

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Rudolf et al.

Zwei Jahre Präsident Bush

Beiträge zum Kolloquium der Stiftung Wissenschaft und Politik
in Berlin am 13. Februar 2003

S 9
März 2003
Berlin

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2003

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

Inhalt

Sicherheitspolitik 5

Ein neues strategisches Paradigma 7

Peter Rudolf

Militärstrategie und Streitkräfte 11

Klaus-Dieter Schwarz

Rüstungskontrollpolitik 15

Oliver Thränert

Internationale Bekämpfung des Terrorismus 20

Ulrich Schneekener

NATO-Politik: Das Bündnis im Wechselbad amerikanischer Politik 26

Peter Schmidt

Innen-, Wirtschafts- und Umweltpolitik 33

Machtpolitische Stellung des Präsidenten als Schutzpatron
in Zeiten nationaler Unsicherheit 35

Josef Braml

Wirtschaftliche Entwicklung und Wirtschaftspolitik 40

Jens van Scherpenberg

Umweltpolitik 46

Friedemann Müller

»Neue Partner«, alte Konflikte 51

Der Nahostkonflikt: Neue Prioritäten, reduziertes Engagement 53

Muriel Asseburg

Die USA und Rußland 57

Hannes Adomeit / Olga Alexandrova

Die USA und China: Zwischen Konkurrenz und Partnerschaft 62

Gudrun Wacker

Die USA und Nordkorea: Zurück auf Los 66

Kay Möller

Abkürzungen 70

Sicherheitspolitik

Ein neues strategisches Paradigma^{*}

Peter Rudolf

George W. Bush ist der erste konservative Präsident aus den Südstaaten seit langer Zeit. Johnson, Carter und Clinton stammten zwar auch aus Dixie-land, aber sie waren keine Konservativen. Bush ist nicht nur konservativer als andere republikanische Präsidenten vor ihm, er scheint – anders als Reagan, mit dessen Politik die seine oft verglichen wird – auch in hohem Maße geprägt zu sein von der politischen Kultur der Südstaaten. Dort verbindet sich ein ausgeprägter evangelikaler Fundamentalismus mit einem starken Hang zum Militarismus. Zu diesem überaus wichtigen politisch-kulturellen Hintergrund hat Michael Lind in seinem jüngst erschienenen Buch »Made in Texas« viel Erhellendes geschrieben.

Ein konservativer Republikaner aus dem Süden im Weißen Haus – das spiegelt den Prozeß der »Southernization« der Republikanischen Partei wider. Das Setzen auf militärische Überlegenheit, die Abneigung gegen internationale Institutionen und die vorbehaltlose Unterstützung Israels einen die südstaatliche Kernklientel mit jenem Netzwerk oft als neo-konservativ bezeichneter Intellektueller und Außenpolitikexperten, die das außenpolitische Programm einer Politik »militärischer Stärke und moralischer Klarheit« für Präsident Bush entworfen haben.

Der »Krieg gegen den Terror« als legitimierendes Prinzip

Schon im »distinctly American internationalism« der ersten Monate von Präsident Bushs Amtszeit spielte die militärische Stärke eine zentrale Rolle; der Anspruch moralischer Klarheit kam nach dem 11. September hinzu. Der 11. September verhalf dem neuen Paradigma zum Durchbruch. Die Anschläge machten den USA die Verwundbarkeit ihrer Gesellschaft deutlich; sie aktivierten das von Historikern diagnostizierte Streben nach absoluter Sicherheit. In der Rhetorik des Präsidenten blitzt dieses Motiv seitdem immer wieder auf. Der »Krieg gegen den Terrorismus« wurde jedoch keineswegs zum neuen organisierenden Prinzip der gesamten Außenpolitik, sondern zum legitimierenden Prinzip für die Durchsetzung eines neuen strategischen Paradigmas. Dieses war längst im außenpolitischen Diskurs entwickelt.

Wer noch einmal den Entwurf für die Defense Planning Guidance von 1992 nachliest, der sieht auf den ersten Blick, wie sehr die gegenwärtige außenpolitische Konzeption diesem damals nach heftiger Kritik in der Schublade versenkten Papier ähnelt. Unter der Federführung von Paul

* In diesem Band sind die überarbeiteten Versionen jener Beiträge abgedruckt, die bei einem SWP-Kolloquium am 13.2.2003 präsentiert wurden. Mein Dank gilt Saskia Hieber für ihre umsichtige und engagierte Koordination, ohne die der Band nicht so rasch in dieser Form vorgelegen hätte.

Wolfowitz, heute stellvertretender Verteidigungsminister, war gleichsam das Manifest einer strategischen Grundorientierung formuliert worden: das eines hegemonialen Internationalismus.

In den Vereinigten Staaten gibt es seit jeher unterschiedliche außenpolitische Grundorientierungen, die sich vor allem darin unterscheiden, welche internationale Rolle sie den USA zuweisen, welche Ordnungsvorstellung leitend ist und welche Art des internationalen Engagements bevorzugt wird. Aus der Sicht des hegemonialen Internationalismus müssen die USA ihre überlegene internationale Position gegenüber jedweder Macht bewahren, die regional oder global zu einem hegemonialen Rivalen aufsteigen könnte. (Übrigens: Auch die EU wurde in den neunziger Jahren als potentieller Rivale wahrgenommen; deshalb die Präferenz hegemonialer Internationalisten für eine EU als lockerer wirtschaftlicher Gemeinschaft mit erweiterter Mitgliedschaft.)

Dafür benötigen die USA zum einen überlegene Ressourcen, um mögliche Konkurrenten von vornherein zu entmutigen und sie von eigenem Vormachtstreben und Herausforderung der von den USA geführten internationalen Ordnung abzuhalten. Zum anderen gilt es im Sinne einer »wohlwollenden Hegemonie« auch die Interessen anderer Staaten einzubeziehen, damit diese keinen Grund haben, ihr Machtpotential auszubauen. Aufgrund dieser geopolitischen Ausrichtung müssen die USA jeden anderen daran hindern, die Kontrolle über Regionen zu erlangen, deren Ressourcen ihm ein zu starkes Machtpotential an die Hand gäben. Die strategischen Kernregionen amerikanischer Außenpolitik sind Europa, Nordasien und die Region des Persischen Golfes.

Dieser Auffassung von internationaler Politik liegt die tiefe Überzeugung zugrunde, das allein die USA sicherer Garant internationalen Friedens und internationaler Ordnung sein können. Amerikanische Hegemonie ist daher nicht nur sicherheitspolitisch notwendig, sondern moralisch geboten.

Außenminister Powell ist sicherlich kein hegemonialer »Unilateralist«, sondern kann eher den »Traditionalisten« innerhalb der Republikanischen Partei zugerechnet werden, deren exponierteste Vertreter im Kongreß die Senatoren Lugar und Hagel sind. Doch die außenpolitische Vision, die sich der Präsident nach dem 11. September zu eigen gemacht hat, entspringt weit mehr dem Denken der Unilateralisten als dem der Traditionalisten. Wie sehr die gegenwärtige Außenpolitik dem hegemonial-unilateralen Paradigma verhaftet ist, zeigt sich an dreierlei:

- ▶ an der Bewahrung der militärischen Suprematie – losgelöst von potentiellen Gegnern – als erklärtem sicherheitspolitischem Ziel;
- ▶ der dezidierten Betonung strategischer Unabhängigkeit als außenpolitischer Maxime – und damit der Absage an die institutionelle Einbindung amerikanischer Macht, die das Kennzeichen der spezifisch amerikanischen Form liberaler Hegemonie nach 1945 war;
- ▶ an der Doktrin des Präventivkriegs, die sich gegen nach Massenvernichtungswaffen strebende »Schurkenstaaten« richtet.

Diejenigen, die glauben, die Doktrin der sogenannten »preemption« sei zum einen nicht neu, zum anderen auf den Irak begrenzt, dürften sich vermutlich täuschen. Sicher waren präventive Militärschläge 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 Diktaturen, die an Massenvernichtungswaffen interessiert sind (und noch keine Nuklearwaffen besitzen, sollte man hinzufügen). Der strategische Bruch liegt in der Delegitimierung von Eindämmung und Abschreckung – in der öffentlichen Debatte, aber wichtiger noch im Kopf des Präsidenten. Als Präsident Bush vor kurzem während einer Pressekonferenz mit Premierminister Blair gefragt wurde, wie sich der 11. September auf sein strategisches Denken ausgewirkt habe, antwortete er: »After September 11, the doctrine of containment just doesn't hold any water, as far as I am concerned.«

Die strategischen Dispositionen kommen in der Politik der Bush-Administration zwar in gelegentlich geradezu imperialer Zuspitzung zum Ausdruck, bei der konkreten Umsetzung aber agierte die Administration in taktisch kluger Berücksichtigung der innenpolitischen Konstellation. Denn das Grundmuster der öffentlichen Meinung hat sich nach dem 11. September keineswegs derart verändert, daß die Mehrheit der Amerikaner ihre Präferenz für einen eher liberalen Internationalismus aufgeben hätte. Schon aus innenpolitischen Gründen war es ratsam, den Krieg gegen den Irak zunächst einmal in das Gewand einer multilateralen Drohpolitik zu kleiden und als Ziel nicht den beabsichtigten Regimewechsel auszugeben, sondern die Entwaffnung des Irak. Die US-Administration tappte keineswegs in die Falle des Multilateralismus, wie das einige »Falken« befürchtet hatten. Denn Präsident Bush hielt unbeirrbar am Ziel des Regimesturzes im Irak fest.

Die Intervention im Irak als weichenstellender Krieg

War der 11. September ein transformatives Moment für die amerikanische Außenpolitik, so wird die militärische Intervention im Irak zu einem weichenstellenden Krieg werden. Es mag zwar etwas emphatisch klingen, wenn der amerikanische Kommentator Bill Keller kürzlich schrieb, mit dem Krieg gegen den Irak beginne die Administration auch »in Blut das neue amerikanische Imperium zu bestimmen«. Doch die Auswirkungen dieses Krieges auf die weitere amerikanische Außenpolitik werden beträchtlich sein. Kann der Irak schnell und ohne große eigene Verluste besetzt werden, dann werden sich all diejenigen bestätigt sehen, für die allein entschlossene Machtausübung zählt – gegen »Schurkenstaaten«, aber auch im Umgang mit Verbündeten.

Nun hat sich die Erwartung, daß andere Staaten auf den amerikanischen »bandwagon« aufspringen werden, nicht ganz erfüllt. Die rhetorische Härte, mit der die Bush-Administration die europäischen Abweichler überzieht, ist im Rahmen des neuen strategischen Paradigmas durchaus

folgerichtig, gehört Europa doch zu den potentiellen Rivalen einer von den USA geführten internationalen Ordnung, die es von vornherein zu entmutigen gilt. Zwar wird eine gemeinsame europäische Außenpolitik vermutlich auf ewig eine Schimäre bleiben, eine von Frankreich und Deutschland getragene begrenzte Gegenmachtpolitik in einzelnen Streitfragen jedoch vielleicht nicht.

Gelegentlich wird in Europa befürchtet, daß ein kurzer erfolgreicher Krieg der Auftakt zu weiteren militärischen Interventionen der USA gegen »Terrorstaaten« sein könnte. Doch ein siegreicher Krieg wird zunächst einmal die Spannungen innerhalb der Bush-Administration offenlegen zwischen jenen, die vorrangig an Stabilität interessiert sind (was kurzfristig auch oder gerade mit einem den USA wohlgesonnenen neuen starken Mann im Irak zu erreichen wäre), und jenen, die mit der Demokratisierung des Irak die Transformation des Nahen Ostens beginnen wollen.

