

Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen?

Über den Umgang mit den USA

Peter Rudolf

Die gegenwärtigen Belastungen auf der Regierungsebene summieren sich noch zu keiner Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen. Doch die politischen Divergenzen und Dissonanzen sind Ausdruck struktureller Konflikte im transatlantischen Verhältnis, die durch den Strategiewandel amerikanischer Weltpolitik nach dem 11. September verstärkt wurden. Der sich abzeichnende Paradigmenwechsel in der US-Außenpolitik stellt die deutsche Amerikapolitik vor neue Herausforderungen, die weder durch unreflektierte Verweigerung noch durch reflexhafte Loyalität zu meistern sind, sondern einen strategisch angelegten Umgang mit den USA erfordern.

Ein so scharfsinniger Beobachter wie Henry Kissinger spricht bereits von der »Krise« der deutsch-amerikanischen Beziehungen. Verantwortlich macht er dafür die Art, wie Bundeskanzler Schröder das Thema Irak im Wahlkampf benutzt habe. Der wahlpolitische Nutzen lasse darauf schließen, daß eine Art Anti-Amerikanismus zu einem »dauerhaften Kennzeichen deutscher Politik« geworden sei. Doch die Irakfrage, so Kissingers These, sei nur der »Vorwand für eine Umorientierung deutscher Außenpolitik in eine stärker nationale Orientierung«. Der neue »deutsche Weg«, in dessen Namen die Konfrontation mit den USA gesucht und auf die Konsultation mit anderen europäischen Staaten verzichtet worden sei, stelle nicht nur für die USA eine Herausforderung dar, sondern auch für Europa.

Gehört das besondere deutsch-amerikanische Verhältnis mehr als ein gutes Jahrzehnt nach dem Verlust der gemeinsamen Bedrohung durch den Sowjetkommunismus und nach Abtreten der alten, von den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs und des Kalten Kriegs geprägten Führungsschicht endgültig der Geschichte an? Trifft die Einschätzung zu, daß sich die deutsche Außenpolitik in Richtung Unilateralismus und Nationalismus bewege? Scheint nun Deutschland zwölf Jahre nach der Vereinigung endlich die Erwartung all jener in der sicherheitspolitischen Elite der USA zu erfüllen, die sich nicht vorstellen können, daß Deutschlands Elite sich Beschränkungen außenpolitischer Machtentfaltung zu eigen gemacht hat und natio-

nale Interessen in einem multilateralen Sinne versteht?

Aus einer »realistischen« Sicht internationaler Politik wurde nach Ende des Kalten Kriegs zumeist erwartet, daß Deutschland sich früher oder später einer nationalistischen, die eigenen Interessen stärker betonenden und durchsetzenden Außenpolitik zuwenden würde. Wer diese Sicht teilt, muß die Konfrontation in der Irakfrage geradezu als Indiz einer solchen Entwicklung werten. Die Belastung der Regierungsbeziehungen ist aus dieser Perspektive Vorbote einer tieferen Krise. Doch kann wirklich ernsthaft von einer »Krise« der deutsch-amerikanischen Beziehungen die Rede sein – einer Krise, die die Möglichkeit in sich bergen würde, zu einer völligen Zerrüttung oder gar Auflösung der Beziehung zu führen? (Im übrigen: Wie sähe ein solches pessimistisches Szenario konkret aus?)

Von einer Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen ließe sich sprechen, wenn die geopolitische Prämisse dieser Beziehung in Frage gestellt wäre: die Rolle der USA als europäischer Stabilitätsmacht. Doch gerade die außenpolitischen Debatten auf beiden Seiten des Atlantiks zeigen, wie dauerhaft die Prämisse nach wie vor ist. Die USA sind – so läßt sich diese geopolitische Prämisse auf den Punkt bringen – als europäische Macht auch deshalb weiter notwendig, um die Sorge vor einem zu starken Deutschland zu mildern. »Deutschland«, so lautet das in den Worten von Außenminister Fischer, »käme ohne die transatlantischen Beziehungen in Europa, auch im gegenwärtigen Europa, sofort in eine Rolle, die wir gar nicht anstreben sollten. Das würde uns überfordern. Die USA balancieren nicht nur global, sie balancieren bis auf den heutigen Tag auch in Europa.«

