

9. Von Clinton zu Bush: Amerikanische Außenpolitik und transatlantische Beziehungen

Peter Rudolf

Trotz der Wahrnehmung einer gemeinsamen Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus hat der Strategiewandel 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. Die traumatische Erfahrung asymmetrischer Verwundbarkeit² veränderte den Kontext außenpolitischer Entscheidungen tiefgreifend: Sie führte zum erneuten Primat einer an »worst case«-Annahmen ausgerichteten Sicherheitspolitik, damit verbunden zur klaren Dominanz des Präsidenten in der Außenpolitik und zu einer selbstbeschränkten, ja bis zur institutionellen Selbstaufgabe gehenden Rücknahme der Rolle des Kongresses in der Außenpolitik.

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 (vgl. Daalder/Lindsay 2003). Und in der Irakfrage spitzte sich das ordnungspolitische Konfliktsyndrom in den transatlantischen Beziehungen zu. Etwas plakativ ausgedrückt: Die Außenpolitik der USA ist global in der Orientierung, Multilateralismus wird instrumentell

1 Aus der Fülle der Arbeiten zu den transatlantischen Beziehungen siehe Haftendorn 2003; Krell 2003; Risse 2003; Rudolf 2002; Peterson/Pollack 2003; Lindstrom 2003.

2 Gegen weitreichende sowjetische/russische Nuklearwaffen waren die USA zwar seit Jahrzehnten verwundbar; doch aufgrund der wechselseitig gesicherten Vernichtungsfähigkeit handelte es sich um eine symmetrische Konstellation, die die Abschreckung des potentiellen Gegners ermöglichte (vgl. Keohane 2002).

verstanden und keineswegs als Fessel unilateralen Vorgehens, militärische Macht ist reichlich vorhanden und wird immer wieder genutzt. Amerikanische Außenpolitik hat eine Tendenz zu einer militarisierten unilateralen »grand strategy of primacy« (Mastanduno 1997), die das Risiko in sich birgt, die USA anderen Mächten zu entfremden. Die europäische Außenpolitik ist dagegen nach wie vor eher regional orientiert, mit einer Präferenz für multilaterales Vorgehen und politisch-ökonomische Mittel (vgl. Burwell 1999).

Es sind – daran sei erinnert – Konflikte innerhalb eines Beziehungsgeflechts, das geradezu dem Idealtyp »komplexer Interdependenz« entspricht (Keohane/Nye 1989): Einer Beziehungskonstellation, in der das Sicherheitsdilemma keine Rolle spielt, in der Fragen militärischer Sicherheit die Beziehungen nicht dominieren und in der die Gesellschaften durch ein dichtes Netzwerk transnationaler Beziehungen verbunden sind. Herausragendes Strukturmerkmal der transatlantischen Beziehungen ist die intensive wirtschaftliche Verflechtung. Sie wird nur von der Dichte der wirtschaftlichen Interdependenz innerhalb Europas und der NAFTA übertroffen (vgl. van Scherpenberg 2000). Das hohe Maß an symmetrischer Interdependenz und die daraus erwachsenden Interessen an stabilen wirtschaftlichen Beziehungen haben zu einem Abschreckungseffekt geführt, der beide Seiten von einem ungezügelt ausstrag wirtschaftlicher Konflikte abhält und den Kompromiß nahelegt (vgl. Woolcock 1999).

Die Intensität der gesellschaftlichen Beziehungen, der Bestand gemeinsamer liberal-demokratischer Werte und die institutionalisierten Kooperationsmechanismen lassen die Rede von einer »atlantischen Gemeinschaft« keineswegs als reine politische Rhetorik erscheinen (vgl. Schweigler 1997). Innerhalb der »atlantischen Gemeinschaft« gibt es jedoch eine Wertedifferenz – siehe insbesondere die Auseinandersetzungen um Todesstrafe und religiöse Freiheit. Sie wurzelt darin, dass die USA im Vergleich zu anderen westlichen Demokratien unter dem Aspekt der politischen Kultur nach wie vor die »exceptional nation« sind (Lipset 1997). Das kommt vor allem im amerikanischen Wertekanon mit seinem ausgeprägt individualistischen Freiheitsverständnis zum Ausdruck, wie er sich in einer Gesellschaft ohne feudale und aristokratische Strukturen und vor dem Hintergrund einer spezifischen Form voluntaristischer religiöser Gemeinschaften ohne Hierarchie entwickelte. Dieser amerikanische Exzeptionalismus mit seinem starkem Hang zu einem religiös geprägten Moralismus macht den Umgang mit den Vereinigten Staaten nicht einfacher. Das gilt zumal, wenn die USA sich in einem »gerechten Krieg« gegen den Terrorismus sehen – in den Worten von George W. Bush in einem »Konflikt zwischen Gut und Böse«:

»We are in a conflict between good and evil, and America will call evil by its name. By confronting evil and lawless regimes, we do not create a problem, we reveal a problem. And we will lead the world in opposing it« (Bush 2002a).

Auch wenn man trotz dieser Wertedifferenz eher der optimistisch-liberalen Sicht einer »atlantischen Gemeinschaft« zuneigt, so sind die »staatlichen« Beziehungen zwischen den beiden Machtzentren USA und Europäische Union auf politischer Ebene – die wirtschaftlichen Beziehungen bleiben im folgenden ausgeblendet – jedoch von zwei konfliktträchtigen Kernproblemen gekennzeichnet: einer sich aus dem (militärischen) Machtgefälle zwischen USA und EU ergebenden strukturellen Asymmetrie und einer institutionell-ideologisch tief verwurzelten strategischen Divergenz bei der Wahrnehmung von Sicherheitsproblemen und der Reaktion auf Bedrohungen. Das daraus erwachsende Konfliktpotential war lange vor dem 11. September deutlich zu erkennen; bereits unter der Präsidentschaft William J. Clintons belastete es die transatlantischen Beziehungen.

Das Ausmaß der strategischen Divergenz zu »Europa« ist nicht gleichsam naturwüchsig, sondern hängt auch von den Machtverhältnissen in Washington ab. Insofern sind struktureller Kontext und Strategien bei der Analyse der amerikanisch-europäischen Beziehungen zu berücksichtigen (vgl. Müller 2004). Dazu gehören natürlich auch die strategischen Entscheidungen auf europäischer Seite (dabei von »Europa« zu sprechen, ist eine analytisch problematische Vereinfachung, wie die Irak-Konfrontation deutlich machte). Die europäische Seite kommt jedoch nur am Rande in den Blick; im Mittelpunkt stehen die Konsequenzen amerikanischer Außenpolitik für die transatlantischen Beziehungen.

1. Strategien amerikanischer Außenpolitik

Die transatlantische Konfrontation über den rechten Umgang mit dem Irak war in struktureller Betrachtung Ausdruck einer tiefer gehenden außenpolitischen Entfremdung, Ausdruck unterschiedlicher außenpolitischer Prioritäten und einer unterschiedlichen Wahrnehmung von Bedrohungen. Für diese Entwicklung bot Robert Kagan in einem auf beiden Seiten des Atlantiks weithin beachteten Aufsatz eine auf den ersten Blick überaus plausible Erklärung: Das riesige militärische Machtgefälle zwischen den USA und Europa als Ursache für mehr und mehr auseinanderlaufende außenpolitische Perspektiven, ja Ideologien (Kagan 2002). 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 und 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 eingewendet wurde, europäische Differenzen ein. Das gilt vor allem im Hinblick auf die unterschiedlichen Traditionen, was den Einsatz militärischer Macht angeht (und insofern hat Kagan vermutlich vor allem Deutschland im Sinne, wenn er von Europa spricht).³ 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.

Nicht Europäer 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, jene – um den früheren Präsidenten Carter zu zitieren – »belligerent and divisive voices«, die in der Zeit nach dem 11. September 2001 in Washington den Ton angaben (Carter 2002). Denn der Blick auf die vorherrschenden kollektiven Präferenzen innerhalb der Gesellschaften auf beiden Seiten des Atlantiks lässt keine fundamentale Divergenz der Weltordnungsvorstellungen 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 internationalen Terrorismus findet in den europäischen Öffentlichkeiten eine Mehrheit

3 Zur Kritik an Kagan siehe Szabo 2002.

(The Chicago Council on Foreign Relations/The German Marshall Fund of the United States 2002).

1.1 Strategische Grundorientierungen

Aufgrund ihrer außergewöhnlichen Machtposition und ihrer spezifischen politischen Kultur werden die USA stets eine Außenpolitik *sui generis* verfolgen, die das Potential für transatlantischen Konflikte in sich birgt. Doch das Maß an Konfliktpotential hängt auch davon ab, welche der außenpolitischen Grundorientierungen in den USA dominiert. Die Konfliktlinie, erkennbar im allgemeinen außenpolitischen Diskurs und in den konkreten Kontroversen in einzelnen Politikbereichen, verläuft im Grunde zwischen zwei Spielarten des Internationalismus: der liberalen und der konservativen Richtung, innerhalb derer es jedoch wiederum unterschiedliche Akzentuierungen gibt (vgl. Rudolf 1999a). Beide Richtungen hängen einer gemeinsamen Sicht des »realistisch«-geopolitischen Kerns amerikanischer Sicherheitsinteressen an. Diese Übereinstimmung sorgt für die beträchtliche Kontinuität der Politik der USA in den drei außenpolitischen Kernregionen: Europa, Ostasien und Persischer Golf. So wollen die USA auch nach Wegfall der sowjetischen Bedrohung eine europäische und eine pazifische Macht bleiben. Diesen Zielen dienen zum einen Transformation und Erweiterung der NATO, zum anderen die Bewahrung und Anpassung der Sicherheitspartnerschaft mit Japan. In der Region des Persischen Golfes agieren die USA mehr denn je als einzige Ordnungsmacht.