Zur ersten Gruppe gehören nicht nur die Traditionalisten in der Republikanischen Partei. Auch innerhalb der unilateralistischen Richtung zeigt sich hier eine Bruchlinie. Zwar ist die Bewahrung der amerikanischen Vorherrschaft das einigende Band, doch in der Frage, welche Ziele mit dieser Macht verfolgt werden sollen, bestehen unterschiedliche Auffassungen: zwischen jenen »Neokonservativen«, die der Wilsonschen Tradition verhaftet sind – und die es mit der demokratischen Transformation des Irak und des Nahen Ostens anscheinend ernst meinen –, und jenen eher im realpolitischen Denken verbleibenden Unilateralisten (zu denen Verteidigungsminister Rumsfeld, vermutlich auch Vizepräsident Cheney zu rechnen sind), denen es in erster Linie um die Beseitigung einer potentiellen Bedrohung und um einen geopolitischen Positionsgewinn in einer machtpolitisch zentralen Region geht.

Präsident Bush hat sich das neokonservative Credo mit der neuen »Dominotheorie« in seinen öffentlichen Erklärungen zu eigen gemacht – die Hoffnung, daß ein »befreiter« Irak Beginn einer Transformation der Region sein werde. Man mag die ambitionierte Agenda der politischen Transformation einer ganzen Region (»region-building«) als ideologischen Überbau, als spezifisch amerikanische Legitimation eines Krieges abtun. Man mag den Versuch, die politische Kultur einer ganzen Region zu verändern, als Ausdruck naiven amerikanischen Fortschrittsoptimismus belächeln. Man mag darauf verweisen, daß diejenigen, die zuallererst an regionaler Stabilität und weniger an regionaler Transformation interessiert sind, schnell die Oberhand gewinnen werden angesichts der großen Probleme des »nation-building«, einer diesem Ziel nach wie vor skeptisch gegenüberstehenden Öffentlichkeit und mangelnder internationaler Unterstützung. Nur: Präsident Bush hat sich diese ehrgeizige Agenda zu eigen gemacht – und damit vielleicht Erfolg oder Scheitern seiner Präsidentschaft an ein geradezu revolutionäres außenpolitisches Programm geknüpft.

Militärstrategie und Streitkräfte

Klaus-Dieter Schwarz

Die Bush-Administration hat in den ersten beiden Amtsjahren Strategie und Streitkräfte der USA überprüft und neuen Bedrohungen angepaßt. Die Ergebnisse der Revision sind dem Kongreß vorgelegt worden in den Dokumenten Quadrennial Defense Review (QDR) vom 30. September 2001, Nuclear Posture Review vom 31. Dezember 2001 und National Security Strategy vom 20. September 2002. Diese Berichte beschreiben deutliche Veränderungen der amerikanischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, sie enthalten aber auch Elemente der Kontinuität. Gemeinsam ist diesen Texten die traumatische Erfahrung einer verwundbaren Supermacht und das Selbstbewußtsein überragender Militärmacht. Beides bestimmt die Mission der Bush-Regierung und vermutlich die Chancen ihrer Wiederwahl.

Veränderungen

- ▶ Die bisherige Beurteilung der Sicherheitslage hat sich gewandelt, besonders nach den Terroranschlägen vom 11. September. Die Regierung Bush nutzt dieses Ereignis zur Dramatisierung der neuen Bedrohungen: »Schurkenstaaten«, internationaler Terrorismus und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Vor allem die Vorstellung, daß sich diese drei Gefahren miteinander verbinden und gegen die USA richten könnten, treibt die amerikanische Bedrohungswahrnehmung um und die militärstrategische Debatte an. Die Herausforderung des neuen Jahrhunderts bestehe darin, so Minister Rumsfeld, »unsere Nation gegen das Unbekannte, das Ungewisse, das Unsichtbare und das Unerwartete zu verteidigen«.
- ▶ Die strategischen Interessen Amerikas verlagern sich von Europa nach Asien. Der Kampf gegen den Terrorismus ermöglicht es, politischen Einfluß und militärische Präsenz der USA von Afghanistan und Pakistan über Zentralasien bis zu den Philippinen auszudehnen. Auch die Beziehungen mit Indien verbessern sich und sollen die Machtbalance zuungunsten Chinas verändern. Im arabischen Raum sind die USA im Begriff, sich im Irak eine neue geostrategisch wichtige Position mit transformatorischem Effekt für die gesamte Region zu schaffen. Europa dagegen ist strategisch nicht mehr interessant, weil nicht mehr bedroht. US-Truppen bleiben dort zwar stationiert, sie werden aber reduziert, leichter und mobiler für Einsätze außerhalb Europas. Der erweiterte Befehlsbereich USEUCOM umfaßt 91 Staaten zwischen Nordkap und Südafrika, Grönland und Rußland.
- ▶ In der Bündnispolitik bevorzugt die Bush-Administration unilaterale Militäroperationen bzw. die Bildung kurzfristiger oder taktischer Ad-

hoc-Koalitionen sowie eine klare Arbeitsteilung zwischen intensiver Kriegführung und langfristigen Stabilitätsoperationen. Die US-Streitkräfte projizieren Macht weltweit. Sie haben die Aufgabe, »to deter forward« und Kriege zu gewinnen. »Operations other than war« hingegen, unter Clintons Regierung wesentlicher Bestandteil der US-Militäraktivitäten, bleiben künftig weitgehend Bündnis- bzw. Koalitionspartnern überlassen. Die NATO betreibt Peacekeeping, bietet ehemaligen Gegnern Mitgliedschaft, gewährleistet Interoperabilität und Standardisierung.

- ▶ Die Bush-Regierung entwickelt das Kriegführungs- und Abschreckungskonzept weiter mittels extensiver Nutzung der Informationstechnologie. Sie ermöglicht eine netzwerkzentrierte Kriegführung (»network-centric warfare«), indem sie Sensoren, Einsatzführung und Waffen vernetzt und so die Reaktionszeiten zwischen Aufklärung von Zielen und deren Bekämpfung von bisher Stunden auf Minuten verkürzt. Die Effekte sind: Verminderung der Risiken für die eigene Truppe, Verkleinerung der Streitkräfte und zugleich dramatische Steigerung ihrer operativen Leistungen bis hin zur Entwicklung präemptiver Fähigkeiten, die den Einsatz militärischer Macht auch gegen Bedrohungen ermöglichen, bevor sich diese als Angriff verwirklichen. Die Kehrseite dieser »revolution in military affairs« ist, daß sie das traditionelle Verhältnis zwischen Politik und Anwendung militärischer Gewalt als Ultima ratio verändern kann, wie in der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA angedacht und von der Administration im Konflikt mit dem Irak angedroht: präventive Kriegführung gegen »Schurkenstaaten« als Option und Regimewechsel als Kriegsziel, beides ohne Rücksicht auf geltendes Völkerrecht und negative Folgen des Krieges.
- ▶ Die USA haben das Problem der Verwundbarkeit durch asymmetrische Bedrohungen neu entdeckt. Ozeane und nukleare Abschreckung reichen zum Schutz der amerikanischen Bevölkerung vor Angriffen nicht mehr aus. Deshalb ergreift die Bush-Administration neue Verteidigungsmaßnahmen: Reorganisation des Heimatschutzes und Aufbau eines Department of Homeland Security, Einrichtung eines neuen Regionalkommandos zur Verteidigung des nordamerikanischen Kontinents (NORTHCOM), Aufstellung erster Elemente eines umfassenden Raketenabwehrsystems in Alaska als Teststation, die notfalls auch zum Abfangen von Raketen aus Nordkorea genutzt werden kann.

Kontinuität

- ▶ Die Verteidigungspolitik der Bush-Regierung verfolgt vier Zielsetzungen: *assuring, dissuading, deterring, defeating*. Diese Ziele könnten genauso im Kalten Krieg formuliert worden sein. Sie weichen deutlich ab vom Auftrag, den die Regierung Clintons den Streitkräften gegeben hat: *shaping, responding, preparing*. »Gestaltung der internationalen Umwelt« betraf *peacetime engagement*-Aktivitäten und suchte entspannte Beziehungen auch mit Mächten, die weder Feind noch Freund sind, zum Beispiel mit

China durch strategische Partnerschaft. Die Streitkräfte sollten einer Vielfalt von Krisen und Konflikten begegnen können, besonders in Regionen, die durch Staatsversagen, innergesellschaftliche und inter-ethnische Konflikte gekennzeichnet sind. Solche »Smaller-Scale Contingencies« werden im neuen QDR zwar noch genannt, Peacekeeping, Katastrophenhilfe, humanitäre Missionen etc. aber nicht mehr erwähnt. Statt dessen kehrt das verteidigungspolitische Konzept zurück zu den einfachen Kategorien »Freund« und »Feind«, die in der internationalen Politik angesichts hochgradiger Komplexität der Sicherheitsprobleme nicht sonderlich brauchbar sind. Es gilt wieder die alte Formel der manichäischen Weltsicht: »Wer nicht für uns ist, der ist gegen uns«.

- ▶ Die Zwei-Kriege-Strategie bleibt Standard für die Fähigkeit der einzigen Supermacht, in zwei Regionen gleichzeitig größere Kriege führen und gewinnen zu können. Allerdings soll sich die Streitkräfteplanung nicht mehr auf bestimmte Bedrohungen richten – wie bisher am Persischen Golf und auf der koreanischen Halbinsel, ungeachtet der gegenwärtigen »Doppelbedrohung« durch den Irak und Nordkorea –, sondern aus der Beurteilung von Fähigkeiten ableiten. Dieser Ansatz konzentriert sich auf die Frage, wie ein Gegner kämpfen könnte, und nicht mehr so sehr darauf, wer und wo der Gegner sein könnte. Dementsprechend sind Quantität, Qualität und Mix der Streitkräfte auf ein breites Risikospektrum auszurichten. Im Fall, daß zwei Kriege zu führen sind, soll der erste Gegner entscheidend geschlagen werden, inklusive Okkupation und Regimewechsel, während ein zweiter zunächst hinhaltend bekämpft und nach Zuführung von Verstärkung besiegt würde, doch ohne Eroberung seines Gebietes und Änderung des politischen Status quo. Die dadurch erzielte Einsparung von Kräften soll die bestehende Lücke zwischen den Anforderungen der Zwei-Kriege-Strategie und dem Umfang bzw. der Struktur der Streitkräfte schließen. Ein ganz ähnliches Konzept hatte bereits Les Aspin, erster Verteidigungsminister der Clinton-Regierung, entwickelt, aber nicht durchsetzen können.
- ▶ Die US-Streitkräfte bestehen unverändert aus 10 Divisionen, 12 Flugzeugträgergruppen, 20 taktischen Luftgeschwadern und 3 Expeditionskorps der Marines. Neu ist die Bildung von Standing Joint Task Forces und Hauptquartieren in den Regionalkommandos; ihr Ziel ist es, die Selbständigkeit der Teilstreitkräfte durch integrierte Planung, Führung und Operation zu überwinden. Die Reform findet nicht, wie angekündigt, durch radikale Veränderungen statt, sondern in bisher gewohnter Weise, also durch fortlaufende Integration neuer technologischer Möglichkeiten in existierende Strukturen, Planungen und Waffensysteme. Bush hat fast alle größeren Rüstungsprogramme seines Vorgängers übernommen, die kostspieligsten Beschaffungen wie die einer neuen Flugzeuggeneration lediglich gekürzt, um Mittel für weitere Projekte bereitstellen zu können (Raketenabwehr, unbemannte Aufklärungs- und Kampfsysteme, Ausbau des Datennetzwerkes etc.). Gleichwohl sind die Verteidigungsausgaben seit 2001 von 300 auf 400 Milliarden US-Dollar (Haushaltentwurf 2004) gestiegen. Sie übertreffen heute die durch-

schnittlichen realen Militärausgaben während des Kalten Krieges und erreichen fast die Hälfte der weltweiten Rüstungsausgaben.

