas and Fatah's al-Aqsa Martyrs' Brigades represent social orders which fulfill elementary social functions such as providing economic sustenance, controlling force and securing legitimacy. By this means, they acquire stability and are able to influence the dynamics of the conflict. Whether society continues to accept these violence-based social orders nevertheless depends on how it judges the prospects of a political solution and an acceptable settlement of the conflict.

Keywords: Palästina, Israel, gewaltgestützte Ordnungen, al-Aqsa-Intifada

Im Palästinakonflikt, dem ältesten noch virulenten Regionalkonflikt internationaler Bedeutung, sprechen seit Herbst 2000 erneut die Waffen. In der al-Aqsa-Intifada stehen der technologisch weit überlegenen Militärmacht Israels auf palästinensischer Seite substaatliche Gewaltakteure mit begrenzter Kampfkraft gegenüber, die ihre militärische Unterlegenheit mit unkonventioneller Kriegführung, Terror eingeschlossen, zu kompensieren suchen. Ihnen gelten die folgenden Ausführungen. Im Mittelpunkt des Interesses stehen nicht die kriegerischen Auseinandersetzungen als solche oder die asymmetrischen Gewaltmittel, derer sich die Akteure bedienen, sondern die substaatlichen bewaffneten Gruppierungen in den besetzten palästinensischen Gebieten.

Sie verdanken ihre Entstehung dem Gewaltkonflikt und tragen ihrerseits zu seiner Perpetuierung bei, sind aber durch das Merkmal der Gewalt nur unvollständig charakterisiert. Sie stellen das Gewaltmonopol des palästinensischen (Quasi-)Staates in Frage, wenn sie seine Ordnungsstrukturen bekämpfen oder wenn sie mit ihm konkurrieren, indem sie an

seiner Stelle (bzw. unter unbefugter Nutzung seiner Sicherheitsinstrumente) Gewalt gegen Israel ausüben. Das Ergebnis solcher Prozesse gilt aus einer Perspektive, die von moderner Staatlichkeit mit dem Gewaltmonopol als ihrem Kern ausgeht, als Unordnung und wird populär auch gern »Chaos« oder »Anarchie« genannt. Doch lassen sich die Gruppierungen, die an dieser (quasi-)staatlichen Unordnung mitgewirkt haben, selbst als soziale Ordnungen betrachten. Zwar kann eine derartige Sichtweise nicht davon abstrahieren, dass sie ohne Gewalt als ihrem herausragenden Merkmal nicht wären, was sie sind. Aber Gewalt allein verleiht diesen Gruppierungen noch nicht die (relative) Dauerhaftigkeit, ohne die sie die Konfliktdynamik nicht ernstlich beeinflussen könnten. Wenn sie Bestand haben wollen, müssen sie ihre eigene materielle Reproduktion sicherstellen, die von ihnen ausgehende Gewalt ihrerseits kontrollieren und dieser obendrein zumindest in ihrem Selbstverständnis einen Sinn verleihen. Bei diesen Leistungen handelt es sich um elementare Funktionen, die jeder Form von Vergesellschaftung eignen.¹

* Dr. Margret Johannsen, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH). Die Autorin bedankt sich bei den anonymen Gutachtern von S+F herzlich für die kritische und hilfreiche Kommentierung des Manuskripts.

¹ Vgl. Dietrich Jung/Klaus Schlichte/Jens Siegelberg, Kriege in der Weltgesellschaft, Wiesbaden 2003, S. 32-35.