Liberaler und konservativer Internationalismus unterscheiden sich traditionell in der Beantwortung der Frage, ob amerikanische Außenpolitik vorrangig der Leitidee einer machtpolitisch garantierten internationalen Ordnung folgen sollte oder, darüber hinausgehend, der Vorstellung einer auf Demokratie und Menschenrechten gegründeten Weltordnung. Nicht nur die leitende Ordnungsvorstellung ist zwischen liberalen und konservativen Internationalisten strittig, sondern auch der vorrangige Modus des internationalen Engagements, das Mischungsverhältnis von Multilateralismus und Unilateralismus. Unterschiede treten auch bei der Frage hervor, wann die USA militärisch intervenieren sollen. Aus der herkömmlichen Sicht konservativer Internationalisten sind militärische Interventionen in europäische und außereuropäische Konflikte nur dann geboten, wenn die regionale oder globale Stabilität und das Gleichgewicht bedroht sind oder vitale Interessen Verbündeter auf dem Spiel stehen. Ansonsten gilt die Maxime,

dass sie zu vermeiden sind, da sie ein doppeltes Risiko in sich bergen: Zum einen die »Überdehnung« amerikanischer Fähigkeiten, zum anderen die Gefährdung des innenpolitischen Rückhalts für eine globale Führungsrolle. Die liberal-internationalistische Richtung neigt aufgrund ihrer Weltordnungsperspektive zu einer über das realpolitische Verständnis hinausgehenden Sicht amerikanischer Interessen, die auch Wertinteressen einschließen.

Die Auseinandersetzungen um einen eher multilateralen oder einen eher unilateralen Ansatz, um die Rolle militärischer Interventionen oder die Bedeutung neuer globaler Herausforderungen verdecken allzu leicht, dass in der tatsächlich betriebenen amerikanischen Außenpolitik die Differenzen zwischen beiden Strömungen beträchtlich schrumpfen. Programmatik im Wahlkampf und dann betriebene Außenpolitik stimmen keineswegs immer überein, ja am Ende einer Präsidentschaft kann die Außenpolitik mitunter ziemlich anders aussehen, als die anfängliche Rhetorik erwarten ließ.

Hatte zu Beginn von Clintons erster Amtszeit die Reform und Innovation amerikanischer Außenpolitik im Sinne der liberalen Tradition in der Programmatik eine große Rolle gespielt, so blieb von der angestrebten Multilateralisierung und Ökonomisierung der Außenpolitik bald wenig übrig. Im Gegenteil: Amerikanische Außenpolitik am Ende der Amtszeit Clintons war im Kern eine nationale Interessen stark unilateral verfolgende Realpolitik, auch wenn sie nach wie vor in »idealistischer« Rhetorik eingekleidet war.⁴ Befreit von den geopolitischen Zwängen einer globalen Machtrivalität brach die amerikanische Außenpolitik unter Clinton keineswegs zu neuen Ufern auf. Die Zusammenarbeit mit moralisch fragwürdigen Regimen wurde fortgesetzt, doch die Begründungen für die Orientierung am Status quo änderten sich. Nun ging es um Handel, um Öl, um Drogenbekämpfung und die Bewahrung gewachsener Beziehungen. Als vorherrschende Macht haben die USA ein Interesse an globaler und regionaler Stabilität, sie sind eine »status quo power with a uniquely guilty conscience« (Erlanger 1998). Dieses schlechte Gewissen wurde jedoch unter Clinton dadurch gemildert, dass der Glaube vorherrschte, die durchdringende Macht des Kapitalismus werde am Ende autoritäre Regime in das Reich der Demokratie bringen. Die Hoffnung auf die segensreichen politischen Wirkungen der Globalisierung wur-

4 »President Clinton`s handling of international institutions and multilateralism illustrates the central irony in his handling of foreign policy, namely, the degree to which he departed from his initial idealism and embraced realpolitik. [...] Clinton may cloak U.S. policy in the rhetoric of ›world order‹ and general global interests, but its defining essence remains the unilateral exercise of sovereign power« (Walt 2000: 78).

de zu einem ideologischen Kernstück des außenpolitischen Denkens unter Präsident Clinton (vgl. Rudolf/Wilzewski 2000a; Rudolf/Wilzewski 2000b).

Amerikanische Außenpolitik – auch das zeigte sich in den Clinton-Jahren – hat eine strukturell bedingte Tendenz zu unilateralen Strategien und setzt dabei weiterhin stark auf militärische Macht (vgl. Rudolf 2000). Dies hat im Wesentlichen zwei Gründe: Zum einen ist der unilaterale Impuls durch die im Vergleich zu anderen westlichen Demokratien einzigartig gewichtige und partielle weiter wachsende Rolle des Kongresses in der Außenpolitik geradezu institutionalisiert. Die Souveränitätseinbuße durch Einordnung in multilaterale Verfahren muss einem auf größere Mitsprache pochenden Kongress als Einschränkung seiner Kontrollmöglichkeiten erscheinen. Zum anderen entwickelten sich die USA im Laufe des Kalten Krieges ideologisch und institutionell zu einem »Sicherheitsstaat«, in dem jene Vertreter eine privilegierte Position gewonnen haben, die den USA die Rolle der globalen, stabilitätssichernden Führungsmacht zuweisen und dabei stark auf militärische Mittel setzen. Diesen Strukturen hat sich die Clinton-Administration auch aus innenpolitischem Kalkül mitunter ohne großen Widerstand gefügt. Mehr noch: Sie hat sie geradezu verstärkt, in dem sie während ihrer Amtszeit dem »rogue state«-Konzept zu einer prominenten Rolle im außenpolitischen Diskurs verholfen hat.

Die grundlegenden außenpolitischen Konfliktlinien sind auch nach dem 11. September nicht verschwunden – trotz einer zeitweise mit großer überparteilicher Zustimmung betriebenen Außenpolitik. Der außenpolitische Diskurs hat sich jedoch insofern verändert, als innerhalb der konservativen außenpolitischen Elite der auf »militärische Stärke und moralische Klarheit« setzende, sich in der Tradition Ronald Reagans sehende Flügel der Republikanischen Partei seine Position gegenüber der eher traditionellen, realpolitischen Richtung ausbauen konnte. Im Denken jener in den siebziger und achtziger Jahren als neokonservativ bezeichneten Richtung paart sich die ausgeprägte Skepsis gegenüber multilateraler Einbindung und damit Einschränkung amerikanischer Macht mit 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. Insofern stehen Neokonservative in dieser Hinsicht in der liberalen Tradition; ihre Abneigung gegenüber der Einbindung in internationale Institutionen und ihre Betonung militärischer Macht jedoch sind zentrale Charakteristika des konservativen Internationalismus.

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

Die Anschläge des 11. September aktivierten das von Historikern diagnostizierte Streben nach »absoluter Sicherheit« (Chace/Carr 1988). 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: »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« (Bush 2001).

Im globalen »Krieg gegen den Terrorismus« werden unterschiedliche Bedrohungen und Risiken zu einer »monolithischen Bedrohung« vermengt; der vermeintlichen moralischen Klarheit wird die »strategische Klarheit« geopfert. Denn Strategie heißt Ziele und Mittel klar zu benennen, mit den verfügbaren Ressourcen zu verbinden und dann Prioritäten zu setzen. Statt dessen hat die Bush-Administration die USA auf einen »hopeless quest for absolute security« ausgerichtet, wie es ein Kritiker ausdrückte (Record 2003).

Der »Krieg gegen den Terrorismus« – und zwar in seiner staatszentrierten, gegen »Terrorstaaten« mit Massenvernichtungswaffen 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 (vgl. Ikenberry 2002; Jervis 2003; Hendrickson 2002; Jowitt 2003; Rhodes 2003)? Vier sind es, die in den programmatischen Stellungnahmen der Administration, insbesondere in denen des Präsidenten, deutlich zu erkennen sind (The White House 2002).

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

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« (Bush 2002b).

überlegene Macht der USA kann dieser Vorstellung nach internationaler Ordnung und internationalem Frieden garantieren. Dahinter steht die Theorie der »hegemonialen Stabilität« (vgl. Jervis 2003). Amerikanische Vorherrschaft gilt als stabilisierend, von Multipolarität wird Instabilität erwartet. Amerikanische Hegemonie ist somit nicht nur sicherheitspolitisch notwendig, sondern auch moralisch geboten. Diese Überzeugung steht hinter der moralisierenden Überheblichkeit gegenüber den »alten« Europäern, die immer wieder zu vernehmen ist. Sie macht auch verständlich, warum amerikanische Entscheidungsträger so sensibel und scharf auf die in Europa, vor allem in Frankreich zu hörende Rede vom Ziel eines multipolaren internationalen Systems reagieren.

Zweitens, die dezidierte Betonung strategischer Unabhängigkeit als außenpolitischer Maxime. Damit geht die weitgehende Absage an die institutionelle Einbindung und damit Einschränkung amerikanischer Macht einher, 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 (vgl. Ikenberry 2001a). Eine grundsätzliche, im Einzelfall einseitiges Handeln nicht ausschließende Präferenz für einen multilateralen Ansatz, wie ihn liberale Internationalisten (vgl. Nye 2001) 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; diese bestimmen dabei die flexiblen Koalitionen. Multilateralismus wird funktional verstanden und kann dabei, wo es notwendig erscheinen sollte, auch seinen Niederschlag in institutionellen Strukturen finden. Die USA bestimmen die Ziele; sie entscheiden darüber, welche Abkommen und Vereinbarungen dem Ziel angemessen sind. Multilaterale Kooperation soll amerikanische Optionen nicht beschränken, die Fähigkeit zum alleinigen Handeln nicht schmälern. Ein solcher »realistischer« Multilateralismus gilt der Administration nicht als Alternative zur amerikanischen Führung, sondern als ihre »Manifestation« (Haass 2001).