- ▶ Der Nuclear Posture Review enthält eine Mischung aus alten und neuen Elementen. Es bleibt bei der strategischen Triade aus land-, see- und luftgestützten Offensivsystemen. Die Anzahl der operativ einsetzbaren Sprengköpfe soll zwar bis Ende 2012 von gegenwärtig rund 6000 auf 1700 bis 2200 gesenkt, die deaktivierten Gefechtsköpfe jedoch als »responsive force« in Reserve gehalten werden. Für die Einsatzsysteme wird eine Nachfolgeneration geplant. Im Ergebnis findet die angekündigte drastische Reduzierung der Kernwaffen und Änderung der Nuklearstrategie nicht statt. Es bleibt bei wechselseitiger gesicherter Vernichtungsfähigkeit – wenngleich auf niedrigerem Niveau. Die alte Triade wird in eine neue umgebaut, auch konventionelle Streitkräfte und Raketenabwehr einbezogen sowie eine technologische Infrastruktur geschaffen, die offensive und defensive Fähigkeiten vernetzen soll. Erwogen wird auch die Entwicklung neuer Nuklearoptionen zur Zerstörung von verbunkerten Anlagen und Massenvernichtungswaffen bzw. zur besseren Abschreckung des Einsatzes von B- oder C-Waffen. Bisher hat die Regierung keine Verbindung ihrer Präemptionsdoktrin mit einer möglichen Anwendung von Kernwaffen hergestellt.

Fazit

Die Bush-Regierung definiert die Macht der USA im wesentlichen als militärische Macht. Außenpolitik reduziert sich auf Sicherheitspolitik zur Verteidigung strikter nationaler Interessen und amerikanischer Vorherrschaft. Damit erhält die amerikanische Hegemonie imperialen Charakter. Andererseits zeigt der Irakkonflikt, daß die Bush-Administration sich mit Widerständen im In- und Ausland, also mit den Grenzen ihrer Macht, auseinanderzusetzen hat. Es besteht die Gefahr, daß sie die Bedeutung ihrer überragenden Militärmacht als Mittel zur Umgestaltung der internationalen Ordnung überschätzt. Doch die Erfahrung zeigt, daß die amerikanische Demokratie stark genug ist, Fehler und Kosten der Außenpolitik zu korrigieren.

Rüstungskontrollpolitik

Oliver Thränert

Die Rüstungskontrollpolitik der Bush-Administration steht im Zeichen zweier zentraler Begriffe: Flexibilität und Anpassung. Einerseits haben die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 eine sich schon seit Beginn der neunziger Jahre entwickelnde Tendenz verstärkt, den Gefahren, die durch die Verbreitung von ABC-Waffen entstehen, nicht in erster Linie durch die Bindung an multilaterale Rüstungskontrollabkommen, sondern mittels militärischer Instrumente zu begegnen. Ein Zuwachs an Flexibilität ist also das Ziel. Andererseits geht es um die Anpassung an neue strategische Bedingungen, die ein Festhalten an überkommenen Mustern des Kalten Krieges – etwa am Konzept der »wechselseitig gesicherten Vernichtungsfähigkeit« – als nicht mehr zeitgemäß erscheinen lassen.

Das Ende des ABM-Vertrages und der Moskauer Vertrag über strategische Rüstungskontrolle

George W. Bush ließ von Beginn seiner Präsidentschaft an keinerlei Zweifel daran aufkommen, daß er von Denkkategorien des Kalten Krieges Abschied nehmen wollte. Ziel war ein neuer strategischer Rahmen, der die Strategie der »wechselseitig gesicherten Vernichtungsfähigkeit« ablöste. Diese sei weder zeitgemäß, da Rußland nicht länger als Gegner der USA anzusehen ist, noch werde sie den neuen Gefahren gerecht, die mit der Verbreitung nuklearer, chemischer und biologischer Waffen sowie weitreichender Trägermittel entstanden sind. Daher solle ein neu zu errichtendes strategisches Raketenabwehrsystem Schutz vor Bedrohungen durch »Schurkenstaaten« gewährleisten. Die Aufrechterhaltung des ABM-Vertrages zur Begrenzung solcher Abwehrsysteme sei damit unvereinbar.

Folgerichtig gab Bush am 13. Dezember 2001 seine Entscheidung bekannt, den ABM-Vertrag unter Berücksichtigung der vorgesehenen sechsmonatigen Kündigungsfrist zu verlassen. Das Ende des ABM-Vertrages sollte die Entwicklung neuer strategischer Beziehungen zwischen Rußland und den USA aber nicht behindern und die Strategie der »wechselseitig gesicherten Vernichtungsfähigkeit« durch gegenseitige Kooperation ersetzt werden. Die USA strebten daher im Bereich der Raketenabwehr Konsultationen über Transparenz, Vertrauensbildung, gemeinsame Manöver bis hin zu gemeinsamen Entwicklungsprojekten an.

Die kritische Haltung Bushs gegenüber der Art und Weise, wie während des Kalten Krieges Rüstungskontrolle betrieben wurde, ging noch weiter. Auch die beidseitig angestrebten tiefen Einschnitte bei den strategischen Kernwaffen sollten nun nicht mehr durch jahrelange detaillierte Rüstungskontrollverhandlungen erzielt werden. Vielmehr sei es vorzuziehen, wenn die USA durch Vorleistungen beispielgebend wirkten.

Schon im November 2001 hatte Präsident Bush die Initiative ergriffen und die einseitige Reduzierung operativer strategischer nuklearer Sprengköpfe verkündet. Damit war die Grundlage für das am 24. Mai 2002 in Moskau unterzeichnete Rahmenabkommen zur strategischen Abrüstung geschaffen. Kernpunkt sind die in Artikel I festgehaltenen Bestimmungen, wonach keine der beiden Seiten am 31. Dezember 2012 über mehr als 1700 bis 2200 stationierte strategische nukleare Sprengköpfe verfügen darf. Jede Seite ist völlig frei, die Zusammensetzung ihrer verbleibenden strategischen Nuklearstreitkräfte zu bestimmen.

Diese Vereinbarung geriet bald in die Kritik. Erstens seien die von Bush angestrebten Reduzierungen nicht sehr weitreichend. Zweitens sei nicht einzusehen, warum die Verringerung der nuklearen Bestände zehn Jahre dauern sollte. Drittens kam die Frage auf, ob die von Bush anvisierten Reduzierungen überhaupt eine Abrüstung darstellen. Denn offenbar soll ein Großteil derjenigen Sprengköpfe, die von ihren Trägersystemen entfernt werden, nicht etwa vernichtet, sondern lediglich gelagert werden.

In der Tat spricht dies nicht für die eigentlich von Präsident Bush erklärte Absicht, die Ära des Kalten Krieges konsequent zu beenden und Nuklearwaffen soweit wie möglich zu reduzieren. Neben dem Streben nach größtmöglicher Flexibilität in einem sich verändernden strategischen Umfeld – sie wird vor allem seitens des Pentagon eingefordert – mögen dafür auch bürokratische Gründe ausschlaggebend gewesen sein. Nukleare Abrüstung unter ein bestimmtes Niveau würde die Rationalität der weiteren Aufrechterhaltung einer strategischen Triade in Frage stellen. Vorerst ist aber keine der drei Teilstreitkräfte bereit, sich völlig aus dem nuklearen Geschäft zu verabschieden.

Über diese berechtigte Kritik sollte der politische Wert des Moskauer Abkommens jedoch nicht vergessen werden. Erstens macht es deutlich, daß Raketabwehr nuklearer Abrüstung nicht im Wege stehen muß. Zweitens wird das Prinzip fortgeführt, daß Abrüstung im Rahmen von verbindlichen, von den Parlamenten zu ratifizierenden Verträgen stattfindet. Drittens schließlich zeigt das Moskauer Abkommen, daß es den USA um eine dauerhafte strategische Partnerschaft mit Rußland geht.

Multilaterale Rüstungskontrolle

Die Bedrohungen, die durch die Verbreitung von ABC-Waffen und weitreichenden Trägermitteln entstehen, sind ein zentrales Thema amerikanischer Außenpolitik unter Präsident Bush. Wie wichtig der Präsident diese Gefahr nimmt, machte er etwa mit seiner ersten Rede zur Lage der Nation am 29. Januar 2002 deutlich. Darin bezeichnete er es als wesentliches Ziel amerikanischer Außenpolitik, Staaten und Terroristen daran zu hindern, sich ABC-Waffen zu verschaffen. Allein: Multilaterale Rüstungskontrolle als Instrument zur Verhinderung der Verbreitung von ABC-Waffen kam in der Rede des Präsidenten überhaupt nicht vor.

Andererseits wurde von Mitgliedern der Bush-Administration immer wieder betont, multilaterale Rüstungskontrollabkommen seien integraler

Bestandteil einer umfassenden Nichtverbreitungspolitik. So spricht die am 17. September 2002 von Präsident Bush bekanntgegebene nationale Sicherheitsstrategie der USA von drei Pfeilern, auf denen die Nichtverbreitungspolitik ruhe:

- ▶ Abschreckung, Verteidigung und Bekämpfung;
- ▶ Diplomatie, Rüstungskontrolle, multilaterale Vereinbarungen, Abrüstungshilfen und Exportkontrollen;
- ▶ Vorbereitungen für den Fall, daß ABC-Waffen eingesetzt werden.

In der Tat wäre es falsch, der Bush-Administration eine völlige Abkehr von multilateraler Rüstungskontrolle als Element der Nichtverbreitungspolitik vorzuwerfen. Im nuklearen Bereich unterstützt die US-Regierung eine Stärkung des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (NVV), in dessen Rahmen sie jedoch – gemeinsam mit vier weiteren offiziellen Kernwaffenmächten – eine privilegierte Position einnimmt. Die Administration hat das IAEA-Zusatzprotokoll dem Senat zur Ratifikation zugeleitet und fordert eine verbesserte finanzielle Ausstattung der internationalen Atomenergiebehörde. Um mit gutem Beispiel voranzugehen, wurde der jährliche amerikanische Beitrag von 49 auf 50 Millionen US-Dollar erhöht.

Differenziert sieht das Bild bei der Kontrolle von Chemiewaffen aus. Mehr als 7000 Tonnen der gemeldeten 30 000 Tonnen amerikanischer Chemiekampfstoffe sind inzwischen unter internationaler Aufsicht vernichtet worden. Allerdings werden die USA – ebenso wie Rußland – die eigentlich vorgesehene Frist, bis zum Jahr 2007 sämtliche Chemiewaffen vernichtet zu haben, wohl nicht einhalten können.

Problematisch für die Zukunft des Chemiewaffen-Übereinkommens (CWÜ) dürfte sich die amerikanische Sichtweise bezüglich sogenannter nicht-tödlicher Waffen erweisen. Das CWÜ erlaubt den Besitz und den Einsatz von Aufstandsbekämpfungsmitteln, jedoch nicht als Kriegswaffe. Anders als fast alle anderen Vertragsparteien interpretieren die USA diesen Passus des CWÜ so, daß er den Einsatz nicht-tödlicher chemischer Waffen im Krieg zwischen Staaten verbietet, nicht aber beispielsweise in der Terrorismusbekämpfung. Da die USA massiv in die Entwicklung solcher Kampfstoffe investieren und sie möglicherweise im Kampf gegen den internationalen Terrorismus einsetzen werden, tragen sie dazu bei, das Verbot chemischer Waffen zu schwächen.

Besonders deutlich trat der geringe Stellenwert, der multilateraler Rüstungskontrolle für die Bush-Administration zukommt, bei den Bemühungen um die Stärkung des B-Waffen-Übereinkommens (BWÜ) zutage. Der Entwurf eines Zusatzprotokolls wurde von den USA abgelehnt. Washington vertrat die Auffassung, weder Meldungen noch Vor-Ort-Maßnahmen seien sinnvolle Instrumente zur Stärkung des BWÜ. Einerseits würde dadurch kein sinnvoller Beitrag zur Verifikation geleistet, andererseits aber legitime Schutzprogramme sowie wirtschaftliche Aktivitäten gefährdet. Einige Experten befürchten sogar, die amerikanische Ablehnung des BWÜ-Zusatzprotokolls sei auch darin begründet, daß Washington sich alle Optionen offenhalten möchte, die sich aus der fortschreiten-

den biotechnologischen Forschung ergebenden Möglichkeiten zu nutzen – wenn auch mit dem Ziel, Schutzmaßnahmen effektiv gestalten zu können.

Das Ende der Rüstungskontrolle?

Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß Rüstungskontrolle als Element amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik an Bedeutung eingebüßt hat. Dieser Trend, der schon während der Clinton-Administration erkennbar war, verstärkte sich durch den Amtsantritt der Bush-Administration. Infolge des nun ganz im Vordergrund des Interesses stehenden Kampfes gegen den internationalen Terrorismus wird Rüstungskontrolle zusätzlich an Bedeutung verlieren.

Diese Entwicklung hängt zunächst mit dem Wandel der internationalen Rahmenbedingungen zusammen. Rüstungskontrolle war ein Kind des Kalten Krieges. Das Prinzip der »wechselseitig gesicherten Vernichtungsfähigkeit« wurde durch Rüstungskontrolle perpetuiert. Wesentlicher Baustein war der ABM-Vertrag, der die bewußte Inkaufnahme der Verwundbarkeit festschrieb, um gerade so die Kriegswahrscheinlichkeit zu reduzieren. Präsident Bush zeigte sich zu Recht von Beginn an entschlossen, einen neuen strategischen Rahmen abzustecken. Für die einzig verbleibende Weltmacht, die nach globaler Handlungsfähigkeit – u.a. mit militärischen Mitteln – strebt, konnte das Konzept bewußt akzeptierter Verwundbarkeit in einer Welt, in der Rußland nicht mehr als Gegner angesehen wird, andererseits aber immer mehr Staaten sich ABC-Waffen und weitreichende Trägermittel verschaffen, keinen Sinn mehr machen. Die Kündigung des ABM-Vertrages war die logische Folge.

Immerhin scheint der Abschied vom ABM-Vertrag zumindest im Einverständnis mit dem Kreml besiegelt worden zu sein. Außerdem zeigte sich Washington bereit, das Moskauer Abkommen zur Reduzierung strategischer Nuklearwaffen zu unterzeichnen. Allerdings handelt es sich dabei lediglich um ein Rahmenabkommen, das den USA bei den strategischen Kernwaffen maximale Flexibilität gewährt. Die Bush-Administration offenbart damit eine gewisse Inkonsistenz. Trotz der Abkehr von der Strategie »wechselseitig gesicherter Vernichtungsfähigkeit« ist sie nicht zu solchen radikalen nuklearen Reduzierungen bereit, die angesichts des Endes des Kalten Krieges möglich wären.

Auch die Bedeutung der Rüstungskontrolle mit dem Ziel der Nichtverbreitung hat für die USA abgenommen. Die Bush-Administration ist von Personen geprägt, die der Bindung Amerikas an multilaterale Abkommen skeptisch gegenüberstehen und ein Höchstmaß an Flexibilität befürworten.

Vor diesem Hintergrund wird es für Amerikas Verbündete immer schwieriger, den Stellenwert der Rüstungskontrolle als wesentlichem Baustein der Sicherheitspolitik aufrechtzuerhalten. Problematisch ist dabei weniger der strategische Bereich. Die Kündigung des ABM-Vertrages lag ebenso in der Logik der Beendigung des Kalten Krieges, wie es nunmehr unangemessen wäre, strategische Rüstungskontrolle im Stile der siebziger

und achtziger Jahre weiterverfolgen und die amerikanisch-russischen Beziehungen mit unnötiger »Erbsenzählerei« belasten zu wollen. Problematisch ist für die Europäer eher der Bedeutungsverlust der Rüstungskontrolle für die Nichtverbreitungspolitik. Denn die unterschiedlichen multilateralen Foren und Verträge, in denen gemeinsame Normen vereinbart werden, sind für Europäer traditionell die Form, um die Verbreitung von ABC-Waffen einzudämmen. Ohne die USA wird es hier keine greifbaren Fortschritte geben.

Internationale Bekämpfung des Terrorismus

Ulrich Schneekener

Der nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ausgerufene »war on terrorism« steht im Zentrum der amerikanischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Gleichwohl betrifft der Antiterrorkampf auch die Bereiche Wirtschaft und Finanzen, Entwicklungshilfe und Einwanderung sowie Justiz und Inneres. Insgesamt läßt sich daher ein massiver Prozeß von *securitization* (»Versicherheitlichung«) feststellen, bei dem zahlreiche Politikfelder primär unter sicherheitspolitischen Erwägungen betrachtet werden.

Seit dem 11. September hat die US-Regierung eine Reihe von nationalen Strategiepapieren vorgelegt, die für den Schutz vor sowie die Bekämpfung des Terrorismus von direkter oder indirekter Bedeutung sind. Dazu zählen vor allem folgende Dokumente: National Drug Control Strategy (Februar 2002), National Strategy for Homeland Security (Juli 2002), National Security Strategy (September 2002), National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction (Dezember 2002), National Strategy to Secure Cyberspace (Februar 2003), National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets (Februar 2003). Darüber hinaus verabschiedete die Regierung im Februar 2003 schließlich die National Strategy for Combating Terrorism, in der die wesentlichen Elemente des Antiterrorkampfes zusammengefaßt werden. Danach soll dieser gleichzeitig an vier Fronten geführt werden (sogenannte 4D-Strategie): »(a) *defeat* terrorist organizations of global reach; (b) *deny* further state sponsorship, support and sanctuary to terrorists; (c) *diminish* the underlying conditions that terrorists seek to exploit; (d) *defend* the U.S., our citizens, and our interests at home and abroad.« Um diese Ziele zu erreichen, betont die Regierung stets, daß der Antiterrorkampf mehrere Dimensionen und Instrumente umfassen muß:

- ▶ *diplomatisch*, darunter fallen zum Beispiel die internationale Koalition gegen den Terror, die Unterstützung der UN-Konventionen gegen den Terrorismus sowie die Schaffung neuer bilateraler Gremien mit Rußland, China, Pakistan und Indien zur Terrorbekämpfung;
- ▶ *militärisch*, dazu zählen in erster Linie die Operation Enduring Freedom (gemeinsam mit 17 Alliierten) sowie diverse Militäreinsätze und Kommandooperationen in Staaten, in denen Terroristen des Al-Qaida-Netzwerkes vermutet werden (siehe Anhang, S. 24);
- ▶ *geheimdienstlich*, dies bezieht sich auf die internationale Kooperation und den Informationsaustausch zwischen Geheimdiensten sowie auf spezifische CIA-Operationen zur Festnahme oder Ausschaltung von Terroristen;
- ▶ *polizeilich und strafrechtlich*, darunter fällt die Festnahme von mittlerweile mehr als 3000 potentiellen Terroristen durch die USA, die internatio-

nale Kooperation der Polizeibehörden, die Ermittlungsarbeit von FBI-Personal vor Ort sowie die Durchführung von Prozessen gegen mutmaßliche Attentäter;

- ▶ *finanzpolitisch*, dies betrifft die internationale Bekämpfung der Terrorfinanzierung – vor allem im Rahmen diverser multilateraler Gremien wie der UN, der G 8 oder der Financial Action Task Force – sowie bilaterale Hilfen zur und Unterstützung bei der Reform des Banken- und Finanzsektors in über 50 Staaten; insgesamt wurden dabei seit dem 11. September rund 113 Millionen US-Dollar durch das FBI eingefroren;
- ▶ *wirtschafts- bzw. entwicklungspolitisch*, in diesen Bereich gehören Wirtschafts- und Finanzhilfen für kooperationswillige Staaten sowie der geplante Anstieg der US-Entwicklungshilfe, die künftig stärker unter dem Gesichtspunkt konditioniert wird, wie sich die Empfängerländer im Antiterrorkampf verhalten.

In der Tat ist die Regierung auf allen genannten Feldern aktiv – allerdings mit unterschiedlicher Intensität. Im Vordergrund steht die operative Bekämpfung von Terroristen, das heißt das Aufspüren, Festnehmen oder Ausschalten von Terroristen, sowie die Zerschlagung ihrer Strukturen; dagegen sind strukturelle, langfristig angelegte Maßnahmen der Terrorbekämpfung eher sekundär oder nur in Ansätzen erkennbar. Es sind im wesentlichen fünf Aspekte des »war on terrorism«, die für die Prioritätensetzung und die entsprechende Ressourcenverteilung verantwortlich sind.

- ▶ *Terrorismus als Form des Krieges*: »War on terrorism« ist wörtlich zu verstehen. Die US-Administration begreift Terrorismus als eine Form des Krieges und nicht allein als kriminellen Akt. Aus dieser Perspektive gewinnen militärische Mittel und damit das Verteidigungsministerium eine größere Bedeutung als in der Vergangenheit, als Terrorismus administrativ und strategisch eher unter Gesichtspunkten der Verbrechensbekämpfung betrachtet wurde und die Federführung primär beim Außen- bzw. beim Justizministerium lag. Wenn es sich jedoch bei Terrorismus um eine Form des Krieges handelt, dann stehen auch die Gegenmaßnahmen in der Logik der Krieges; bestimmte innenpolitische und internationale Restriktionen, die etwa für die Verbrechensbekämpfung gelten, sind damit obsolet. Dieser Sichtweise hat sich die internationale Gemeinschaft weitgehend angeschlossen, indem sie den USA gemäß Artikel 51 der UN-Charta das Recht auf Selbstverteidigung zuerkannte und damit das Völkerrecht weiterentwickelte. Denn bisher waren militärische Antiterrormaßnahmen, wie sie zum Beispiel in der Vergangenheit wiederholt von Israel (gegen palästinensische Terroristen in Nachbarstaaten) oder der Türkei (gegen PKK-Stellungen im Nordirak) angewandt wurden, nicht durch Artikel 51 gedeckt.
- ▶ *Präventiv und offensiv statt reaktiv und defensiv*: Im Kernbereich der Sicherheitspolitik führt der »war on terrorism« zu einem Paradigmenwechsel von einer primär reaktiven, defensiven zu einer offensiven, präventiv ausgerichteten Militärstrategie. Der Antiterrorkampf verlangt nach einer anderen Art der Kriegführung und führt zu einer operativen Verzahnung von Militär, Polizei und Geheimdiensten. In diesem Punkt

nähert sich die US-Politik der von Israel seit langem praktizierten Antiterrorstrategie an, die aus Präventivschlägen gegen einzelne Extremisten und verdeckten Operationen in benachbarten Staaten besteht. Die zuvor dominierende reaktive Politik basierte in erster Linie auf der Reduzierung von Verwundbarkeit von US-Bürgern im Ausland, auf Abschreckung und Eindämmung sowie auf gezielten Vergeltungsschlägen. Präsident Bush plädiert dagegen für einen offensiven Ansatz (West Point-Rede, 1.7.2002): »Der Krieg gegen den Terror wird nicht in der Defensive gewonnen. [...] Abschreckung [...] bedeutet nichts gegen verdeckt agierende terroristische Netzwerke, die keine Nation oder Bürger verteidigen müssen.« In der Antiterrorstrategie vom Februar 2003 heißt es dazu: »the best defense is a good offense«.