Nun könnte es zwar sein, daß die außenpolitischen Eliten noch der alten geopolitischen Prämisse anhängen, daß jedoch in der öffentlichen Meinung längst eine Neubewertung der Beziehungen im Gange ist, die auf die politische Ebene durchschlagen könnte. In der deutschen Öffentlichkeit, für die der große Partner natürlich eine weit

gewichtiger Rolle spielt als Deutschland für die amerikanische Öffentlichkeit, läßt sich ein gewisser Wandel zu einer skeptischeren Sicht der internationalen Rolle der USA erkennen. Amerikanische Machtfülle, vor allem aber ihr unilateraler Einsatz im Sinne enger nationaler Interessen – das scheint der wichtigste Grund zu sein, der zu einem weniger positiven Bild der USA in der Wahrnehmung der deutschen Öffentlichkeit beigetragen hat (siehe Daten in: *Der Spiegel*, 18.5.2002, S. 26–31). Beinahe zwei Drittel der Deutschen teilen die Einschätzung, die USA verfolgten nur ihre eigenen Interessen, wenn sie in den Krisengebieten dieser Welt intervenieren. Vor knapp zehn Jahren, 1993, stimmten nur 58% dieser Einschätzung zu. Bedeutsamer noch für eine veränderte Einschätzung der internationalen Rolle der USA ist die sinkende Zahl jener, die die USA als Garant des Friedens und der Sicherheit weltweit sehen. Im Jahre 1993 teilten 62% diese Sicht, im Jahre 2002 nur mehr 48%. Man mag die veränderten Daten als Ausdruck einer in der Tendenz eher negativen Einschätzung der Politik des gegenwärtigen amerikanischen Präsidenten sehen: Nur 19% hatten im Frühjahr 2002 eine positive, 50% eine negative Sicht.

Doch eine weniger positive Sicht der internationalen Rolle der USA könnte im Falle Deutschlands auch mit enttäuschten Erwartungen zusammenhängen: mit der Hoffnung auf eine partnerschaftliche Beziehung zu den USA. Im Jahre 1993 war die Einschätzung noch sehr gemischt, als gefragt wurde, ob in den amerikanisch-deutschen Beziehungen die USA die dominierende Rolle spielen oder Deutschland zum gleichberechtigten Partner werde. Knapp zehn Jahre später scheinen in der deutschen Öffentlichkeit alle Illusionen zerstoßen: 73% schreiben den USA die dominierende Rolle zu, 26% halten Deutschland noch immer für einen gleichberechtigten Partner. Gleichwohl sollte ein skeptischerer Blick auf die Vereinigten Staaten nicht mit einem wachsenden Anti-Amerikanismus gleichgesetzt werden. Die Zahl der selbst-

erklärten Anti-Amerikaner liegt ziemlich konstant bei einem Viertel der Bevölkerung.

Strukturkonflikte in den transatlantischen Beziehungen

Der Wandel in der öffentlichen Einschätzung reflektiert Veränderungen in der amerikanischen Außenpolitik. Und in der Irakfrage kommen die Probleme zusammen, die nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch deutsche Außenpolitik gegenwärtig mit den USA haben: die Tendenz zu einseitigem Vorgehen, der Verzicht auf wirkliche Konsultation, die Geringschätzung internationaler Institutionen.

In der Irakfrage bündeln sich strukturelle Konflikte in den transatlantischen Beziehungen, die durch den Strategiewandel amerikanischer Außenpolitik unter Präsident Bush an Schärfe gewannen. Der Irakkonflikt ist – so gesehen – Ausdruck einer tiefgehenden außenpolitischen Entfremdung, Ausdruck unterschiedlicher außenpolitischer Prioritäten und einer unterschiedlichen Wahrnehmung von Bedrohungen.