Drittens, die Doktrin des Präventivschlages, die sich nicht nur gegen Terroristen, sondern auch gegen nach Massenvernichtungswaffen strebende »Schurkenstaaten« richtet. Dass gegen zum Selbstmord bereite nicht-staatliche 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:

»For much of the last century, America's defense relied on the Cold War doctrines of deterrence and containment. In some cases, those strategies still apply. But new threats also require new thinking. Deterrence – the promise of massive retaliation against nations – means nothing against shadowy terrorist networks with no nation or citizens to defend. 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 (George W. Bush 2002a).«

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«. ⁶ Der strategische Bruch liegt in der Delegitimierung von Eindämmung und Abschreckung. 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. In der *National Security Strategy* wird zwar, ohne die Vereinten Nationen auch nur zu erwähnen, an das klassische gewohnheitsrechtliche Verständnis antizipatorischer Verteidigung angeknüpft, doch eine Ausweitung des Verständnisses einer »unmittelbaren Bedrohung« postuliert – im Sinne einer Anpassung an »Fähigkeiten und Ziele heutiger Gegner«. Diese, nämlich »rogue states« und Terroristen, setzen auf terroristische Akte und potentiell den Einsatz von Massenvernichtungswaffen. Warum soll das Funktionieren von Abschreckung gegenüber den Führern von »rogue states« weniger wahrscheinlich sein als zu Zeiten des Kalten Krieges gegenüber der Sowjetunion? Hier wird in der Nationalen Sicherheitsstrategie argumentiert, dass die Führer dieser Gruppe von wenigen Staaten risikobereiter seien. Warum dies so sei, wird nicht begründet. Behauptet wird, dass die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen und Terroristen eine solche Ausweitung des Kriteriums einer unmittelbaren Bedrohung erfordere, dass auch künftige, potentielle Bedrohungen davon erfasst werden (vgl. Byers 2003; Arend 2003: 96). Doch je weiter eine potentielle Bedrohung in der Zukunft liegt, desto größer ist der Spielraum,

6 »Rogue states« sind nach Auffassung der Bush-Administration durch folgende Merkmale gekennzeichnet: Unterdrückung der Bevölkerung und Vergeudung der nationalen Ressourcen für den persönlichen Gewinn der Führer; keine Respektierung internationalen Rechts; Entschlossenheit, Massenvernichtungswaffen zu erwerben, um sie als Bedrohung oder offensiv im Dienste aggressiver Absichten einzusetzen; Unterstützung des Terrorismus weltweit; Ablehnung grundlegender humanitärer Werte und Hass gegen die USA und das, was sie repräsentieren (The White House 2002: 14).

die Absichten und Fähigkeiten einzuschätzen. Die Entscheidung darüber beansprucht die Administration allein für sich. Das Streben nach absoluter Sicherheit der Hegemonialmacht USA macht aus Präemption das, was klassisch als ein Präventivkrieg bezeichnet wurde (vgl. Crawford 2003). Deutlicher als in der an den Irak gerichteten »Ultimatumsrede« von Präsident Bush lässt sich diese Logik kaum formulieren. Präsident Bush beanspruchte die »souveräne Autorität« der USA, militärische Macht im Dienste nationaler Sicherheit einzusetzen – und zwar zur Ausschaltung künftiger Bedrohungen:

»We are now acting because the risks of inaction would be far greater. In one year or five years the power of Iraq to inflict harm on all free nations would be multiplied many times over. With these capabilities, Saddam Hussein and his terrorist allies could choose the moment of deadly conflict when they are strongest. We choose to meet that threat now where it arises before it can appear suddenly in our skies and cities« (Bush 2003).

So sehr Präemption in diesem weit gefassten Verständnis dem Unbehagen an der Abschreckung entspringt, so ist sie 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 (Krauthammer 2002).

Viertens, das Programm der politischen Transformation, der Förderung der »Freiheit« im Nahen und Mittleren Osten (vgl. Rudolf 2003a). 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 um einen zusätzlichen Legitimationsrahmen für den gewaltsamen Regimesturz im Irak handelt. Ein freiheitlicher Irak soll, wie es scheint, als Modell für die Vereinbarkeit traditioneller arabischer und demokratischer Werte dienen. Unklar bleibt, 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.

Auf programmatischer Ebene lässt sich insgesamt 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 auszulösen (Zelikow 2003: 27)⁷ – 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. Strukturkonflikte in den transatlantischen Beziehungen

2.1 Machtasymmetrie und intra-atlantischer Ordnungskonflikt

Während im wirtschaftlichen Bereich eine Machtsymmetrie zwischen den USA und der EU besteht, sind die USA militärisch tatsächlich die alleinige Supermacht. Die Asymmetrie im sicherheitspolitischen Bereich führte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zu den Bemühungen Europas, sich als eigenständiger Akteur, als eigenes Machtzentrum gegenüber der einzig verbliebenen Supermacht USA zu etablieren.⁸ Dieser säkulare Prozess der Europäisierung ist in der Finalität offen, sein Gelingen ungewiss (Link 2000). So nebulös die ihn begleitende Rhetorik auch gelegentlich ist, sicher weniger in Frankreich, dafür um so mehr in Deutschland, so klar scheint der nach wie vor immer auch in realistisch-geopolitischen Kategorien denkenden außenpolitischen Elite der USA die Zielrichtung zu sein: Die Balancierung amerikanischer Macht, ein die Machtfülle der einzigen Supermacht einhegendes Gleichgewicht (vgl. U.S. Congress 2000).

Gerade unter den Vertretern eines konservativ-hegemonialen Internationalismus, die die führende Rolle der USA gegenüber jeder potentiellen Hegemonialmacht bewahren wollen, weckten die Tendenzen zur Europäisierung der Sicherheitspolitik früh Bedenken. Diese schlugen sich Anfang der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts bereits in der Politik von George H.W. Bush nieder (vgl. Knapp 1998).

⁷ Zelikow war »inoffiziell« an der Vorbereitung des Dokuments beteiligt.

⁸ »But the essence of the structural problem now is America's emergence as the »sole superpower« in the world and Europe's response to that. This has given a new purpose and momentum to the process of European integration, as Europeans feel even more motivated than ever before to build the EU into a counterweight to the United States« (Rodman 1999: 4).

Die Clinton-Administration schien diese Befürchtungen nicht zu teilen (vgl. Hoffmann 1997; Peterson 1994). Sie bejahte die Entwicklung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik als natürlichen Teil des Integrationsprozesses, zumal dieser Prozess in der Praxis lange Zeit keine substantielle Herausforderung für die Rolle der NATO war. Die positive Bewertung der europäischen Integration erleichterte es, die Kontroverse um die Entwicklung einer europäischen Verteidigungspolitik beizulegen. Auf dem NATO-Gipfeltreffen im Januar 1994 einigte man sich darauf, der WEU Zugriff auf militärische Einrichtungen und Kommandostrukturen der NATO einzuräumen. Der WEU sollte damit ermöglicht werden, auch in jenen Krisen und Konflikten tätig zu werden, in denen sich die USA möglicherweise nicht engagieren wollten, weil ihre Interessen vielleicht nicht so direkt berührt wären wie die der Europäer. »Separable but not separate« hieß die Leitlinie dieses Ansatzes, der sich im Konzept der *Combined Joint Task Forces* niederschlug. Für die USA lag der Vorteil dieses »basic bargain«, den die Verbündeten beim NATO-Ministertreffen im Juni 1996 festklopften, darin, dass Europäer auf den Aufbau eigenständiger militärischer Einrichtungen verzichteten und die USA über die NATO weiterhin mit Veto-macht mitsprechen konnten. Der NATO wurde somit der institutionelle Primat zugesichert (vgl. Brenner 1998).

Die NATO blieb unter Clinton die Säule der amerikanischen Europapolitik, ja die Clinton-Administration trieb deren doppelte Transformation voran: Die NATO wurde von einer Institution, die nach dem Ost-West-Konflikt zunächst unsichere Zukunftsaussichten zu haben schien, zum »Kern einer erweiterten Sicherheitsgemeinschaft« und gleichzeitig zu einem zentralen Instrument des Konflikt- und Krisenmanagements (Leggold 1998: 78; Yost 1998). Die Öffnung der NATO und das Engagement in Bosnien waren die beiden entscheidenden Stationen auf dem Weg zu ihrer Transformation. Die Rolle der NATO im Kosovo-Konflikt markierte dann den vorläufigen Höhepunkt auf dem Weg zur »neuen NATO«.

Unter Clinton wurde zwar die Transformation der NATO im Hinblick auf ihr Aufgabenverständnis vorangetrieben, doch die Struktur der sicherheitspolitischen Beziehung zwischen USA und Europa blieb unverändert (vgl. Daalder 2000). Die Clinton-Administration nutzte die NATO, um die überkommene Rolle der USA als »wohlwollender Hegemon« fortzuführen, der die Interessen anderer Staaten in die Definition eigener nationaler Interessen inkorporiert. Sie blieb der traditionellen Logik amerikanischer Europapolitik verhaftet, nach der ohne die USA als Führungsmacht die Rückkehr Europas zu alten Sicherheitsdi-

lemmata und Rivalitäten droht – mit sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Konsequenzen für die USA.⁹

Der transatlantische Kompromiss über den Primat der NATO schien brüchig zu werden, als die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) nach dem Kosovo-Krieg vorangetrieben wurde, die als Katalysator für die Beschleunigung des sicherheitspolitischen Autonomiebestrebens Europas wirkte (vgl. Dembinski 1999). An den Ausbau der Fähigkeiten zur autonomen Bewältigung von Krisen knüpfte sich nicht nur auf französischer Seite die Hoffnung auf »wirkliche Gleichberechtigung« mit den USA (Scharping 1999). Die Clinton-Administration begrüßte zwar die Aussicht auf ein militärisch stärkeres Europa, das in der Lage wäre, effektiv im Rahmen der NATO zu agieren, oder, falls die NATO als ganzes sich nicht engagiert, selbst handlungsfähig wäre. Die Vorbehalte und Qualifizierungen drückten sich aber in den »drei D's« aus: *No decoupling, no duplication, no discrimination* (vgl. Talbott 1999; Cohen 2000). Das meint: Keine Trennung der Verbindung zwischen NATO und ESVI; keine Verdoppelung militärischer Fähigkeiten, sondern Beseitigung der bestehenden Defizite; keine Diskriminierung von NATO-Staaten, die nicht der EU angehören, sondern ihre Einbindung in die Planungen. Daher war die Clinton-Administration besonders an engstmöglichen institutionalisierten Beziehungen zwischen NATO und EU interessiert, so dass Entscheidungen über künftige militärische Operationen nicht isoliert voneinander getroffen werden. Dem lag die Sorge vor einem »europäischen Caucus« innerhalb der NATO zugrunde, vor dem Entstehen einer Situation, in der zuerst die EU ihre Position bestimmen und dann die Vertreter der einzelnen europäischen Staaten innerhalb der NATO diese Position beharrlich vertreten würden und damit die amerikanische Führungsrolle beeinträchtigen würde. Denn aus dem traditionellen »multiplen Bilateralismus« (Brenner/Williams 1992) unter amerikanischer Führung würde sich eine neue Figur entwickeln – eine gleichberechtigte, nicht-hegemoniale Kooperation.¹⁰