- ▶ *Gefahr von »catastrophic terrorism«*: Die US-Regierung konzentriert sich in ihrem »war on terrorism« primär auf die Gefahr von Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen (WMD), von Bush als Verbindung aus »radicalism and technology« bezeichnet. In der Tat ist die Bereitschaft und die Fähigkeit zum Einsatz von WMD bei Terroristen vom Typ al-Qaida deutlich höher einzuschätzen als bei anderen, eher lokal agierenden Terrorgruppen. Der Zugang für Terroristen zu WMD ist heute wesentlich einfacher als früher: Das notwendige Know-how ist entweder frei erhältlich oder käuflich, die Materialien für nukleare, radiologische, chemische und biologische Waffen lassen sich auf Schwarzmärkten und über kriminelle Kanäle beschaffen. Die Bush-Administration orientiert sich damit stark an *worst case*-Szenarien, deren Eintrittswahrscheinlichkeit zwar vergleichsweise gering sein mag, aber deren Folgen so verheerend wären, daß der Risikofaktor hoch bleibt und nahezu alle Gegenmaßnahmen in der Außen- und Innenpolitik rechtfertigt.
- ▶ *Verbindung von Terrorismus und »Schurkenstaaten«*: Der Antiterrorkampf richtet sich primär gegen jene Staaten, die Terroristen beherbergen oder aktiv unterstützen. Die Bush-Administration knüpft dabei an die Reagan-Ära an: In den achtziger Jahren orientierte sich die Antiterrorpolitik, nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Kalten Krieges, ebenfalls stark am Paradigma des staatlich geförderten Terrorismus. Die Verbindung von Terroristen und »Schurkenstaaten« stellte Präsident Bush in seiner ersten Rede zur Lage der Nation (29.1.2002) her, wonach Staaten wie Irak, Iran und Nordkorea (»Achse des Bösen«) Massenvernichtungswaffen an Terroristen weitergeben könnten, um damit die USA bzw. ihre Verbündeten zu bedrohen. Die Nationale Sicherheitsstrategie (September 2002) geht noch einen Schritt weiter: Darin werden beide Akteure als Wahlverwandte betrachtet – unabhängig davon, ob es eine konkrete Verbindung gibt. Beide Akteure stellten eine ähnlich gelagerte Bedrohung dar, beide seien unberechenbar und nicht kooperativ, beide strebten nach Massenvernichtungswaffen und seien gewillt, diese einzusetzen (»weapons of choice« statt »weapons of last resort«). Die Auseinandersetzung mit Tyrannen und »Schurkenstaaten« ist aus dieser Perspektive ein integraler Bestandteil des Antiterrorkampfes, wobei für die US-Regierung das Problem deutlich über den Fall Irak hinausreicht.

► *Schwache bzw. zerfallende Staaten:* Der Antiterrorkampf der USA bezieht sich auch und gerade auf jene Regionen, in denen es sich um Fälle von schwacher bzw. zerfallender Staatlichkeit handelt. Diese Staaten sind nicht in der Lage, die Aktivitäten terroristischer Netzwerke zu unterbinden. Die These lautet: Terroristen nutzen diese Staaten zur Rekrutierung von Attentätern, zur Vorbereitung von Anschlägen, als Unterschlupf und Basislager, als Flucht- und Transitrouten oder als Finanzierungsweg. Für die Bush-Administration bedeutet dieser Punkt in gewisser Weise eine Änderung ihrer ursprünglich vertretenen Haltung des *disengagements*, wonach Interventionen möglichst zu begrenzen seien und allein aus nationalen Sicherheitsgründen erfolgen sollten. Seit dem 11. September ist jedoch eine deutlich gewachsene Bereitschaft festzustellen, in bestimmte Staaten zu intervenieren, Regierungen beim Antiterrorkampf zu unterstützen und dazu beizutragen, daß »staatsfreie« Räume nicht entstehen oder geschlossen werden. Der Fokus liegt dabei primär auf der Stationierung von US-Soldaten, auf Militärhilfe und Ausbildung (»Hilfe zur Selbsthilfe«) sowie auf US-Kommandooperationen. Aber auch bei Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorfinanzierung und zur Unterbindung von Finanzierungswegen ist US-Personal in zahlreichen Staaten aktiv. Diese Aktivitäten reichen von Jemen und Georgien über Zentralasien bis hin zu den Philippinen und nach Indonesien. Ob und inwieweit die Bush-Administration tatsächlich »nation-building« – oder besser »state-building« – in einem umfassenderen und nachhaltigen Sinne betreiben wird, bleibt jedoch abzuwarten. Die Gefahr besteht darin, sich einerseits in lokale Konflikte einzumischen (z.B. Süd-Philippinen, Indonesien, Somalia, Jemen) und möglicherweise eher zur Eskalation beizutragen und andererseits halbdemokratische oder autoritäre Regierungen und Regime aus Opportunitätsgründen zu stützen (z.B. Zentralasien). Eine solche Politik würde jedoch eher zur Verschärfung von Menschenrechtsverletzungen und zu einem Anstieg lokaler Gewalt beitragen, als zu grundlegenden Reformen in einer Reihe von schwachen Staaten, die notwendig wären, um mittel- und langfristig transnationalen Terrornetzwerken den Nährboden und den Rückzugsraum zu entziehen.

Fazit: In der Antiterrorpolitik setzt die Bush-Administration andere Prioritäten als die meisten europäischen Staaten. Obgleich in offiziellen Dokumenten stets von der Notwendigkeit eines breiten und umfassenden Ansatzes zur Terrorbekämpfung gesprochen wird, konzentriert sich die US-Regierung in ihrer operativen Politik primär auf die mögliche Kombination aus Terrorismus, Massenvernichtungswaffen und »Schurkenstaaten«. In dieser »unheiligen Allianz« wird die größte Sicherheitsbedrohung für die USA (und ihre Verbündeten) gesehen. Die Hypothese, daß »Schurkenstaaten« wie der Irak und andere solche Waffen an Terroristen liefern, müßte gleichwohl von Fall zu Fall geprüft und plausibel belegt werden. Davon abgesehen besteht die Gefahr, daß diese Zuspitzung – verbunden mit der einseitigen Konzentration auf militärische Mittel – lang-

fristige Ansätze zur Terrorbekämpfung unterläuft. Ein Ergebnis könnte zum Beispiel die Schwächung der überaus heterogenen und fragilen »Allianz gegen den Terror« sein, indem die Kooperationsbereitschaft gerade von arabischen und islamischen Regierungen im Antiterrorkampf sinkt.

Anhang

US-Militär- und -Kommandooperationen

Staat / Region	Art der Operation
Afghanistan seit Oktober 2001	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Operation Enduring Freedom (ca. 7000 bis 10 000 US-Soldaten) ▶ Massive Bombenangriffe auf Talibanstellungen, militärische Aufklärung zur Unterstützung der Nordallianz, Einsatz von bis zu 4000 US-Soldaten im Bodenkrieg ▶ Diverse Kommandooperationen mit Special Forces (SEAL, Delta Force, Spezialeinheiten aus Australien, Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Kanada, Neuseeland, Norwegen) ▶ Besonders umfangreiche Kommandooperationen: <ul style="list-style-type: none"> - Anaconda (1.-17.3.2002) - Snipe (UK-led, 2.-13.5.2002) - Mountain Lion (UK-led, 15.4.2002) - Mountain Sweep (18.-26.8.2002) ▶ Personelle, materielle und finanzielle Unterstützung beim Aufbau von Streitkräften und Polizei (Ausbildung von 1600 afghanischen Soldaten im Jahr 2002) ▶ Unterstützung der ISAF-Truppe
Georgien seit Mai 2002	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Stationierung von 150 Militärberatern zur Schulung von drei Bataillonen im Antiterrorkampf ▶ Militärhilfe, Lieferung von Helikoptern, Fahrzeugen und Waffen (Georgia Train and Equip Program, 64 Mio. US-Dollar)
Indonesien seit August 2002	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aufbau einer <i>counter-terrorism</i>-Einheit der Polizei (16 Mio. US-Dollar) ▶ Training und Ausbildung für die Polizei (31 Mio. US-Dollar) ▶ Finanzielle Unterstützung der indonesischen Armee (3 Mio. US-Dollar) ▶ Wiederaufbau militärischer Kontakte im Rahmen des International Military Education and Training Program (IMET)
Jemen seit März 2002	<ul style="list-style-type: none"> ▶ <i>Counter-terrorism</i>-Training für Armee und Sicherheitskräfte durch US-Spezialkräfte (rund 100) ▶ Militärhilfe, technische Unterstützung (z.B. Helikopter, Funkausrüstungen) ▶ Kommandooperation (CIA-Raketenangriff auf sechs Al-Qaida-Mitglieder, 3.11.2002)
Pakistan seit Oktober 2001	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Militärische Kommandooperationen im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet, Verfolgung von flüchtigen Taliban- und Al-Qaida-Kämpfern auf pakistanischem Gebiet (seit Anfang 2003 nicht mehr möglich) ▶ US-Militärberater bei Grenztruppen ▶ Unterstützung des FBI bei Festnahmen

Staat / Region	Art der Operation
<p>Philippinen seit Oktober 2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Unterstützung philippinischer Militäroperationen gegen Abu Sayyaf durch Planung, Kommunikation, Aufklärung, Transport etc. ▶ Stationierung von US-Soldaten als Ausbilder und Militärberater (160 Mann) ▶ Gemeinsame Antiterrorübung »Balikatan 02-1« (02/2002–07/2002) (bis zu 1000 Mann) ▶ Aufbau von Logistikeinrichtungen und anderen militärischen Infrastrukturmaßnahmen durch US-Soldaten (z.B. Flugplätze) (500 bis 600 Mann) ▶ Finanzielle Unterstützung (30 Mio. US-Dollar) ▶ Materielle Unterstützung (Hubschrauber, Transportflugzeug, Schnellboote, Lastwagen, technisches Equipment, Waffen, Munition, im Gesamtwert von ca. 70 Mio. US-Dollar) ▶ Kooperation zwischen CIA/FBI und philippinischen Nachrichtendiensten (100 Mann)
<p>Horn von Afrika seit Anfang 2002</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Operation Enduring Freedom (primär Luft- und Seeüberwachung zur Kontrolle von möglichen Flucht- und Transitwegen von Terroristen) ▶ Dschibuti: Nutzung von See- und Flughäfen, Koordinationsstelle zur Überwachung des Golfs von Aden und des Horns von Afrika, Aktivitäten von US Special Forces (rund 800 Soldaten) mit Blick auf Jemen und Horn von Afrika ▶ Kenia: Nutzung von Infrastruktur für Luft- und Seeüberwachung
<p>Zentralasien seit Oktober 2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Operation Enduring Freedom (Nutzung von Militärbasen und Überflugrechte) ▶ <i>Train and Equip</i>-Programme, Schulung von Grenztruppen, Transfer von Know-how und Ausrüstung ▶ Tadschikistan: Nutzung des Flughafens Kuljab ▶ Kirgistan: Nutzung des Flughafens Manas, Stationierung von US-Kampfflugzeugen, insgesamt 2500 bis 3500 Soldaten der »Allianz gegen den Terror« ▶ Usbekistan: Nutzung der Militärbasis Chanabad, Stationierung von rund 1500 Soldaten der »Allianz gegen den Terror«

NATO-Politik: Das Bündnis im Wechselbad amerikanischer Politik

Peter Schmidt

In den ersten zwei Jahren der Bush-Administration ging die Allianz durch ein Wechselbad amerikanischer NATO-Politik: Die US-Regierung startete mit einer Haltung des »benign neglect« gegenüber der Allianz, die sich mit Kritik an der mangelnden militärischen Leistungsfähigkeit der Europäer abwechselte. Nach dem 11. September suchte Washington die politische Unterstützung des Bündnisses und Europas, vertraute jedoch auf militärischem Gebiet primär auf die eigene Stärke und den Schulterschuß mit einzelnen Staaten, die fähig und gewillt waren, Amerika in seinem Kampf gegen den Terrorismus zu unterstützen. Vor dem Prager Gipfel der NATO (Dezember 2002) schaltete Washington auf ein aktives Reformprogramm um, dessen Erfolg den Präsidenten zu der Bemerkung veranlaßte: »NATO is America's most important global partnership«. Als Frankreich, Belgien und Deutschland in der NATO zögerten, der Türkei militärische Hilfestellung zukommen zu lassen, soll der amerikanische Außenminister Colin Powell – im starken Kontrast zum Verlauf des Prager Gipfels – im Haushaltsausschuß des US-Senats gesagt haben, daß die NATO zerbreche, wenn sie der Türkei keine Hilfe liefere. Offensichtlich hat das Prager Treffen zwar viele wichtige Beschlüsse einvernehmlich gefaßt, sich dagegen mit einigen wichtigen Fragen nur ungenügend befaßt.