Für diese Entwicklung hat Robert Kagan in einem auf beiden Seiten des Atlantiks weithin beachteten Aufsatz in *Policy Review* vom Juni 2002 eine auf den ersten Blick überaus plausible Erklärung angeboten: das riesige militärische Machtgefälle zwischen den USA und Europa als Ursache für mehr und mehr auseinanderlaufende außenpolitische Perspektiven, ja Ideologien. Wer über militärische Macht verfüge, der entwickle die Neigung, sie auch zu nutzen. Wem diese Macht fehle, der entwickle verständlicherweise eine Abneigung gegen deren Einsatz, argumentiert Kagan. Die Kluft in den militärischen Machtressourcen wirke sich besonders auf die Wahrnehmung von Bedrohungen aus. In der Frage, was eine noch hinnehmbare, was eine nicht mehr akzeptable Bedrohung sei, hätten Europa und die USA unterschiedliche Maßstäbe. Schwäche veranlasse dazu, Bedrohungen herunterzuspielen oder gar zu ignorieren. Das lasse sich psychologisch gut

erklären. Doch die Bedrohungen seien für beide Seiten auch »objektiv« unterschiedlich. Gerade wegen ihrer Stärke und der damit verbundenen internationalen Rolle als Garant der Stabilität sind die USA, so Kagan, in einer viel massiveren Weise von »Schurkenstaaten« wie dem Irak bedroht.

Diese Sicht ist auf den ersten Blick eingängig. Doch sie ebnet nicht nur, wie vielfach eingewandt wurde, europäische Differenzen ein. Das gilt vor allem im Hinblick auf die unterschiedlichen Traditionen, was den Einsatz militärischer Macht angeht (insofern hat Kagan vermutlich vor allem Deutschland im Sinne, wenn er von Europa spricht). Eine solche Analyse erhebt zudem die außenpolitischen Perspektiven und Präferenzen der amerikanischen Neokonservativen, zu deren publizistisch profiliertesten Vertretern Robert Kagan zählt, zur außenpolitischen Ideologie der USA. Abgesehen davon, daß die USA aufgrund ihrer außergewöhnlichen Machtposition und ihrer spezifischen politischen Kultur stets eine Außenpolitik sui generis verfolgen, bestehen nach wie vor unterschiedliche außenpolitische Schulen in den USA. Das Ausmaß der strategischen Divergenz zu Europa ist nicht gleichsam naturwüchsig, sondern hängt auch von den Machtverhältnissen in Washington ab.

Nicht Deutsche und Amerikaner leben, um Robert Kagans schönes Diktum aufzugreifen, auf unterschiedlichen Planeten, die einen auf der Venus, die anderen auf dem Mars, sondern jene Neokonservativen in der amerikanischen außenpolitischen Elite leben auf einem anderen Planeten, jene – um den früheren Präsidenten Carter zu zitieren – »belligerent and divisive voices«, die gegenwärtig in Washington den Ton angeben. Denn der Blick auf die in beiden Gesellschaften vorherrschenden kollektiven Präferenzen läßt keine fundamentale Divergenz der ordnungspolitischen Vorstellungen erkennen. Mehrheitlich teilen Amerikaner und Europäer insgesamt eine positive Sicht internationaler Institutionen. Die amerikanische Öffentlichkeit ist mehrheitlich eher multilateral

als unilateral orientiert. Selbst die Deutschen sind einem Einsatz militärischer Macht weit weniger abgeneigt, als es die Rede von Mars und Venus unterstellt. In der deutschen Öffentlichkeit trifft der Einsatz des Militärs jedoch vor allem dann auf Zustimmung, wenn es um humanitär begründete Interventionen und die Aufrechterhaltung einer internationalen Rechtsordnung geht. Auch der Einsatz militärischer Mittel zur Bekämpfung des Terrorismus findet in der europäischen Öffentlichkeit eine Mehrheit (siehe www.worldview.org).