Führende Mitglieder der ins Amt kommenden »neuen« Bush-Administration teilten in der Substanz diese Bedenken und das Interesse an der Erhaltung des institutionellen Primats der NATO (vgl. U.S. Department of State 2001; Rums-

9 Kritisch analysiert wird die traditionelle Logik amerikanischer Europapolitik von Schwarz 1994.

10 Die langfristige Befürchtung der Clinton-Administration wurde vom stellvertretenden Außenminister Talbott so ausgedrückt: »Wir möchten keine ESVI, die erst innerhalb der NATO entsteht, dann aber der NATO entwächst und sich schließlich der NATO entfremdet, denn das würde zu einer ESVI führen, die anfänglich ein Duplikat der NATO wäre, aber mit der Zeit mit der NATO konkurrieren könnte« (Talbott 2000: 77).

feld 2001). Die erklärte Unterstützung eines militärisch stärkeren Europa wurde daran geknüpft, dass dies die NATO stärke. Offene transatlantische Kontroversen wurden jedoch vermieden. Die neue Administration, sah der (langsamen) Entwicklung der ESVP gelassen entgegen: Sie schien, anders als es zeitweilig die Ambition der Clinton-Administration war, die NATO nicht zu einem global handelnden Bündnis verändern zu wollen. Krisenmanagement und Friedenserhaltung, jene zwei Aufgaben, die im Mittelpunkt der ESVP stehen, brachte sie nur geringes Interesse entgegen (vgl. Schake 2002).

Unklar blieb jedoch, welche Rolle die als »sakrosankt« (Powell 2001) erklärte NATO in der amerikanischen Weltpolitik spielen sollte. Gerade von konservativer Seite war in den Clinton-Jahren immer wieder kritisiert worden, dass von einer auf Krisenmanagement und Friedensdurchsetzung ausgerichteten NATO vor allem die Europäer profitierten, nicht aber die USA. Kaum mehr von den Konflikten in Europa berührt, gefährdeten die USA, so das Argument, ihre an anderen Stellen – vor allem am Persischen Golf und in Ostasien – dringender gebrauchten militärischen Fähigkeiten. Es war daher kein Zufall, dass Überlegungen zu einem neuen »strategic bargain« zwischen Europa und den USA – nämlich die europäische Bereitschaft zum Ausbau militärischer Fähigkeiten im Austausch gegen die amerikanische Bereitschaft, den europäischen Verbündeten einen gewichtigeren Einfluss zuzugestehen – vor allem von konservativer, ein selektives Engagement in Europa favorisierender Seite kamen (vgl. Hulsmann 2000; Holmes 2000; Kupchan 2000). Die Wahlkampforderung von Bush nach einer »neuen Arbeitsteilung« im Bündnis spiegelte diese Stimmung wider. Sie war der konzeptionelle Kerngedanke hinter der Idee, die USA sollten ihre Rolle im Kosovo reduzieren. Nach den negativen Reaktionen unter den Verbündeten wurde dieses Thema jedoch nur mehr in sehr vorsichtig formulierter Form angesprochen; die neue Administration war bemüht, sich als verlässlicher Bündnispartner darzustellen (vgl. Sands 2001; Benjamin 2000; Erlanger/Gordon 2001).

Nach dem 11. September 2001 schien nicht länger das Bemühen der Europäer, das transatlantische Machtgefälle durch den Aufbau einer ESVP auszugleichen, das vorrangige Problem für die transatlantischen Beziehungen zu sein, sondern der Relevanzverlust der NATO für eine flexible, funktionale Koalition in den Mittelpunkt stellende amerikanische Weltpolitik. Die »alte« NATO im Sinn einer kollektiven Verteidigungsorganisation wurde nach dem 11. September zurecht von Kommentatoren für »tot« erklärt. Denn der Bündnisfall nach Artikel 5 wurde zwar ausgerufen, aber auf keiner Seite des Atlantiks als eine Verpflichtung zum militärischen Beistand interpretiert. Die NATO veränderte sich zu

einer »security and defence-services institution« (Heisbourg 2001: 144f.). Deren Dienste will sich die Bush-Administration im Rahmen der neuen Sicherheitsagenda bedienen, der Bedrohung durch den »toxic mix of weapons of mass destruction and terrorism« (Burns 2002). Die europäischen Verbündeten sollen über die »neue« NATO und ihr Kernstück, die von den USA vorgeschlagene multinationale *NATO Response Force* in die Bush-Doktrin und ihre Orientierung auf den *Greater Middle East* eingebunden werden (vgl. Kitfield 2002).

Der Konflikt über den Primat der NATO blieb latent, der Formelkompromiss brüchig. Als Frankreich, Deutschland, Luxemburg und Belgien im Frühjahr 2003 im Rahmen des Konzepts einer »Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion« EU-eigene Planungs- und Führungskapazitäten in den Blick nahmen, wurde dies von der Bush-Administration als Herausforderung der NATO als primärer europäischer Sicherheitsorganisation zurückgewiesen – und im Sinne des Aufbaus eines europäischen Gegengewichts gedeutet (Burns 2003). Der Konflikt entspannte sich wieder, nachdem Frankreich, Deutschland und Großbritannien einen Kompromiss aushandelten: So wurde als Teil dieses Kompromisses die Idee einer »kerneuropäischen« Verteidigungsorganisation im Interesse der Einbeziehung Großbritanniens aufgegeben und die britische Regierung stimmte im Prinzip der Notwendigkeit eigener Planungsfähigkeiten zu, die aus der bei der NATO anzuesiedelnden Planungszelle irgendwann bei Zustimmung aller zu einem europäischen militärischen Hauptquartier werden könnten (vgl. Grant 2003).

Die weltpolitischen Prioritäten der USA verlagern sich in Richtung des *Greater Middle East* und Ostasiens. Europa kann daher auf Dauer nicht davon ausgehen, dass es in Krisen, in denen die USA sich nicht engagieren wollen, trotz amerikanischer Versicherungen vollen Zugang zu jenen knappen und teuren militärischen »assets« der NATO hat, die vor allem amerikanische sind. Die logische Konsequenz aus den Bemühungen um eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik lautet daher, wie es eine amerikanische Sicherheitsexpertin ausdrückte, »konstruktive Duplikation« militärischer Fähigkeiten in den Bereichen Logistik, strategische Aufklärung und Planung (Schake 2002). Eine solche »Duplikation« wird auf amerikanischer Seite jedoch immer wieder den Argwohn hervorrufen, Europa wolle sich zu einem Gegengewicht gegen die USA emanzipieren.

2.2 Strategische Divergenz und weltordnungspolitische Konflikte

Das zweite Strukturproblem, das sich im Gefolge des 11. September akzentuierte, liegt in der institutionell-ideologisch tief verwurzelten Divergenz bei der Wahrnehmung von Sicherheitsproblemen und der angemessenen Reaktion darauf. Zu erinnern ist an die geradezu traditionellen Konflikte über den Umgang mit »Schurkenstaaten«, die ja auch in den wirtschaftlichen Bereich übergeschwappt sind (vgl. Haass 1999). Seit den frühen 90er Jahren – vor allem nach den Erfahrungen mit Irak – entwickelte sich der Begriff der »rogue states« zu einer grundlegenden Kategorie in der sicherheitspolitischen Diskussion der USA, nicht zuletzt unter kräftiger Mitwirkung der Clinton-Administration, die damit in der Konsequenz ihren eigenen außenpolitischen Handlungsspielraum verengte. (Die spätere Abkehr von der »Schurkenstaaten«-Rhetorik zugunsten der Rede von »states of concern« zeugte vom Unbehagen der Clinton-Administration mit diesem problematischen Vermächtnis). Wurde ein Staat erst einmal in die Kategorie der nach Nuklearwaffen strebenden, den Terrorismus fördernden und amerikanischen Interessen in kritischen Regionen gefährdenden »Schurkenstaaten« eingeordnet und so dämonisiert, dann blieb kaum mehr als eine Politik der Eindämmung und Isolierung möglich, selbst vorsichtige Schritte zu einer kooperativem Ansatz waren der Kritik ausgesetzt (vgl. Litwak 2000). Was anfänglich der innenpolitischen Mobilisierung für eine internationalistische Außenpolitik dienlich war und vom Pentagon als nützliche Planungsgrundlage für die Militärstrategie und als Legitimation höherer Verteidigungsausgaben aufgenommen wurde, engte am Ende den Handlungsspielraum der Administration empfindlich ein, verlieh dem vom republikanischen Kongress vorangetriebenen Projekt der Nationalen Raketenverteidigung schier unaufhaltsame politische Dynamik (vgl. O'Hanlon 1999).