Der Ausdruck »global« in Präsident Bushs Bewertung ist ein Hinweis auf eine doppelte Erwartung, die die USA an die NATO richten: Zusammenhalt und Solidarität in globalen sicherheitspolitischen Fragen und – wenn auch nur von Fall zu Fall – globale, militärische Handlungsfähigkeit. Dies bedeutet eine gewisse Abkehr von einer unilateralistischen Denkweise der Bush-Regierung. Gleichzeitig steckt hinter der Erwartung der Solidarität auch das Interesse, daß die Bündnispartner die amerikanische Politik unterstützen. Mit dem – nach der recht erfolglosen Defense Capabilities Initiative (DCI) – erneuten Versuch, die Modernisierung der europäischen Streitkräfte voranzutreiben (Prague Capability Goals, PCG), mit einem Konzept gegen den Terrorismus und vor allem mit der Bereitschaft, eine neue, hochmoderne und schnell mobilisierbare Truppe mit rotierenden Einsatzkräften aufzustellen (NATO Response Force, NRF), bekundeten die Staats- und Regierungschefs ihren Willen, die materiellen Voraussetzungen für den »global reach« der NATO zu schaffen. Das entsprach amerikanischem Interesse.

Gingen diese »Hardware-Entscheidungen« den Partnern recht leicht von der Hand, so unterließen sie es, sich intensiv mit der »Software-Seite«, das heißt den Strategien des Krisenmanagements in spannungsreichen Regionen, vor allem dem Irak, zu widmen. Der gemeinsame Hinweis auf die Sicherheitsrats-Resolution 1441 verdeckte diese Widersprüche nur, da diese Resolution offensichtlich widersprüchlich interpretiert wurde.

Positiv festzuhalten bleibt jedoch, daß sich die USA in Prag bereit zeigten, ihre Politik stärker multilateral anzulegen. Dies war jedoch kein auf die Gegenwart zugeschnittener Ansatz, sondern in die Zukunft gerichtet. Der Grundsatz, daß der militärische Auftrag die Koalition bestimmen soll, wurde auch mit Blick auf die Zukunft durch diese Politik nicht vollends aufgegeben: Eine Operation der Allianz als Ganzes wurde im neuen strategischen Umfeld ohnehin für unwahrscheinlich erachtet; flexible Mischungen von Allianz- mit Koalitionsoperationen waren immer denkbar (das NRF-Konzept sieht das sogar explizit vor).

Um die Aufgaben näher zu bestimmen, die die Bush-Administration der Allianz im einzelnen zuordnet, gilt es zuerst zu fragen, warum sie sich in Prag für das Bündnis engagiert hat. Daran anschließend sollen im Lichte der Prager Ergebnisse, der amerikanischen Interessen und der derzeitigen Auseinandersetzung im Bündnis über die Irakpolitik zwei mögliche Szenarien der weiteren Entwicklung der NATO vorgestellt werden.

Die Sogwirkung der Allianz

Welche Faktoren beeinflussten den Wandel von der kritischen zur konstruktiven Einstellung in der Vorbereitung von Prag? Plausibel ist die These, daß die USA aufgrund der anstehenden Agenda der Allianz einer Sogwirkung ausgesetzt waren, der sich auch die NATO-skeptische neue Administration nicht entziehen konnte:

- ▶ Die anstehende NATO-Erweiterung erforderte eine aktive amerikanische Haltung, wenn dieser Prozeß nicht scheitern sollte.
- ▶ Nur über eine funktionsfähige NATO konnten die USA ihren Einfluß auf die sich entwickelnde Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) bewahren.
- ▶ Das Vorhaben einer Raketenverteidigung mußte mit Europa abgestimmt werden, da sonst die Gefahr bestand, daß die Vereinigten Staaten ihre wichtigsten Partner verlieren.
- ▶ Die Probleme auf dem Balkan erforderten weiterhin eine amerikanische Präsenz im Rahmen des Bündnisses.
- ▶ Für das Ziel, Rußland in ein kooperatives Verhältnis zum Westen zu bringen, war eine europäisch-amerikanische Zusammenarbeit nützlich.

Wenn wir die gegenwärtige Krise verstehen wollen, müssen wir jedoch auf die Funktionen eingehen, die die Bush-Administration der Allianz zuweist.

Funktionen der Allianz aus amerikanischer Sicht

Im Hintergrund der amerikanischen NATO-Politik, wie sie sich schon im Juni 2001 abzeichnete, standen vier Funktionen, die das Bündnis erfüllen sollte. Sie machen deutlich, daß die Krise, die wir jetzt erleben, vorhersehbar war, wenn Deutschland und Frankreich sich so verhalten würden, wie sie es dann getan haben.

Stabilisierung und Demokratisierung von Zentral-, Ost- und Südosteuropa

Bereits im Sommer 2001 stand fest, daß eine robuste Erweiterung der NATO angestrebt wird. Auf diese Politik konnte man sich in Washington als erstes einigen, weil sich darin das Sendungsbewußtsein dieser Administration ausdrückte, das in der Irakkrise noch stärker zum Vorschein gekommen ist: Frieden und Freiheit sollen in die betroffene Region hineingetragen werden.

Aus heutigem Blickwinkel mag es erscheinen, daß mit den neuen, amerikafreundlichen Mitgliedern ein Gegengewicht gegen einige widerspenstige alte Mitglieder aufgebaut werden sollte. Dies dürfte jedoch zum Zeitpunkt der Entscheidung nicht relevant gewesen sein. Im Jahre 2001 stand die Frage im Vordergrund, ob die Allianz durch eine massive Erweiterung eher geschwächt als gestärkt würde.

Militärische und politische Minimalaufgaben

Als militärische Minimalfunktion wird von amerikanischer Seite erwartet, daß die Allianz und die Bündnispartner ihrer alten Aufgabe nachkommen, das Bündnisgebiet zu schützen. Im Kontext der Operationen in Afghanistan und den militärischen Vorbereitungen gegen den Irak bekommt diese Aufgabe freilich eine etwas andere Stoßrichtung, als der Begriff »Bündnisverteidigung« aussagt: Es geht darum, sowohl politisch als auch militärisch die amerikanische Politik gegenüber bestimmten Regionen – im aktuellen Fall gegenüber dem Irak – abzusichern. Die NATO bildet den organisatorischen Rahmen, um politischen und militärischen Einfluß auszuüben.

Diese Aufgabe des Bündnisses ist eng mit der Funktion verknüpft, daß »America's most important partnership« die Legitimationsbasis amerikanischer Politik verbreitern soll. Um dies zu erreichen, haben die Vereinigten Staaten gleichzeitig vor allem zu Rußland, aber auch zu anderen Ländern Zentral- und Südosteuropas starke bilaterale Beziehungen geknüpft. Was für die Bush-Administration wichtiger ist, die bilateralen Abkommen oder die multilaterale NATO, blieb dabei offen.

Große Bedeutung für amerikanische Politik hat das sogenannte Berlin-Plus-Abkommen zwischen EU und NATO vom Dezember 2002, in dem die formalen Voraussetzungen dafür geschaffen wurden, um zu entscheiden, wie, unter welchen Bedingungen und auf welche Einrichtungen und Ressourcen der NATO die EU im Rahmen der ESVP zurückgreifen kann. Diese Verknüpfung von ESVP und NATO sichert im Krisenfall die Möglichkeit amerikanischer Einflußnahme auf die ESVP. Sie unterstützt auch den Gedanken einer Arbeitsteilung, die die NATO für die großen, die ESVP für die kleineren Krisen zuständig macht.

Militärische Teilhabe am »Kampf gegen den Terrorismus«

Am deutlichsten wird die Absicht der derzeitigen US-Administration an der im September letzten Jahres eingebrachten Idee einer NATO Response Force mit großer Reichweite und für Operationen mit äußerst kurzer Vorwarnzeit. Vereinzelt wurde kritisiert, diese Truppe sei nur als eine Art »Beschäftigungstherapie« für die technologisch und kräftemäßig hinterherhinkenden Europäer gedacht und habe aus amerikanischer Sicht keine ernsthaften Aufgaben zu erfüllen. Dieser Beurteilung stimme ich nicht zu. Vielmehr dürfte in diesem Vorschlag durchaus ein Wandel des Konzepts der »coalitions of the willing« zum Ausdruck kommen. Der Plan zur Einrichtung der NRF hatte allerdings wohl eine andere Stoßrichtung: die oben bereits erwähnte Arbeitsteilung zwischen NATO und ESVP.

Szenarien der NATO-Entwicklung

Die gegenwärtige Krise im Bündnis berührt aus Sicht der USA nicht die Stabilisierungs- und Demokratisierungsfunktion, die nach der Entscheidung über die EU-Erweiterung allerdings mehr und mehr auf die EU übergehen wird. Ebenfalls nicht betroffen sind die quasi defensiven militärischen Funktionen des Antiterrorismuskonzepts, nämlich die ABC-Abwehr, die Katastrophen-Hilfe etc.

Der aktuelle Konflikt im Bündnis um die Unterstützung der Türkei tangiert jedoch die für die USA sicherlich wichtigeren Funktionen: die militärische Minimalfunktion (Absicherung des Bündnisgebiets) und die mögliche Teilhabe am »Kampf gegen den Terrorismus« in einem für diese US-Administration entscheidenden Fall. Sie betreffen aus amerikanischer Sicht die Fundamente des Bündnisses.

Welche Szenarien kann man angesichts der amerikanischen Haltung gegenüber der Allianz und der gegenwärtigen Blockadesituation realistischweise in Betracht ziehen? Es zeichnen sich zwei Möglichkeiten ab. Das erste Szenario hat zur Voraussetzung, daß die gegenwärtige NATO-Krise zufriedenstellend bewältigt wird; das zweite geht davon aus, daß dies nicht möglich ist und die Krise mehr oder weniger stark weiterschwelt.

Die Allianz als »multifunktionales Instrument des Krisenmanagements«

Aus amerikanischer Sicht läßt sich das positive Szenario für das Bündnis mit dem Begriff »multifunktionales Instrument des Krisenmanagements« umschreiben. Es leitet sich aus den politischen Anforderungen an das Bündnis nach dem 11. September 2001 und der Politik Amerikas auf dem Prager Gipfel ab. Dabei handelt es sich um die Vorstellung einer flexiblen Allianz, die gemäß den jeweiligen Anforderungen, die sich aus einer Krise ergeben, den militärischen Fähigkeiten des Bündnisses und der ESVP sowie dem politischen Konsensgrad unter den Mitgliedern ein Spektrum an Handlungsmöglichkeiten bietet. Die bloße externe und interne Absicherung des Bündnisgebietes, robustes Peacekeeping, Unterstützung von

Koalitionsoperationen oder auch eigenständige, umfangreiche militärische Operation mit der NRF gehören zu diesen Möglichkeiten. Für die NATO-Politik in den derzeitigen Krisengebieten könnte das zum Beispiel bedeuten, daß die NATO die ISAF-Operation in Afghanistan übernimmt, während der ESVP die gesamten Balkanaktivitäten der NATO übertragen werden.

Voraussetzung für dieses Szenario ist allerdings, daß der gegenwärtige Konflikt in der Türkei- bzw. Irakfrage zufriedenstellend gelöst wird. Sollte dies nicht möglich sein, so muß man damit rechnen, daß – solange die gegenwärtige Administration die Politik der USA bestimmt – ein für die Allianz negatives Szenario zum Tragen kommt. Es läßt sich mit dem Begriff »Auslaufmodell« umschreiben.

Die Allianz als »Auslaufmodell«

Wichtigste Vorbedingung für dieses Szenario dürfte sein, daß sich die Konflikte zwischen einigen europäischen Staaten und den USA am Beispiel des Irak akzentuieren. In diesem Fall kann man annehmen, daß das Interesse der Vereinigten Staaten am Bündnis nachläßt. Truppenverlegungen Amerikas in neue Mitgliedsländer der Allianz auf der Grundlage bilateraler Abmachungen könnten den Prozeß ebenso beschleunigen wie eine auf europäischer Seite ungenügende Umsetzung der Prager Beschlüsse der NATO.