Strategiewandel in Washington

Öffentliche Meinung in den USA, die sich durch eine kollektive »Rationalität« und beträchtliche Stabilität auszeichnet, setzt zwar Schranken für die Gestaltung der Außenpolitik und wirkt als Rahmen für die Diskussionen und Entscheidungsprozesse innerhalb der politischen Eliten. Doch die tatsächliche Außenpolitik kann sich mitunter davon weit entfernen. Das gilt zumal dann, wenn der Präsident in einer Situation erhöhter Bedrohungswahrnehmung seine Macht und seinen Einfluß gegenüber dem Kongreß steigern kann. Der 11. September eröffnete Präsident Bush die Chance für eine strategische Fokussierung amerikanischer Außenpolitik. Anders als vielfach erhofft, wurde diese Chance jedoch nicht für das Einschwenken auf einen stärker multilateralen Kurs genutzt, sondern für die Mobilisierung von Ressourcen zugunsten einer stark militärlastigen Weltmachtspolitik. Vor dem Hintergrund einer vermehrten Wahrnehmung asymmetrischer Bedrohungen und mit dem »Krieg gegen den Terror« als innenpolitisch legitimierender Grundlage gelang es der auf überlegene militärische Macht und uneingeschränkte Handlungsfreiheit setzenden Denkschule, den außenpolitischen Diskurs in den USA zu dominieren.

Was sich in Washington abzeichnet, ist ein strategischer Bruch: Eine geradezu imperiale weltpolitische Strategie ist im Ent-

stehen, eine Strategie, die die transatlantischen Beziehungen tatsächlich in eine Krise führen könnte. Die Konturen dieses neuen strategischen »Paradigmas«, das G. John Ikenberry in *Foreign Affairs* vom September/Oktober 2002 analysiert hat, sind klar zu erkennen: Bewahrung der Unipolarität, das heißt die Aufrechterhaltung der militärischen Vorherrschaft, losgelöst von potentiellen Bedrohungen und Gegnern, eine gesteigerte Bedrohungsperzeption, die zur Absage an Eindämmung als grundlegendes sicherheitspolitisches Konzept geführt hat, und der präemptive oder gar präventive Einsatz der Streitkräfte sind Kernelemente dieser Strategie. Sie führt in der Konsequenz dazu, sich aus Beschränkungen für den Einsatz amerikanischer Militärmacht zu lösen. Die USA wollen sich ihren Handlungsspielraum immer weniger einschränken lassen. Staaten, die Terrorismus in welcher Form auch immer unterstützen, genießen nicht länger den Schutz des Prinzips der Souveränität.

Die Irakkontroverse

Das ist der strategische Rahmen, in dem die amerikanische Irakpolitik zu bewerten ist – und auch die deutsche Positionsbestimmung. Bei einem nüchternen Blick auf die Probleme und Dilemmata, die die Irakpolitik der USA aufgeworfen hat, erscheint die Position der Bundesregierung bei allem Wahlkalkül und allen lauten Wahlkampftönen außenpolitisch keineswegs als so unvernünftig, wie viele Kritiker meinen. Ohne die bekannten vermeintlichen oder tatsächlichen, auf jeden Fall aber völlig falschen und für amerikanische Ohren beleidigenden historischen Vergleiche hätte die deutsche Position nicht zu derart »vergifteten« deutsch-amerikanischen Regierungsbeziehungen führen müssen. Diese Vergleiche erleichterten es der US-Administration in teils echter, teils inszenierter Entrüstung, den langjährigen Bündnispartner mit Liebesentzug zu bestrafen – vielleicht in der Hoffnung, die deutsche Debatte zugunsten ihrer Politik

zu beeinflussen, aber auch mit dem Ziel, andere Staaten von ähnlichem Verhalten abzuhalten.