Im Umgang mit »Schurkenstaaten« aller Art überwiegt in Europa die Vorliebe für politischen Dialog und wirtschaftliche Kooperation, sofern diese nicht durch völkerrechtlich verbindliche Wirtschaftssanktionen beschränkt ist (vgl. Rudolf 1999b). Die Politik gegenüber dem Iran hieß Ende der neunziger Jahre zwar nicht mehr länger »kritischer Dialog«, in der Substanz änderte sich jedoch lange wenig. Mit Nordkorea wurde im November 1998 erstmals ein »politischer Dialog« aufgenommen; Libyen konnte nach Auslieferung der zwei mutmaßlichen Lockerbie-Attentäter mit der Aufnahme in die Europa-Mittelmeerpartnerschaft rechnen, Kuba mit einer Reihe neuer Kooperationsvorhaben, von denen sich die EU die Förderung des Übergangs zur Demokratie versprach. Man mag

im Grundsatz im Ziel der Eindämmung Iraks und der Demokratisierung Kubas oder auch in den konkreten Forderungen nach einer Veränderung iranischer Politik übereinstimmen. Doch das heißt nicht, dass auf beiden Seiten des Atlantiks die gemeinsamen Ziele auch nur annähernd die gleiche Bedeutung hätten (vgl. Gordon 1998; Rudolf 1998a).

Gerade in der Frage von Wirtschaftssanktionen prallten der europäische und der amerikanische Ansatz im Umgang mit »Schurkenstaaten« immer wieder zusammen. Im Falle des Irak war der Konflikt vor allem ein französisch-amerikanischer; im Falle Kubas und Irans wurde der Streit um die amerikanischen Sekundärsanktionen, wie sie der Kongress im *Iran and Libya Sanctions Act* und im *Libertad Act* festgeschrieben hatte, durch den Waffenstillstand vom Mai 1998 entschärft. Als Teil des Kompromisses einigten sich USA und EU auch auf Prinzipien für den künftigen Einsatz von Wirtschaftssanktionen zu politischen und sicherheitspolitischen Zwecken. Diese Kompromiss reflektierte die Machtsymmetrie zwischen USA und EU im wirtschaftlichen Bereich (vgl. Rudolf 1998b).

Eng mit den gerade genannten Konflikten hängt die Divergenz politisch dominanter Weltordnungsvorstellungen zusammen, wie sie zu Konflikten über die Rolle internationaler Institutionen und multilateraler Regime geführt haben. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang insbesondere an die Konflikte um den Internationalen Strafgerichtshof und die Mandatierung von Militärinterventionen durch die Vereinten Nationen.

Waren unter Präsident Clinton die unilateralen Tendenzen vor allem über den Kongress vermittelt, so kam unter George W. Bush eine republikanische Administration ins Amt, in deren anfänglicher Programmatik sich sehr stark die Skepsis gegenüber internationalen Vereinbarungen, insbesondere bei der Rüstungskontrolle, spiegelte (vgl. Rudolf 2001). An der ausgeprägt unilateralen Tendenz in Teilen der Administration, insbesondere im Verteidigungsministerium, änderte sich auch nach dem 11. September nichts. Die Herausforderung durch den internationalen Terrorismus als transnationales Problem deckte zwar die Grenzen jenes geopolitischen Machtdenkens auf, das in den Anfangsmonaten der Bush-Administration deutlich zu erkennen war. Der Primat des Kampfes gegen den Terrorismus zwang zur Zusammenarbeit mit anderen Staaten und damit auch zu taktischen Konzessionen. Die Kooperation mit anderen Staaten geschieht vor allem im Rahmen flexibler, zweckgebundener *ad-hoc*-Koalitionen und bestehender funktionaler Gremien – etwa der von der G 7 eingerichteten *Financial Action Task Force* oder der *Proliferation Security Initiative*.

Der von der Bush-Administration – genauer: dem Außenministerium – angekündigte »hard-headed multilateralism« (Haass 2001) als beste Hoffnung für die Bewältigung der Bedrohung durch den Terrorismus bedeutet jedoch keinen Bruch mit der bisherigen Politik, in der sich ein ausgeprägter Unilateralismus mit Elementen eines instrumentellen Multilateralismus mischte. In den strittigen Fragen, die zu Beginn der Bush-Administration das Image einer unilateralen amerikanischen Außenpolitik genährt hatten, war der nach dem 11. September oft erhoffte Wandel amerikanischer Außenpolitik in Richtung Multilateralismus nicht zu erkennen (vgl. Miller 2002). Im Gegenteil: Die sicherheitspolitische Handlungsfreiheit als leitende Maxime wurde geradezu bestärkt. Die Aufkündigung des ABM-Vertrages im Dezember 2001 und insbesondere die grundsätzliche Ablehnung der Bemühungen um eine Stärkung des B-Waffen-Übereinkommens auf der 5. Überprüfungskonferenz im November und Dezember 2001 zeigten dies deutlich. Anders als aus europäischer Sicht gilt multilaterale Rüstungskontrolle als Instrument der Nichtverbreitungspolitik als nutzlos, ja schädlich (vgl. Thränert 2003). Denn Rüstungskontrollverträge binden aus Sicht amerikanischer Konservativer zwar die USA, hindern aber entschlossene »Schurkenstaaten« nicht an der Entwicklung von Massenvernichtungswaffen.

Und: Allen Bekenntnissen zu einem neuen Multilateralismus zum Trotz war in der »Bush-Doktrin« die Tendenz zum unilateralen Handeln angelegt. Denn in der Konsequenz bedeutet die Umsetzung der »Bush-Doktrin«, dass die USA darüber entscheiden, welche Organisation als Terrorgruppe mit »globaler Reichweite« gilt, welches Land als Unterstützer des Terrorismus eingestuft wird und mit welchen Methoden gegen dieses Land vorzugehen ist.

Genau diese Entscheidung traf die Administration im Falle des Irak ohne wirkliche Konsultationen mit den Verbündeten, vielleicht mit Ausnahme Großbritanniens. Sie rief damit eine Konfrontation hervor, in der sich eine regionalpolitische, die Nahost- und Mittelostpolitik berührende Dimension mit einer weltordnungspolitischen vermengte, bei der es um die Legitimation des Einsatzes militärischer Gewalt ging. Bei einem nüchternen Blick auf die Probleme und Dilemmata, die die Irak-Politik der USA aufwarf, entbehrte die Position der Bundesregierung bei allem Wahlkalkül und allen lauten Wahlkampftönen keineswegs der außenpolitischen Rationalität. Ohne jene vermeintlichen oder tatsächlichen, auf jeden Fall aber völlig falschen und für amerikanische Ohren beleidigenden Vergleiche hätte die deutsche Position nicht zu »vergifteten« deutsch-amerikanischen Regierungsbeziehungen führen müssen. Diese Vergleiche erleichterten es der U.S.-Administration in teils echter, teils inszenierter

Entrüstung den alten 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. Die USA, so die Botschaft, dulden solch Verhalten nicht. Ein namentlich nicht genannter »State Department official« brachte das Kalkül auf den Punkt: Entschiedene Reaktion sei notwendig, wenn »the biggest boy in Europe runs against America, there will be a snowball of anti-Americanism that will gain speed and size as it rolls down the hill« (Richter 2002).

Wahlkampforientierte und am Erhalt der rot-grünen Koalition ausgerichtete Positionsbestimmung muss nicht notwendigerweise strategischer Rationalität entbehren (vgl. Harnisch 2003). Wer die Politik des Regimesturzes durch eine militärische Intervention in der Sache für falsch und gefährlich hielt – und genau darauf liefen die wiederholten Mahnungen und Fragen an die amerikanische Adresse seitens der Bundesregierung hinaus – der konnte konsequenterweise einer Drohpolitik nicht Unterstützung verleihen, die die Forderung nach neuen bedingungslosen Rüstungsinspektionen vor allem instrumentell einsetzt (siehe Rudolf 2003b). Genau dieser Eindruck musste sich beim genaueren Blick auf die amerikanische Debatte im Sommer 2002, spätestens nach der Rede von Vizepräsident Cheney Ende August 2002 aufdrängen. Sicher blieb auch in der Folge die Irak-Politik 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.

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 abgesehnet 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, nach einer militärischen Intervention sich 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 Nahost-Konflikt einer Befriedung näher gekommen ist (vgl. Fischer 2002). Solche fundamentalen Zweifel an der Klugheit der amerikanischen

Politik öffentlich zu äußern und der Bush-Administration einen ohne Konsultation erfolgten Strategiewechsel zum Regimesturz vorzuwerfen – und dazu noch in der *New York Times* (Schröder 2002), war eine ungewohnte Provokation. Mit Blick auf den Stand der amerikanischen Debatte war dies ein durchaus rationaler Ansatz, um die Position der Kritiker und die Stimmung in den USA zu beeinflussen – um den Preis schlechter Stimmung innerhalb der Administration, der solche Unbotmäßigkeit eines treuen Verbündeten angesichts der kontroversen Debatte Zuhause und des eher »weichen« Rückhalts in der Öffentlichkeit ungelogen kommen musste.

In der späteren Zuspitzung war die Konfrontation noch Ende 2002 keineswegs unvermeidlich. Denn Deutschland stand mit seiner grundsätzlich den Krieg ablehnenden Haltung allein, Frankreich hielt sich trotz substantieller Zweifel an der amerikanischen Politik die Optionen offen. Frankreich wäre vermutlich zu einer Beteiligung an einem militärischen Vorgehen bereit gewesen, wenn Präsident Bush mehr Geduld mit dem Fortgang der Inspektionen an den Tag gelegt hätte. Der Bruch mit der amerikanischen Politik kam Mitte Januar 2003, als der französischen Seite – ein französischer Offizieller sprach von »shock and surprise« – klar wurde, dass die Bush-Administration nur wenige Wochen nach Beginn der Rüstungsinspektionen diese bereits aufgegeben hatte (vgl. Kessler/Allen 2003; Champion et al. 2003).

Zwar berief sich die Bush-Administration bei der Rechtfertigung des Krieges gegen den Irak auf eine mit früheren VN-Resolutionen angeblich bestehende rechtliche Basis, zugleich aber auch auf das Recht auf Selbstverteidigung (vgl. Slevin 2003). So sehr Außenminister Powell den Eindruck zu entkräften suchte, im Falle des Irak gehe es um die Anwendung der Präventivkriegsdoktrin (vgl. Weisman 2003a). Nichts anderes als die Logik des Präventivkrieges sprach aus seiner Rede vor den Vereinten Nationen Anfang Februar 2003:

»We know that Saddam Hussein is determined to keep his weapons of mass destruction; he's determined to make more. Given Saddam Hussein's history of aggression, given what we know of his grandiose plans, given what we know of his terrorist associations and given his determination to exact revenge on those who oppose him, should we take the risk that he will not some day use these weapons at a time and the place and in the manner of his choosing at a time when the world is in a much weaker position to respond? The United States will not and cannot run that risk to the American people. Leaving Saddam Hussein in possession of weapons of mass destruction for a few more months or years is not an option, not in a post-September 11th world« (Washington Post, 5.2.2003).