Konflikte könnten sich auch hinsichtlich der Nutzung der NRF ergeben. Anlaß könnte die Frage sein, ob die der NRF unterstellten Kräfte im Sinne eines »double hatting« auch der EU/ESVP zur Verfügung stehen oder ob, gemäß amerikanischen Vorstellungen, es sich um allein der Allianz zugeordnete Einheiten handelt. Der Streit würde sich verschärfen, wenn die zukünftige Verfassung der EU eine Klausel enthielte, die in die Nähe der Beistandsverpflichtung in Artikel 5 des alten WEU-Vertrages kommt. Die alte Klammer der kollektiven Verteidigung der Allianz würde damit wegfallen. Wir hätten es dann mit einer Konstellation zu tun, in der die EU den europäischen Raum allein dominiert, ohne daß die beteiligten EU-Staaten in und mit der Allianz eine konstruktive Aufgabe in Situationen des Krisenmanagements mit den Amerikanern jenseits des europäischen Raums übernehmen.

Dies wäre mit großer Wahrscheinlichkeit kein Prozeß, der sofort zur Auflösung des Bündnisses führen würde. Zu diesem dramatischen Schritt dürfte keine Seite bereit sein, da die politischen Kosten zu hoch wären. Vielmehr muß man damit rechnen, daß amerikanische und europäische Entscheidungen das Bündnis schrittweise aushöhlen und mehr oder weniger bedeutungslos machen.

Aussichten

Vom Standpunkt der derzeitigen US-Administration hat die NATO die Chance, unter bestimmten Voraussetzungen auch in Zukunft eine wichtige Rolle in der Sicherheitspolitik zu spielen. Wesentlich, wenn nicht gar entscheidend, dürfte sein, wie der derzeitige Konflikt im Bündnis gelöst wird. Sollte die Kontroverse zur völligen Unzufriedenheit des amerikanischen Präsidenten verlaufen, dann ist damit zu rechnen, daß nicht das Modell einer »multifunktionalen Allianz«, sondern das Szenario des »Auslaufmodells« Realität wird. Aus der Sicht einer funktionstüchtigen und effektiven Allianz bleibt dann nur noch die Hoffnung auf einen politischen Wechsel in Washington.

Innen-, Wirtschafts- und Umweltpolitik

Machtpolitische Stellung des Präsidenten als Schutzpatron in Zeiten nationaler Unsicherheit

Josef Braml

Der 11. September war für die Dynamik des innenpolitischen Machtgefüges kein konstituierendes Ereignis – wohl aber ein katalysierender und legitimierender Faktor. Schon unmittelbar nach dem Amtsantritt ließen Präsident Bush und seine Entourage keinen Zweifel daran aufkommen, daß sie die Position der Exekutive auf Kosten der Machtbefugnisse des Kongresses zu stärken beabsichtigten. Diese offensive Strategie des Weißen Hauses, den vor allem in der Amtszeit des Vorgängers Bill Clinton erstarkten Kongreß wieder in eine untergeordnete Rolle zu drängen, erhielt mit den Terroranschlägen ihre Legitimation: die in der amerikanischen Bevölkerung gemeinhin gehegte Überzeugung, daß dies angesichts der nationalen Bedrohung rechtens, ja notwendig ist. Im weltweiten Krieg gegen den Terrorismus konnte der Präsident nunmehr die dominante Rolle des Obersten Befehlshabers (*commander in chief*) spielen. Aber auch in der innenpolitischen Diskussion gelang es Präsident Bush, seine Diskurs- hoheit zu etablieren und sich als Schutzpatron zu gerieren, der die traumatisierte Nation vor weiteren Angriffen bewahrt.

Der 11. September 2001 und die präsidentiale Regierung

Der durch die Anschläge am 11. September 2001 ausgelöste Affekt des *rally around the flag* bedeutet einen immensen Machtgewinn und Vertrauensvorschuß für den Präsidenten und die Exekutive. Nicht zuletzt symbolisiert das Präsidentenamt die nationale Einheit, das Weiße Haus einen Ort der Orientierung, an dem in Krisenzeiten die Standarte hochgehalten wird. Diese Tatsache ist um so bemerkenswerter, wenn man sich die schwache Legitimationsgrundlage des Präsidenten durch den Wahlakt im November 2000 vergegenwärtigt. Obwohl es George W. Bush bei den Präsidentschaftswahlen nicht gelungen war, die Mehrheit der abgegebenen Wählerstimmen (*popular vote*) zu erzielen, und obwohl auch seine Amtsführung in der Bevölkerung auf geteilte Zustimmung und zunehmend kritische Meinungen stieß, kann sich der Präsident seit den Anschlägen auf ein großes Zutrauen seiner Landsleute stützen.

Bush als Sieger der Kongreßwahlen

Wenngleich das Amt des Präsidenten nicht zur Wahl stand, gilt George W. Bush als der Sieger der Zwischenwahlen am 5. November 2002. Hatte er doch viel eigenes politisches Kapital investiert und entscheidend in die Wahlkämpfe zahlreicher Republikanischer Kandidaten für beide Häuser eingegriffen: in der Rekrutierungsphase der Kandidaten, beim Fundraising und nicht zuletzt auch in der heißen Wahlkampfphase durch seine Omni-

präsenz. Das Ergebnis kann sich sehen lassen: Erst zum dritten Mal in der amerikanischen Wahlgeschichte seit dem Bürgerkrieg gelang es einem Präsidenten, die Regel zu durchbrechen, daß seine Partei bei den sogenannten *midterm elections* im Abgeordnetenhaus Stimmen einbüßt. Die Republikaner, denen beim wahlentscheidenden Thema der Terrorismusbekämpfung in Meinungsumfragen deutlich »mehr Härte« als den Demokraten zugetraut wurde, konnten nicht nur ihre knappe Führung im Repräsentantenhaus ausbauen, sondern auch die Mehrheit im Senat zurückerobern. Seit Beginn der 108. Legislaturperiode im Januar 2003 werden damit neben dem Weißen Haus auch beide Kammern des Kongresses von der Grand Old Party (GOP) »kontrolliert«. Hat der Präsident jetzt, wie viele Beobachter meinen, freie Hand für seine Politik?

Nationale (Un-)Sicherheit und die Dominanz der Exekutive

Der Präsident ist auch unter den nunmehr gegebenen Umständen des von ihm im Wahlkampf geforderten *united government* gehalten, für jede politische Initiative im Kongreß eine Mehrheit zu finden. Er benötigt dafür häufig Abgeordnete beider Parteien, da er sich nicht, wie der Chef der Exekutive eines parlamentarischen Systems, auf eine fraktions- bzw. parteidisziplinierte Gefolgschaft stützen kann. Dies gilt für zahlreiche innenpolitische Themen, bei denen auf die einzelnen Abgeordneten massiver Druck von unterschiedlichen Partikularinteressen über ihre Wahlkreise einwirkt. Eine grundlegend andere Situation ist jedoch gegeben, wenn »nationale Interessen« auf dem Spiel stehen. So ist vor allem in Kriegzeiten jeder einzelne, sonst in seinem politischen Handeln überwiegend sich selbst und seinen Wählern verantwortliche Abgeordnete aufgerufen, Partei für die nationale Sicherheit zu ergreifen. Obwohl amerikanische Abgeordnete grundsätzlich keine Parteisoldaten sind, stehen auch sie an der Seite des Obersten Befehlshabers, wenn es darum geht, ihm »patriotische Befugnisse« im Kampf gegen den Terrorismus an die Hand zu geben und ihn bei der Verteidigung des »Heimatlandes« zu unterstützen.

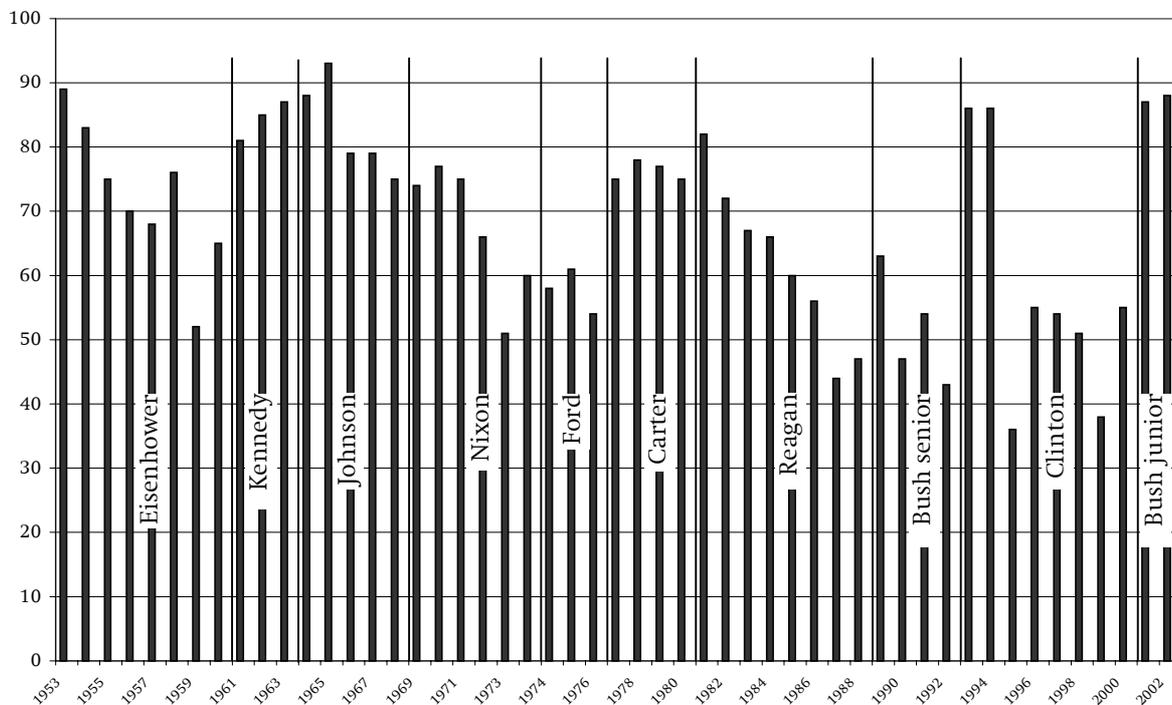
In dieser Lage wäre die Legislative schlecht beraten, ihr institutionelles Gegengewicht in die politische Waagschale zu werfen, um ihre Oppositionsrolle auszufüllen. Der Kongreß hat in einer solchen Ausnahmesituation nicht das politische Gewicht, den Präsidenten im Kampf gegen den Terrorismus herauszufordern, würde er doch damit den Garanten der nationalen Einheit und Handlungsfähigkeit in Frage stellen. »Man kann die Tatsache nicht ignorieren, daß sich Amerika seit dem 11. September verändert hat [...] und ich denke, daß dies auch einen Einfluß auf die Wahlentscheidung hatte«, gab Senator Trent Lott unmittelbar nach dem Wahlerfolg vom 5. November zu bedenken. Er leitet daraus eine eindeutige Botschaft für den Kongreß ab: »unseren Präsidenten als den *commander in chief* zu unterstützen und mit ihm zu kooperieren«.

Kurze Zeit nachdem der designierte Mehrheitsführer im Senat diese Worte gesprochen hatte, wurde ihm die durch die Kongreßwahlen zusätzlich gestärkte Machtstellung des Präsidenten am eigenen Leibe verdeut-

licht: Nicht nur wegen seiner rassistischen Bemerkung (anlässlich des 100. Geburtstages des ehemaligen Senators Strom Thurmond) wurde Lott abgesetzt und mit Bill Frist ein der Bush-Administration sehr nahestehender Senator mit dem Amt des Mehrheitsführers betraut. Nach Meinung zahlreicher Beobachter hatte vielmehr das Weiße Haus wieder einmal auf die inneren, Personalangelegenheiten im Kongreß Einfluß ausgeübt.

Aber auch der *legislative record* des Präsidenten im Umgang mit dem Kongreß ist beeindruckend. Ein historischer Vergleich mit seinen Vorgängern attestiert Präsident George W. Bush in der inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Kongreß ein sehr gutes Ergebnis: An der Halbzeitmarke seiner Präsidentschaft belief sich seine Erfolgsquote – gemessen anhand derjenigen Abstimmungen im Kongreß, bei denen er vorher eine klare Stellung bezogen hatte – auf 88 Prozent (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1
Präsidentiale Erfolgsquoten im Umgang mit dem Kongreß (in Prozent)



Quelle: Congressional Quarterly (CQ) Weekly, 14.12.2002.