Wahlkampforientierte Positionsbestimmung muß nicht notwendigerweise einer gewissen strategischen Rationalität entbehren. Wer die Politik des Regimesturzes durch eine militärische Intervention in der Sache für falsch und gefährlich hält – genau darauf laufen die wiederholten Mahnungen und Fragen der Bundesregierung an die amerikanische Adresse hinaus –, der kann konsequenterweise einer Drohpolitik nicht Unterstützung verleihen, die die Forderung nach neuen bedingungslosen Rüstungsinspektionen vor allem instrumentell einsetzt. Dieser Eindruck mußte sich bei einem genaueren Blick auf die amerikanische Debatte seit geraumer Zeit aufdrängen, spätestens nach der Rede von Vizepräsident Cheney Ende August 2002. Sicher blieb auch in der Folge die Irakpolitik von zweideutiger Rhetorik gekennzeichnet. Längst war jedoch die Annahme fragwürdig geworden, die Drohung mit dem Regimesturz diene nur der Durchsetzung der Rüstungskontrollinspektionen und am Ende werde Außenminister Powell den Präsidenten zur Akzeptanz neuer Rüstungsinspektionen bewegen. Nach allem, was bislang bekannt ist, scheint innerhalb der Administration die grundsätzliche Entscheidung zum Sturz Saddam Husseins, wenn nötig mit militärischen Mitteln, bereits kurz nach dem 11. September 2001 gefallen zu sein – ohne einen formellen Entscheidungsprozeß, ohne ein »National Intelligence Estimate« über die tatsächliche Bedrohungslage und in einem kleinen Kreis von Akteuren mit weithin übereinstimmenden Ansichten.

Hätte man sich der amerikanischen Linie angeschlossen – wie hätte man sich dann möglichen späteren amerikanischen Forderungen nach Beteiligung glaubhaft verweigern können? Man hätte eine Politik unterstützt, die man in der Sache selbst dann für falsch und zu riskant erachtet, wenn sie auf Druck der USA vom Sicherheitsrat abgesegnet würde. Die Zweifel, die

Kritik, die Fragen, die die Bundesregierung aufwarf, waren ja solche, die in der amerikanischen Debatte auch immer wieder artikuliert wurden: Zweifel an der angeblich wachsenden Bedrohung durch den Irak, Zweifel an der Bereitschaft der USA, sich nach einer militärischen Intervention dauerhaft bei der Neuordnung des Irak und des Nahen Ostens zu engagieren, Zweifel an der Weisheit einer Politik, die mitten im Kampf gegen den islamistischen Terrorismus einen neuen Konflikt eröffnen will, ohne daß der Nahostkonflikt einer Befriedung nähergekommen ist. Solche fundamentalen Zweifel an der Klugheit der amerikanischen Politik öffentlich zu äußern und der Bush-Administration einen ohne Konsultation erfolgten Strategiewechsel zum Regimesturz vorzuwerfen – dazu noch in einem Kanzler-Interview mit der *New York Times*, war eine ungewohnte Provokation. Mit Blick auf den Stand der amerikanischen Debatte war es ein durchaus geeigneter Ansatz, sie zu beeinflussen – um den Preis schlechter Stimmung in der Administration, der solche Unbotmäßigkeit eines treuen Verbündeten angesichts der Kontroversen zu Hause und des eher »weichen« Rückhalts in der Öffentlichkeit ungelegen kommen mußte.

Wer argumentiert, Deutschland habe durch ein derartiges Vorgehen seinen Einfluß auf die amerikanische Politik auf ein Minimum verringert, müßte plausibel machen können, wie Deutschland mit einem anderen Ansatz auf die amerikanische Politik verändernd hätte einwirken können. Frankreich als ständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrates konnte zumindest taktierend bremsen, nachdem die Bush-Administration aus Gründen der innenpolitischen Unterstützung für ihre Politik und aus Rücksicht auf Großbritannien den Weg in die Vereinten Nationen beschritten hatte. Deutschland hat diese Möglichkeit der Einflußnahme nicht (zu fragen ist jedoch, wieso nicht frühzeitig ein abgestimmter deutsch-französischer Ansatz verfolgt wurde). Eine gemeinsame europäische Position war schon aufgrund der

einseitigen Festlegung Großbritanniens auf die Linie Washingtons von vornherein aussichtslos. Die deutschen Vorbehalte gegenüber der amerikanischen Irakpolitik reflektierten jedoch ein breiteres europäisches Unbehagen, nicht allein die vorherrschende Stimmung in der deutschen Wählerschaft. Insofern war Deutschland mit seinen Vorbehalten keineswegs isoliert.