Und deutlicher als in der »Ultimatumsrede« von Präsident Bush lässt sich diese Logik kaum formulieren. Präsident Bush beanspruchte die »souveräne Autorität«

der USA, militärische Macht im Dienste nationaler Sicherheit einzusetzen – und zwar zur Ausschaltung künftiger Bedrohungen (Bush 2003).

Der Krieg gegen den Irak, mit all seinen traditionellen Beziehungen und bestehenden Institutionen belastenden Begleiterscheinungen, war Konsequenz der neuen strategischen Orientierung amerikanischer Außenpolitik nach dem 11. September. Gewiss kamen viele Motive und Interessen zusammen (vgl. Dunn 2003). Doch ohne die traumatische Erfahrung des 11. September wäre der Sturz des irakischen Regimes mit militärischen Mitteln nicht zur außenpolitischen Priorität von Präsident Bush geworden. Der Krieg war zwar aufgrund einer Mischung aus sicherheitspolitischen »worst case«-Ängsten und geopolitischen »best-case«-Erwartungen geradezu »überdeterminiert« (Weisman 2003b). Doch er war keineswegs notwendig in dem Sinne, dass keine andere strategische Option bestand.

Die Alternative – Eindämmung und Abschreckung – wurde jedoch von der Bush-Administration wegen der Kosten (offenbar vor allem die Aufrechterhaltung der Militärpräsenz in Saudi-Arabien) und der Risiken verworfen. Zu Unrecht, wie Kritiker in den USA meinten. Von der ohnehin extrem unwahrscheinlichen Weitergabe von Massenvernichtungswaffen an Terroristen könne Saddam Hussein – so ihre Argumentation – durch die Drohung mit dem Regimesturz abgehalten werden; nur schwer vorstellbar sei es, wie ein irakischer Diktator, wenn er denn irgendwann im Besitz einiger Nuklearwaffen wäre, glauben könnte, die USA nuklear erpressen oder von der Unterstützung verbündeter Staaten in der Region abhalten zu können (vgl. Mearsheimer/Walt 2002). Abschreckungslogisch ist eine derartige Überschätzung der eigenen »Selbstabschreckung« zwar in der Tat schwer nachvollziehbar (vgl. Jervis 2002). In der Wahrnehmung der Bush-Administration verbindet sich jedoch das unter amerikanischen Konservativen traditionell stark ausgeprägte Unbehagen mit der Abschreckung und die durch den 11. September aktivierte Hypersensibilität für mögliche, weil nicht gänzlich auszuschließende Bedrohungen: Warum sollten die USA auch nur die kleinste mögliche künftige Bedrohung in Kauf nehmen, wenn sie die Macht haben, sie jetzt vorbeugend auszuschalten? Insofern hat das Streben nach absoluter Sicherheit die USA in ein geradezu »imperiales Projekt« (Ignatieff 2003) mit ungewissem Ausgang geführt.

3. Ausblick: Zwischen »bandwagoning« und »balancing«

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 polemische Unterscheidung in das »alte« und das »neue« Europa in einem wichtigen Sinne zutrifft: In der Irakfrage offenbarten sich die zwei grundsätzlich unterschiedliche strategische Ansätze im Umgang mit der einzigen Supermacht (vgl. Ikenberry 2003). Das »neue Europa«, allen voran die britische Regierung unter Premierminister Blair setzte auf »bandwagoning«, auf den Schulterchluss 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. Das »alte« Europa, namentlich Frankreich und Deutschland, betrieben aufgrund der tiefen Zweifel an der Klugheit der amerikanischen Politik eine Strategie des »balancing« – genauer: des »soft balancing« (vgl. Pape 2003), nämlich den Versuch, die amerikanische Machtausübung durch die Nutzung internationaler Institutionen zu beschränken, 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 (wenngleich sie das nicht soweit trieben, dass die Allianz tatsächlich hätte gefährdet werden können – etwa durch die Verweigerung logistischer Zusammenarbeit) (vgl. Me-non 2003).

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 (vgl. Szabo 2004). 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 ließ, die europäischen Mächte Deutschland und Frankreich seien für die USA weltpolitisch abkömmlich geworden (Stokes 2003).

Die weitere Entwicklung der transatlantischen Beziehungen wird vor allem vom Kurs amerikanischer Außenpolitik abhängen. 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. Damit verbunden erfordert das die Bereitschaft, sich selbst den für alle geltenden Regeln multilateraler Institutionen zu unterwerfen und gestaltend solche Strukturen aufzubauen und weiterzuentwickeln – und internationale Institutionen nicht nur instrumentell verkürzt dann als nützlich anzusehen, wenn sie außenpolitischen Aktionen internationale Legitimität verleihen und die Kosten für die USA verringern helfen (vgl. Patrick 2001; Ikenberry 2001b; Maynes 1999; Maull 2000). Die Irakintervention mit den enormen Problemen und Kosten der Besatzung und Umgestaltung des Landes könnte daher zum strategischen Wendepunkt werden. Jedenfalls sind die Vertreter einer hegemonial-unilateralen Außenpolitik in die Defensive geraten. Im Kongress wagen es die Demokraten wieder, die Außenpolitik der Administration scharf zu kritisieren. Die Phase überparteilicher Zustimmung zur Außenpolitik von George W. Bush ging mit dem Beginn des Wahljahres 2004 zu Ende. Innenpolitisches Kalkül und außenpolitische Kosten haben die Rhetorik abgeschwächt, das neue außenpolitische Paradigma jedoch in seinen Kernelementen unberührt gelassen.

Die weitere Entwicklung der transatlantischen Beziehungen hängt aber auch davon ab, welche Rollenbestimmung sich auf europäischer Seite durchsetzen wird. Ein Europa, das sich über die vertiefte sicherheitspolitische Integration eines Kerns zu einem Machtpol mit mehr Gewicht und Einfluss auch auf die USA entwickelt oder sich sicherheitspolitisch weiter in einer spannungsgeladenen Mischung aus rhetorischer Selbstbehauptung und faktischer Anlehnung an die USA in den amerikanischen Führungsanspruch fügt (vgl. Link 2003). Wie die Irak-Krise zeigte, ist die Entwicklung Europas zu einem starken, handlungsfähigen Akteur gegen die USA nicht möglich (vgl. H.-P. Schwarz 2003). Eine solche Einsicht dürfte Außenminister Fischer geleitet haben, als er im Juli 2003

in Washington versicherte, dass das künftige Europa nicht als Rivale der USA verstanden wird, dass nicht Multipolarität, sondern eine multilaterale Ordnung das Ziel sei (vgl. Vinocur 2004). Insofern verfolgt deutsche Außenpolitik einen eigenständigen, zwischen »bandwagoning« und »balancing« im klassischen Verständnis angesiedelten Weg im Umgang mit den USA. Denn 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 transatlantischen Beziehungen in Richtung einer tendenziell kooperativen Machtbalance (Haftendorn 2001).

Die weltpolitischen Interessen auf beiden Seiten des Atlantiks sind, was die Versuche zu einer abgestimmten Politik im Nahen und Mittleren Osten zu kommen betrifft, in beträchtlichem Maße übereinstimmend oder komplementär, gewiss nicht antagonistisch. Die strategische Umsetzung wird jedoch durch Unterschiede in den Prioritäten und bei den bevorzugten Mitteln erschwert. Die damit verbundenen Kontroversen verdunkeln das beträchtliche Maß an transatlantischer Kooperation bei der Bekämpfung des Terrorismus (vgl. Benschel 2003).

Europa – das zeigt die europäische Sicherheitsstrategie (vgl. K.-D. Schwarz 2003) – teilt im Wesentlichen die neue amerikanische Sicherheitsagenda und folgt der Fokusverschiebung amerikanischer Außenpolitik in Richtung des »Greater Middle East«. Zu Beginn des Jahres 2004 war allenthalben von Initiativen für die Transformation der Region die Rede. Auch die NATO hat ihr Augenmerk verstärkt auf den Nahen und Mittleren Osten gerichtet. Das NATO-Kommando über die *International Security Assistance Force* in Afghanistan war der erste Schritt bei dem von amerikanischer Seite gewünschten Aufbruch aus der euro-atlantischen Region in die neue Zentralregion amerikanischer Außenpolitik. 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 europäischen 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« (Merry 2003: 50). Besonders konfliktrichtig 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.¹¹

Irak war ein Extremfall, in dem das transatlantische Konfliktsyndrom zum vollen Ausbruch kam (vgl. Gompert 2003). Die damit verbundene transatlantische Krise des Jahres 2003 endete jedoch nicht in Scheidung, sondern im Willen zu einer geschäftsmäßigen, pragmatischen Wiederannäherung. Wird das Jahr 2004 als »Year of the Greater Middle East« für die transatlantischen Beziehungen in die Geschichte eingehen, als Beginn einer fundamentalen Agendaverschiebung transatlantischer Kooperation? Einiges wies zu Beginn des Jahres darauf hin. Ungewiss ist jedoch, ob damit »a rebirth of the Transatlantic alliance« eingeleitet oder »a new Pandora`s box« geöffnet wird (Cordemann 2004).

11 Doch nicht nur das *ius ad bellum* ist transatlantisch kontrovers, auch das *ius in bello*. Anders als die wichtigsten europäischen Verbündeten haben die USA das erste Zusatzprotokoll zur Genfer Konvention von 1949 nicht ratifiziert. Das Zusatzprotokoll verschärft, wie Kritiker argumentieren, ungebührlich die traditionellen Anforderungen an die Vermeidung ziviler »Nebenschäden«. Strittig ist zwischen den Verbündeten schließlich auch die Frage, ob Verstöße gegen die Normen des humanitären Kriegsvölkerrechts in erster Linie durch nationales Recht sanktioniert werden sollten oder durch ein internationales Gericht wie den Internationalen Strafgerichtshof (Rivkin/Casey 2003).

Literatur

- Arend, Anthony Clark (2003): International Law and the Preemptive Use of Military Force, in: *The Washington Quarterly*, Jg. 26, Nr. 2, S. 89-103.
- Benjamin, Daniel (2000): Stay Put in the Balkans, in: *The Washington Post*, 27.12.2000, S. A23.
- Bensahel, Nora (2003): *The Counterterror Coalitions. Cooperation with Europe, NATO, and the European Union*, Santa Monica: RAND.
- Brenner, Michael (1998): *Terms of Engagement. The United States and the European Security Identity*, Westport: Praeger.
- Brenner, Michael/Phil Williams (1992): *Europa und die Vereinigten Staaten. Amerikanische Sicherheitspolitik in den neunziger Jahren*, Interne Studien der Konrad-Adenauer-Stiftung, Nr. 36, Sankt Augustin: Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Burns, Nicolas R. (2002): *Launching NATO's Transformation at Prague*, Manfred Wörner Memorial Lecture, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, 30.10.2002.
- Burns, Nicolas R. (2003): Rede auf der Konferenz »NATO and the Greater Middle East« in Prag, 19. Oktober 2003, <http://www.nato.int/usa/ambassador/2003/s031019a.htm>.
- Burwell, Frances G. (1999): *Cooperation in US-European Relations*, in: Frances G. Burwell/Ivo H. Daalder (Hrsg.), *The United States and Europe in the Global Arena*, New York: St. Martin's Press, S. 276-302.
- Bush, George W. (2001): *President Shares Thanksgiving Meal with Troops*, Fort Campbell, 21.11.2001, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011121-3.html>.
- ders. (2002a): *President Bush Delivers Graduation Speech at West Point*, New York, 01.06.2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>.
- ders. (2002b): *Bush am 11.03.2002*, in: *New York Times*, 11.03.2002.
- ders. (2003): *President Says Saddam Hussein Must Leave Iraq Within 48 Hours*, New York, 17.03.2003, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030317-7.html>.
- Byers, Michael (2003): *Letting the Exception Prove the Rule*, in: *Ethics and International Affairs*, Jg. 17, Nr. 1, S. 9-16.
- Carter, Jimmy (2002): *The Troubling New Face of America*, in: *The Washington Post*, 5.11.2002, S. A31.
- Chace, James/Caleb Carr (1988): *America invulnerable. The Quest for absolute Security from 1812 to Star Wars*, New York: Summit Books.
- Champion, Marc et al. (2003): *Behind U.S. Rift With Europeans. Slight and Politics*, in: *The Wall Street Journal*, 27.3.2003.
- Chicago Council on Foreign Relations/The German Marshall Fund of the United States (2002): *Worldviews 2002. Comparing American and European Public Opinion on Foreign Policy*, <http://www.worldview.org>.

- Cohen, William S. (2000): Rede auf der 36. Internationalen Konferenz für Sicherheitspolitik in München, 05.02.2000, in: *Internationale Politik*, Jg. 55, Nr. 3, S. 125-128.
- Cordesman, Antony (2004): *The Transatlantic Alliance. Is 2004 the Year of the Greater Middle East?*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies.
- Crawford, Neta C. (2003): *The Slippery Slope of Preventive War*, in: *Ethics and Internationale Affairs*, Jg. 17, Nr. 1, S. 30-36.
- Daalder, Ivo H. (2000): *Europe. Rebalancing the U.S.-European Relationship*, in: *The Brookings Review*, Jg. 18, Nr. 4, S. 22-25.
- Daalder, Ivo/James M. Lindsay (2003): *America Unbound, The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Dembinski, Matthias (1999): *Die Zukunft des politischen Westens. Zum Spannungsverhältnis zwischen europäischen und transatlantischen Strukturen in der Sicherheitspolitik*, HSFK-Report, Nr. 4, Frankfurt: HSFK.
- Dunn, David Hastings (2003): *Myths, Motives and »Misunderestimations«*. *The Bush Administration and Iraq*, in: *International Affairs*, Jg. 79, Nr. 2, S. 279-297.
- Erlanger, Steven (1998): *Pax Americana. A World Safe for, Uh, Whatever*, in: *The New York Times*, 15.3.1998.
- Erlanger, Steven/Michael R. Gordon (2001): *Allies Questioning Bush Stand, Say U.S. Kosovo Role is Crucial*, in: *The New York Times*, 16.01.2001.
- Fischer, Joschka (2002): in der *Frankfurter Rundschau*, 07.08.2002, S. 9.
- Gompert, David C. (2003): *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, S. 43-75.
- Gordon, Philip H. (1998): *The Transatlantic Allies and the Changing Middle East*, Adelphi Paper, Nr. 322, Oxford: Oxford University Press
- Grant, Charles (2003): *Reviving European Defence Cooperation*, in: *NATO Review*, Nr. 4, <http://www.nato.int>.
- Haass, Richard N (2001): *Multilateralism for a Global Era*, Carnegie Endowment for International Peace Conference: *»After September 11. American Foreign Policy and the Multilateral Agenda«*, Washington, D.C., 14.11.2001.
- ders. (Hrsg.) (1999): *Transatlantic Tensions. The United States, Europe, and Problem Countries*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Haftendorn, Helga (2001): *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung*, München: Deutsche Verlagsanstalt.
- dies. (2003): *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, S. 249-275.
- Harnisch, Sebastian (2003): *Bound to Fail? – Germany's Policy in the Iraq Crisis 2001-2003*, Paper to be presented at the 27th Annual Conference of the German Studies Association in New Orleans, 18.-21.09.2003.
- Heisbourg, Francois (2001): *Europe and the Transformation of the World Order*, in: *Survival*, Jg. 43, Nr. 4, S. 143-148.

- Hendrickson, David C. (2002): Toward Universal Empire. The Dangerous Quest for Absolute Security, in: *World Policy Journal*, Jg. XIX, Nr. 3, S. 1-10.
- Hoffmann, Stanley (1997): The United States and Western Europe, in: Robert J. Lieber (Hrsg.), *Eagle Adrift. American Foreign Policy at the End of the Century*, New York: Longman, S. 178-192.
- Holmes, Kim R. (2000): The United States and Europe in the 21st Century. Partners or Competitors?, *Heritage Lectures* Nr. 657, 20.03.2000, Washington, D.C.: The Heritage Foundation.
- Hulsman, John C. (2000): A Grand Bargain With Europe. Preserving NATO for the 21st Century, in: *The Heritage Foundation Backgrounder*, Nr. 1360, 17.04.2000.
- Ignatieff, Michael (2003): The Burden, in: *The New York Times Magazine*, 05.01.2003.
- Ikenberry, John G. (2001a): American Grand Strategy in the Age of Terror, in: *Survival*, Jg. 43, Nr. 4, S. 19-34.
- ders. (2001b): Getting Hegemony Right, in: *The National Interest*, Nr. 63, S. 17-24.
- ders. (2002): America's Imperial Ambition, in: *Foreign Affairs*, Jg. 81, Nr. 5, S. 44-60.
- ders. (2003): Strategic Reactions to American Preeminence. Great Power Politics in the Age of Unipolarity, United States Central Intelligence Agency, 28.07.2003, http://www.cia.gov/nic/confreports_stratreact.html.
- Jervis, Robert (2002): The Confrontation Between Iraq and the U.S.. Implications for the Theory and Practice of Deterrence, http://www.ciaonet.org/special_section/iraq/papers/jro01/jro01.pdf.
- ders. (2003): Understanding the Bush Doctrine, in: *Political Science Quarterly*, Jg. 118, Nr. 3, S. 365-388.
- Jowitt, Ken (2003): Rage, Hubris, and Regime Change, in: *Policy Review*, Nr. 118, <http://www.policyreview.org/apr03/jowitt.html>.
- Kagan, Robert (2002): Power and Weakness, in: *Policy Review*, Nr. 113, <http://www.policyreview.org/JUN02/kagan.html>.
- Keohane, Robert O. (2002): The Globalization of Informal Violence, Theories of World Politics, and the »Liberalism of Fear« in: Robert O. Keohane (Hrsg.), *Power and Governance in a Partially Globalized World*, London/New York: Routledge, S. 272-287.
- ders./Joseph S. Nye, Jr. (1989): *Power and Interdependence*, New York: HarperCollins, S. 24-29.
- Kessler, Glenn/Mike Allen (2003): U.S. Missteps Led to Failed Diplomacy, in: *The Washington Post*, 16.03.2003, S. A14;
- Kitfield, James (2002): U.S. to NATO. Change or Else, in: *National Journal*, 12.10.2002.
- Knapp, Manfred (1998): *Europa aus der Sicht der USA*, in: Reinhold Biskup (Hrsg.), *Dimensionen Europas*, Bern/Stuttgart/Wien: Verlag Paul Haupt, S. 329-358.
- Krauthammer, Charles (2002): The Obsolescence of Deterrence, in: *The Weekly Standard*, Jg. 8, Nr. 13.
- Krell, Gert (2003): Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 31-32, S. 23-30.
- Kupchan, Charles A. (2000): In Defence of European Defence. An American Perspective, in: *Survival*, Jg. 42, Nr. 2, S. 16-32.