Schwerer wiegt da schon der Vorwurf, die Bundesregierung habe mit ihrem pauschalen Nein auch zu einem von den Vereinten Nationen möglicherweise gebilligten Militäreinsatz eine »dramatische Wende in der deutschen Außenpolitik signalisiert: weg vom Multilateralismus, Abschied von den internationalen Organisationen«, wie Stefan Kornelius in der *Süddeutschen Zeitung* schrieb. Vielleicht findet darüber, wie er meint, keine Diskussion statt, weil niemand diesen außenpolitischen Wechsel ernst nimmt. Eine Diskussion wäre jedoch wünschenswert, da die fundamentale Frage überhaupt nicht gestellt zu werden scheint: Soll Deutschland um der multilateralen Orientierung der Außenpolitik willen eine Politik unterstützen, wenn diese als strategisch falsch und moralisch fragwürdig eingeschätzt werden muß? Selbst bei einem klaren Mandat der Vereinten Nationen und damit völkerrechtlicher Legalität bliebe die Frage nach der strategischen Rationalität und auch der moralischen Legitimität eines Krieges zum Sturz des irakischen Regimes zu beantworten.

Krieg und seine Rechtfertigung

Der »Krieg gegen den Terror« und ein möglicher Krieg gegen den Irak haben die für die deutsche Außenpolitik und damit auch für die deutsch-amerikanischen Beziehungen schwierigste Frage aufgeworfen: die nach der Rechtfertigung des Einsatzes militärischer Macht. Abgesehen vom linken Rand der politischen und intellektuellen Elite bestand breite Zustimmung für »Operation Enduring Freedom«. Drei Fünftel der Deutschen hießen sie gut, ein

knappes Drittel nicht. Die Intervention konnte als legitime Selbstverteidigung gerechtfertigt werden, auch wenn die Art der Kriegführung Beunruhigung hervorrief. Doch die Toten unter der afghanischen Zivilbevölkerung mit dem Massenmord am 11. September gleichzusetzen blieb jenen deutschen Intellektuellen vorbehalten, die auf den im Ausland mit großer Aufmerksamkeit bedachten offenen Brief amerikanischer Intellektueller antworteten. In der Stellungnahme war der Krieg unter Berufung auf die in der *Bellum-justum*-Tradition enthaltenen Kriterien grundsätzlich gerechtfertigt worden.

Diese Tradition könnte die Grundlage für ein gemeinsames Bezugssystem bereitstellen, wenn der Einsatz militärischer Macht im Hinblick auf seine moralische Legitimität zu bewerten ist. Leider verweigerten sich die an der transatlantischen Diskussion beteiligten deutschen Intellektuellen einer solchen Auseinandersetzung, wie sie in den USA, aber auch in Großbritannien geführt wird. In Deutschland jedoch besteht selbst unter jenen, die nicht einem grundsätzlichen Pazifismus verhaftet sind, eine große Abneigung, sich auf die Tradition des gerechten Krieges einzulassen. Denn sie wird vor allem als eine gefährliche Art der moralischen Legitimation von Kriegen wahrgenommen. Zu gering scheint das Bewußtsein dafür zu sein, daß das Anknüpfen an diese Tradition in der amerikanischen Debatte heute vor allem eine kritische Funktion hat.

Es sind die klassischen Kriterien dieser Tradition, die in der mittlerweile rege geführten amerikanischen Debatte um die moralische Legitimität eines Regimesturzkrieges angelegt werden. Beginnend mit der Katholischen Kirche, haben inzwischen eine Reihe von Kirchen ihre Zweifel und ihre Kritik geäußert, darunter auch Lutheraner und Methodisten (allein aus der evangelikalen, fundamentalistischen Ecke ist Zustimmung zu vernehmen). Gemeinsam ist der Rückbezug auf die klassische Tradition in ihrer heutigen Interpretation. Dabei geht es um den Versuch, einschränkende

Kriterien für den Einsatz militärischer Macht zu entwerfen und Prinzipien und Handlungsfolgen einer Bewertung zugrunde zu legen. Sie ist eine kritische Herausforderung für jene anderen in den USA zu findenden Sichtweisen der Legitimität von Krieg, die aus deutscher Sicht überaus problematisch sind: zum einen die »realistische« Sicht internationaler Politik, aus der Einsatz militärischer Gewalt zur Durchsetzung nationaler Sicherheitsinteressen rechtlich und moralisch kaum ein Problem aufwirft; zum anderen jene Sicht, daß Krieg gegen »evil states« moralisch gerechtfertigt ist, ja eine moralische Verpflichtung darstellt. In dieser Sichtweise spiegelt sich wider, was Senator William Fulbright einst »die Moralität der absoluten, durch den Kreuzzugsgeist befügten Selbstsicherheit« nannte.

Herausforderungen für die deutsche Amerikapolitik

Sollte es eifernden Neokonservativen gelingen, die USA in einen »crusader state« zu verwandeln, der Präventivkriege führt, dann wird es zu einer weiteren transatlantischen Entfremdung kommen. Doch eine solche Entwicklung ist keineswegs unvermeidlich, ja nicht einmal wahrscheinlich. Denn beträchtliche Zweifel sind angebracht, daß der 11. September den innenpolitischen Kontext amerikanischer Außenpolitik derart tiefgreifend verändert hat, daß die imperiale Richtung sich durchsetzt. Auf Dauer wird der außenpolitische Ausnahmezustand, der die Macht des Präsidenten stärkt, nicht bestehen bleiben.

Es ist zu hoffen, daß sich am Ende langer Debatten die Logik des »American system« (G. John Ikenberry) durchsetzt: jener nach 1945 aufgebauten institutionalisierten Form »wohlwollender Hegemonie« mit ihrer Präferenz für multilaterale Institutionen und Mechanismen, die es anderen Staaten ermöglichen, ihre Interessen und Perspektiven einzubringen. Es wird darauf ankommen, von außen die amerikanischen Debatten und Entscheidungen in dieser

Richtung zu beeinflussen, soweit es überhaupt möglich ist. Das stellt deutsche und europäische Amerikapolitik vor keine leichten Aufgaben.