- Lepgold, Joseph (1998): NATO's Post-Cold War Collective Action Problem, in: *International Security*, Jg. 23, Nr. 1, S. 78-106.
- Lindstrom, Gustav (Hrsg.) (2003): *Shift or Rift? Assessing US-EU Relations after Iraq*, Paris: European Unions Institute for Security Studies.
- Link, Werner (2000): Europäische Sicherheitspolitik. Der Ausgang Europas aus seiner selbstverschuldeten Unmündigkeit, in: *Europa oder Amerika? Zur Zukunft des Westens*, Sonderheft Merkur, Jg. 54, Nr. 9/10, S. 916-928.
- ders. (2003): Imperialer oder pluralistischer Frieden? Plädoyer für eine Politik der kooperativen Balance, in: *Internationale Politik*, Jg. 58, Nr. 5, S. 48-56.
- Lipset, Martin Seymour (1997): American Values and Institutions in Comparative Western Perspective, Presentation at the Second »Bellevue Discussions«, <http://www.transatlanticnet.de/access/plipset.htm>.
- Litwak, Robert S. (2000): *Rogue States and U.S. Foreign Policy. Containment after the Cold War*, Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press.
- Mastanduno, Michael (1997): Preserving the Unipolar Moment. Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War, in: *International Security*, Jg. 21, Nr. 4, S. 49-88.
- Maull, Hanns W. (2000): Amerikanische Außenpolitik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, <http://www.politik-im-netz.com>.
- Maynes, Charles William (1999): America's Fading Commitments, in: *World Policy Journal*, Jg. 16, Nr. 2, S. 11-22.
- Mearsheimer, John J./Stephen M. Walt (2002): *Can Saddam Be Contained? History Says Yes*, Cambridge: Belfer Center for Science and International Affairs.
- Menon, Rajan (2003): The End of Alliances, in: *World Policy Journal*, Jg. 20, Nr. 2, S. 1-20.
- Merry, Wayne E. (2003): Therapy's End. Thinking Beyond NATO, in: *The National Interest*, Nr. 74, S. 43-50.
- Miller, Steven E. (2002): The End of Unilateralism or Unilateralism Redux?, in: *The Washington Quarterly*, Jg. 25, Nr. 1, S. 15-29.
- Müller, Harald (2004): Das transatlantische Risiko – Deutungen des amerikanisch-europäischen Weltordnungskonflikts, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 3-4, S. 7-17.
- Nye, Joseph S. (2001): Seven Tests. Between Concert and Unilateralism, in: *The National Interest*, Nr. 66, S. 5-13.
- O'Hanlon, Michael E. (1999): Star Wars Strikes Back, in: *Foreign Affairs*, Jg. 78, Nr. 6, S. 68-82.
- Pape, Robert (2003): The World pushes back, in: *Boston Globe*, 23.03.2003.
- Patrick, Stewart (2001): Don't Fence Me In. The Perils of Going Alone, in: *World Policy Journal*, Jg. 18, Nr. 3, S. 2-14.
- Peterson, John (1994): Europe and America in the Clinton Era, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 32, Nr. 3, S. 411-426.
- Peterson, John/Mark A. Pollack (Hrsg.) (2003): *Europe, America, Bush. Transatlantic Relations in the Twenty-first Century*, London/New York: Routledge.
- Powell, Colin L. (2001): Paper Prepared for the Confirmation Hearing of the U.S. Senate Committee on Foreign Relations, 17.01.2001.
- Record, Jeffrey (2003): *Bounding the Global War on Terrorism*, Carlisle: Strategic Studies Institute.

- Rhodes, Edward (2003): The Imperial Logic of Bush's Liberal Agenda, in: *Survival*, Jg. 45, Nr. 1, S. 131-154.
- Richter, Paul (2002): No Thaw in German-U.S. Ties, in: *Los Angeles Times*, 1.11.2002.
- Risse, Thomas (2003): Die neue Weltordnung. US-amerikanische Hypermacht – europäische Ohnmacht, in: *WeltTrends*, Nr. 39, S. 110-119.
- Rivkin, David B., Jr./Lee A. Casey (2003): Leashing the Dogs of War, in: *The National Interest*, Nr. 73, S. 57-69.
- Rodman, Peter W. (1999): *Drifting Apart? Trends in U.S.-European Relations*, Washington, D.C.: The Nixon Center.
- Rudolf, Peter (1998a): Rogue Regime or Regional Power? Transatlantic Conflict over Policy towards Iran, in: Matthias Dembinski/Kinka Gerke (Hrsg.), *Cooperation or Conflict? Transatlantic Relations in Transition*, Frankfurt/New York: Campus/St. Martin's Press, S. 137-155.
- ders. (1998b): Amerikanische Sanktionspolitik und transatlantische Beziehungen. Konflikte und Gestaltungsaufgaben, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- ders. (1999a): New Grand Strategy? Zur Entwicklung des außenpolitischen Diskurses in den USA, in: Monika Medick-Krakau (Hrsg.), *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive. Die USA und die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden: Nomos, S. 61-95.
- ders. (1999b): Stigmatisierung bestimmter Staaten. Europa bevorzugt den Dialog, in: *Internationale Politik*, Jg. 54, Nr. 6, S. 15-22.
- ders. (2000): Amerikanische Außenpolitik im Spannungsverhältnis von hegemonialen Ansprüchen und innenpolitischen Restriktionen, in: Jens van Scherpenberg/Peter Schmidt (Hrsg.), *Stabilität und Kooperation. Aufgaben internationaler Ordnungspolitik*, Baden-Baden: Nomos, S. 217-233.
- ders. (2001): Amerikanische Außenpolitik unter George W. Bush, in: Erich Reiter (Hrsg.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2001*, Hamburg/Berlin/Bonn: Mittler, S. 511-531.
- ders. (2002): Die USA und die transatlantischen Beziehungen nach dem 11. September 2001, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 25, S. 7-13.
- ders. (2003a): Die Strategie der Freiheit im Nahen und Mittleren Osten. Rhetorik und Realität amerikanischer Politik, in: *SWP-Aktuell*, Nr. 53.
- ders. (2003b): Der 11. September, die Neuorientierung amerikanischer Außenpolitik und der Krieg gegen den Irak, in: *Zeitschrift für Politik*, Jg. 50, Nr. 3, S. 257-280.
- ders./Jürgen Wilzewski (2000a): Beharrung und Alleingang. Das außenpolitische Vermächtnis William Jefferson Clintons, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 44, S. 31-38.
- ders./Jürgen Wilzewski (Hrsg.) (2000b): *Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Baden-Baden: Nomos.
- Rumsfeld, Donald H. (2001): Rede auf der Konferenz für Sicherheitspolitik in München, 03.02.2001, <http://usinfo.state.gov>.
- Sands, David R. (2001): Bush says he would consult allies on any troop pullouts, in: *The Washington Times*, 19.01.2001.
- Schake, Kori (2002): *Constructive Duplication. Reducing EU reliance on US military assets*, London: Centre for European Reform.

- Scharping, Rudolf (1999): Europäische Sicherheitspolitik und die Nordatlantische Allianz, Rede in Berlin, 05.07.1999.
- Scherpenberg, Jens van (2000): Konkurrenten und Partner. Die Außenwirtschaftsbeziehungen zwischen USA und EU, in: Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), *Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Baden-Baden: Nomos, S. 87-108.
- Schröder, Gerhard (2002): Interview, in: *The New York Times*, 05.09.2002.
- Schwarz, Benjamin C. (1994): »Cold War« Continuities. US Economic and Security Strategy Towards Europe, in: *The Journal of Strategic Studies*, Jg. 17, Nr. 4, S. 82-104.
- Schwarz, Hans-Peter (2003): Von Elefanten und Bibern. Die Gleichgewichtsstörung deutscher Außenpolitik, in: *Internationale Politik*, Jg. 58, Nr. 5, S. 21-30.
- Schwarz, Klaus-Dieter (2003): Die erste Sicherheitsstrategie der EU. Ein Kommentar zum Solana-Entwurf, in: *SWP-Aktuell*, Nr. 47.
- Schweigler, Gebhard (1997): *Die Atlantische Gemeinschaft. Schicksal, Sicherheit und Werte*, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Slevin, Peter (2003): U.S. Says War Has Legal Basis, in: *The Washington Post*, 21.03.2003, S. A14.
- Stokes, Bruce (2003): Alliance Therapy, in: *National Journal*, 03.05.2003.
- Szabo, Stephen F. (2002): *Power and Hubris*, Washington, D.C.: American Institute for Contemporary German Studies, <http://www.aicgs.org>.
- ders. (2004): Germany and the United States After Iraq: From Alliance to Alignment, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 1, S. 41-52.
- Talbott, Strobe (1999): The State of the Alliance. An American Perspective, Brüssel, 15.12.1999, http://www.state.gov/www/policy_remarks/19997991215_talbott_nac.html.
- ders. (2000): Rede vor dem Royal Institute of International Affairs in London, 7. Oktober 1999, in: *Internationale Politik*, Jg. 55, Nr. 3, S. 76-81.
- Thränert, Oliver (2003): Paradigm Shift? Die USA und die Zukunft der Rüstungskontrolle, 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, S. 125-156.
- U.S. Congress (2000): *European Common Foreign, Security and Defense Policies – Implications for the United States and the Atlantic Alliance*, Committee on International Relations, 10.11.1999, Washington, D.C.: GPO.
- U.S. Department of State (2001): Rumsfeld Says He Will Consult More Closely With Allies, *International Information Programs*, Washington File, 12.01.2001.
- Vinocur, John (2004): Germany rejects a U.S. rivalry, in: *International Herald Tribune*, 18.07.2004.
- Walt, Stephen M. (2000): Two Cheers for Clinton`s Foreign Policy, in: *Foreign Affairs*, Jg. 79, Nr. 2, S. 63-79.
- Weisman, Steven R. (2003a): Pre-emption. Idea With a Lineage Whose Time Has Come, in: *The New York Times*, 23.03.2003.
- ders. (2003b): Truth Is the First Casualty. Is Credibility the Second?, in: *The New York Times*, 08.06.2003.

-
- The White House (2002): The National Security Strategy of the United States of America, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.
- Woolcock, Stephen (1999): The United States and the European Union in the Global Economy, in: Frances G. Burwell/Ivo H. Daalder (Hrsg.), *The United States and Europe in the Global Arena*, New York: St. Martin`s Press, S. 177-207.
- Yost, David S. (1998): The New NATO and Collective Security, in: *Survival*, Jg. 40, Nr. 2, S. 135-160.
- Zelikow, Philip (2003): The Transformation of National Security, in: *The National Interest*, Nr. 71, S. 17-28.