Deutschland ist – so die im politischen Diskurs weithin gültige Prämisse – im Sinne seiner Selbstbeschränkung am Bestand guter transatlantischer Beziehungen als Handlungsrahmen deutscher Außenpolitik interessiert. Die europäische Selbstbehauptung erfordert jedoch die Veränderung der Struktur der Beziehungen in Richtung eines kooperativen Gleichgewichts. In dieser Spannung gilt es konstruktiv mit dem transatlantischen Dilemma umzugehen, das aus Machtasymmetrie und strategischer Divergenz innerhalb des Bündnisses resultiert: Würde Deutschland sich weitestgehend der neuen amerikanischen Sicherheitsagenda verweigern, könnte in den USA das Interesse am Bündnis schwinden und in der Folge deutscher Einfluß auf die USA. Läßt sich Deutschland auf die amerikanische Agenda ein, riskiert es die unter Umständen kostspielige und riskante Einbindung in eine von deutscher Seite kaum oder gar nicht beeinflussbare Politik. Nun ist es eine Frage der politischen Einschätzung, inwieweit das amerikanische Interesse an der NATO wirklich zurückginge, wenn die europäischen Verbündeten sich nicht über die »neue« NATO und ihr Kernstück, die von den USA vorgeschlagene multinationale NATO Response Force, in die Bush-Doktrin und ihre globale Orientierung einbinden ließen: Denn auch ohne Response Force bleibt die NATO für die USA bei nüchterner Betrachtung in der Rolle als europäischer Stabilitätsanker wichtig – als Sicherheitsorganisation, die als ganzes zwar militärisch wenig handlungsfähig ist, aber aufgrund gemeinsamer Übungen und Planungen ein Reservoir für »coalitions of the willing« unter amerikanischer Führung bietet. Es ist jedoch damit zu rechnen, daß aus Washington immer wieder Signale kommen, die die Relevanz der NATO in ihrer »alten« Gestalt in Frage stellen und in Deutschland Besorgnis um den Bestand der Beziehungen aktivieren.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Notwendig ist ein strategisch sehr bewußter Umgang mit den USA, der je nach Interessenlage und Problem zu bestimmen ist. Je nach Kosten-Nutzen-Abwägung lassen sich *drei* grundlegende strategische *Optionen* bei der Behandlung einzelner Konfliktfelder in den transatlantischen Beziehungen unterscheiden: *Erstens* bietet sich die Option des »bandwagoning« an, des Schulterschlusses mit der amerikanischen Politik, sei es, weil das amerikanische Vorgehen mit dem eigenen Interesse übereinstimmt, sei es, weil bei Interessendivergenz durch Mitwirkung Einfluß auf die Ausgestaltung einer im wesentlichen von den USA bestimmten Politik genommen werden kann. Die *zweite* Option ist die des »balancing«, der Behauptung eigener europäischer Positionen in der Konfrontation mit den USA. Die *dritte* Option ließe sich vielleicht als kooperative Konfrontation bezeichnen: die Verweigerung von Gefolgschaft für die gegenwärtige amerikanische Politik mit dem Ziel, die Aussichten für eine spätere Kooperation zu verbessern, sei es, weil über die Kooperationsverweigerung die Debatte in den USA beeinflußt werden kann, sei es, weil über eine verweigerte oder mit Konditionen verbundene Einordnung in die amerikanische Politik die Administration gezwungen wird, ihre Linie zu korrigieren. Das wäre dann der Fall, wenn ohne Mitwirkung wichtiger Verbündeter eine Politik nicht zu verwirklichen ist. Denn Europa hat gerade im nicht-militärischen Bereich einiges zu bieten oder auch zu verweigern, was in der amerikanischen Diskussion zumeist unterschätzt wird. Je mehr die USA sich dem unbeliebten »nation-building« wie in Afghanistan oder – nach einem Sturz von Saddam Hussein – im Irak zuwenden müssen, desto mehr werden sie auf Kooperation angewiesen sein.

Der politische Diskurs und die Politikkoordination in den neuen zentralen Feldern sind *die* Herausforderung für die transatlantischen Beziehungen. Die Region des Nahen und Mittleren Ostens stellt die amerikanisch-europäischen Beziehungen vor die schwierigsten Fragen. Dort findet

sich das Reservoir für die Rekrutierung islamistischer Terroristen; dort könnte Iran, aus amerikanischer Sicht ein »Terrorstaat«, in nicht allzu ferner Zukunft über Nuklearwaffen verfügen; dort harret der israelisch-palästinensische Konflikt nach wie vor einer Lösung; dort konzentrieren sich Staaten, deren politische und wirtschaftliche Entwicklung wenig Anlaß zu Hoffnung gibt. Diese Region wird mehr denn je im Brennpunkt amerikanischer Aufmerksamkeit liegen und Teil der transatlantischen Politikkoordination werden müssen. Es wird darauf ankommen, die gerade von neokonservativer Seite propagierte neue Agenda – politische Öffnung, Demokratisierung der arabisch-islamischen Staaten – aufzunehmen, ohne gleichzeitig deren naiven Illusionen und imperialen Versuchungen zu erliegen. Deutsche Politik sollte hier frühzeitig auf die Debatte in den USA und die transatlantische Agenda Einfluß zu nehmen versuchen. Sie sollte nicht – wie im Falle des Irak – die Initiative allein den USA überlassen und reaktiv, ohne eigenes Konzept, erst dann handeln, wenn die Spielräume gering geworden sind.