Freilich gibt diese Zahl nur begrenzt Aufschluß über die Machtstellung des Präsidenten, sagt sie doch wenig darüber aus, in wie viele Abstimmungen er seine politische Autorität eingebracht hat. Tatsächlich läßt sich feststellen, daß Bush im historischen Vergleich sein politisches Gewicht sehr selten, aber gezielt in die Waagschale gelegt hat – und sich damit auch weniger anfällig für Niederlagen machte. Hatten sich in den achtziger Jahren die Präsidenten noch etwa 190mal pro Jahr im Vorfeld einer Abstimmung im Kongreß festgelegt, sank dieser Durchschnitt in den neunziger Jahren auf 160 und erreichte in Bushs bisheriger Amtszeit ein Minimum

von 109 (120 im Jahr 2001; 98 im Jahr 2002; Berechnungen des Autors auf der Basis der Daten des *CQ Weekly* vom 14.12.2002).

Die dominante Position des Präsidenten gegenüber dem Parlament liegt demnach nicht nur in der nationalen Sicherheitsbedrohung seit dem 11. September begründet. George W. Bush ist es auch durch strategisch geschicktes Kalkül gelungen, diese historische Gelegenheit zu nutzen, um seine institutionelle Position zu festigen. Zwei Beispiele – Themen der Inneren Sicherheit – sind exemplarisch für die Machtfinesse des Präsidenten im Umgang mit dem Kongreß. Beim Themenbereich der nationalen Sicherheit wurde deutlich, daß der Präsident nicht nur bei der äußeren Sicherheit die dominante Rolle des Obersten Befehlshabers beanspruchen kann, sondern auch im Inneren die Rolle des Schutzpatrons spielt. Dieser Doppelrolle vermochte der Kongreß bislang kein entscheidendes Gegengewicht entgegenzusetzen.

Homeland Security

Ursprünglich verweigerte sich das Weiße Haus dem Ansinnen des Kongresses, Tom Ridge, den damaligen persönlichen Sicherheitsberater des Präsidenten in Fragen des Heimatschutzes, in einen Kabinettsrang zu erheben – eine Funktion, die unter Aufsicht und Kontrolle des Kongresses steht. Der Präsident argumentierte, daß Ridge, ähnlich wie Condoleezza Rice, eine rein persönliche Beraterrolle erfülle, für die ein uneingeschränktes Vertrauensverhältnis unabdingbar sei. In Meinungsumfragen wurde aber immer deutlicher, daß die Amerikaner eine umfassendere und transparentere Organisation des Heimatschutzes forderten. Indem der Präsident schließlich am 6. Juni 2002 der Öffentlichkeit »seinen« Plan zur Schaffung eines Department of Homeland Security (DHS) vorstellte, gelang es ihm, die Initiative vom Kongreß zurückzugewinnen. Damit machte der Präsident sich eine Idee zu eigen, die er zuvor noch kategorisch abgelehnt hatte, als im Kongreß entsprechende Pläne ausgearbeitet und gegenüber der Exekutive artikuliert wurden. Zudem forderte Bush den Kongreß auf, seinen Reorganisationsplan noch vor Jahresende umzusetzen, und drohte im Falle einer Verzögerung, daß er die Unterstützung der amerikanischen Öffentlichkeit für seine Pläne mobilisieren würde. Mit weniger als 50 Sitzungstagen und angesichts einer Reihe von schwierigen Haushaltsgesetzen auf der legislativen Agenda blieben dem Senat und dem Abgeordnetenhaus dann jeweils nur wenig Zeit für eine intensive Beschäftigung mit dieser sehr komplexen und politisch heiklen Materie. Schließlich ging es um den wohl umfassendsten Umbau der Regierungsorganisation in den Vereinigten Staaten seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Dem Plan des Präsidenten zufolge sollen 22 Bundesbehörden mit etwa 170 000 Bediensteten und einem jährlichen Budget von 37,5 Milliarden US-Dollar im neuen Ministerium für Heimatschutz zusammengefaßt werden. Der Präsident unterzeichnete am 25. November 2002 das entsprechende Gesetz. Ein Bericht des *CQ Weekly* Mitte November mit dem Titel »Das Ministerium für Heimatschutz. Ein weiterer Sieg für die Bush-Administration« resümierte

denn auch, das sich langsam und subtil verändernde Machtverhältnis zwischen Weißem Haus und Kongreß habe sich zugunsten der Exekutive verschoben. Nach Meinung der Experten habe der Präsident ausgezeichnete Arbeit bei dem Bemühen geleistet, die Aufmerksamkeit der Amerikaner auf den Terrorismus zu lenken, so daß der Kongreß im wesentlichen lahmgelegt sei.

USA Patriot Act

Ein zweites Beispiel, welches die Dominanz der Exekutive illustriert, ist die Verabschiedung des sogenannten USA Patriot Act vom 26. Oktober 2001. Dieses Gesetz ermächtigte unter anderem den Justizminister, Ausländer auf unbestimmte Zeit zu inhaftieren, wenn deren Abschiebung bis auf weiteres nicht möglich oder absehbar erscheint oder wenn diese Ausländer nach seinem Ermessen eine Gefahr für die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten darstellen. Der USA Patriot Act, der eine Reihe weiterer gravierender Einschränkungen der persönlichen Freiheitsrechte (*civil liberties*) von Amerikanern und »Nicht-Amerikanern« zur Folge hat, wurde mit administrativem Hochdruck und ohne großen Widerstand der Abgeordneten durch die legislativen Kanäle auf dem Capitol Hill geschleust. Der Handlungsdruck wurde am 11. Oktober 2001 erhöht durch eine öffentliche Warnung des FBI vor weiteren terroristischen Anschlägen innerhalb der nächsten Tage. Der Kongreß verzichtete in Anbetracht dieser »eindeutigen und gegenwärtigen Bedrohung« auf signifikante Änderungen. Die parlamentarische Diskussion war auf ein Minimum beschränkt, viele Kongreßabgeordnete stimmten dem umfangreichen Gesetzespaket zu, ohne den Inhalt zu kennen.

Checks and balances?

Mit der Verabschiedung des USA Patriot Act gab der Kongreß dem Präsidenten die von ihm geforderte Rückendeckung im Kampf gegen den Terrorismus. Justizminister Ashcroft ging in seinen Ausführungen vor dem Kongreß gar so weit, Kritik an der Einschränkung der persönlichen Freiheitsrechte in die Nähe des Landesverrates zu rücken. Diese Haltung des Justizministers ist nicht unproblematisch. Denn neben den zahlreichen spezifischen Verfassungsprinzipien spielt das Prinzip der *checks and balances*, das System sich gegenseitig kontrollierender Gewalten, eine grundlegende Rolle, nicht zuletzt auch für die Sicherung individueller Freiheitsrechte. Die nationale Bedrohung verschafft dem Präsidenten jedoch sowohl gegenüber dem institutionellen Gegenspieler Kongreß als auch gegenüber der Judikative einen enormen Zugewinn an Macht. Der Krieg gegen den Terrorismus – der sich nach wiederholten Aussagen der Exekutive noch lange hinziehen wird – ermöglicht George W. Bush eine Machtstellung, die selbst die starke Position früherer *wartime presidents* in den Schatten stellt.

Wirtschaftliche Entwicklung und Wirtschaftspolitik

Jens van Scherpenberg

In der Wirtschafts- und Finanzpolitik haben sich Präsident George W. Bush und seine Regierung von Anfang an ebenso eng wie in der Außen- und Sicherheitspolitik an Bushs großem und aus seiner Sicht außerordentlich erfolgreichem Vorgänger Ronald Reagan orientiert – allerdings ohne dessen vergleichsweise sehr viel solidere ökonomische Fundierung und unter völlig anderen, in wesentlichen Punkten ungünstigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Ausgangspositionen

Es sei daran erinnert, daß noch der Wahlkampf des Jahres 2000 sehr deutlich von Wirtschaftsthemen dominiert war: Der demokratische Bewerber Al Gore hatte ein zweihundert Seiten starkes Wirtschaftsprogramm vorgelegt. Mit seiner Betonung der Situation der im Boom der neunziger Jahre zu kurz gekommenen – der amerikanischen Mittelstandsfamilien, die für immer niedrigere Stundenlöhne immer mehr und länger zu arbeiten gezwungen seien – hatte es geradezu europäisch-sozialdemokratisch anmutende Züge. George W. Bush hingegen verfolgte einen wirtschaftlichen Ein-Punkt-Wahlkampf. Er versprach, durch massive Steuersenkungen den Amerikanern zurückzugeben, was ihnen an Steuern weggenommen und zur Anhäufung von Budgetüberschüssen verwendet worden sei, um letztlich dem Kongreß zur Finanzierung unverantwortlicher Ausgabenprogramme überantwortet zu werden.

Diese Programmatik nahm er nach Amtsantritt bei sich verschlechternder Wirtschaftslage entschlossen auf und berief sich dabei auf die Sinnhaftigkeit von Steuersenkungen bei hohen Budgetüberschüssen und einer stagnierenden Wirtschaft. In dem von Bush propagierten enorm hohen Ausmaß waren diese Steuersenkungen allerdings eindeutig darauf orientiert, die Rolle des Staates in der Wirtschaft nachhaltig zurückzudrängen.

Dennoch konnte Bush für diese Politik zunächst die Unterstützung der meisten Demokraten im Kongreß bekommen. Nur wenige von ihnen wollten sich explizit gegen Steuersenkungen aussprechen. Bei sich weiter verschlechternden Wirtschaftsdaten waren die Demokraten dann jedoch Anfang September 2001, als der Kongreß nach der Sommerpause die Arbeit wieder aufnahm, darauf vorbereitet, den Präsidenten mit dem Verweis auf die Wirtschaftslage innenpolitisch in die Enge zu treiben.

Nach dem 11. September 2001: Keine wirtschaftspolitische Wende

Diese wirtschaftspolitische Offensive entfiel mit dem 11. September 2001. So konnte Bush seinem Wirtschaftsprogramm uneingeschränkt treu bleiben, ja dieses noch konsequenter verfolgen. Dieser geradezu ideologischen Konsequenz sind inzwischen auch die drei führenden Exponenten seiner Wirtschaftspolitik zum Opfer gefallen. Finanzminister Paul O'Neill und der Vorsitzende des National Economic Council im Weißen Haus, Lawrence Lindsay, mußten Anfang Dezember 2002 aus ihren Ämtern scheiden. Der Vorsitzende des Council of Economic Advisers, Glenn Hubbard, trat Ende Februar 2003 zurück.

Das Wirtschafts- und Steuerprogramm der Bush-Administration reflektiert ein Staatsverständnis, das wie auch immer geartete staatliche Eingriffe in die Märkte weitestgehend ablehnt, Steuern und Regulierung grundsätzlich als Verletzung individueller Eigentumsrechte ansieht und dem Staat im wesentlichen nur bei der äußeren und inneren Sicherheit und im weitesten Sinne eben der Sicherung von Eigentumsrechten eine – hier allerdings starke – Rolle zubilligt. Keynesianische Programme kreditfinanzierter staatlicher Ausgabenexpansion haben in diesem Denken keinen Platz, es sei denn, diese Expansion käme den sicherheitspolitischen Kernaufgaben zugute. Letzteres ist zur Zeit der Fall.

Auf dem Gebiet der *Handelspolitik* hat die Administration mit der Verabschiedung des Trade Promotion Act im Kongreß im Sommer 2002 sicherlich einen bedeutenden Erfolg errungen. Die damit verbundene *Fast-Track*-Ermächtigung, aufgrund derer der Kongreß Handelsabkommen nur in toto ratifizieren oder ablehnen, nicht jedoch im Detail verändern kann, könnte einerseits die Glaubwürdigkeit der Regierung Bush in Sachen Freihandelsorientierung und Multilateralismus stärken. Andererseits hat sie diesen Erfolg erkaufte mit einem Akt WTO-widrigen Protektionismus reinsten Wassers zugunsten der amerikanischen Stahlindustrie. Und sie beabsichtigt, die *Fast-Track*-Vollmacht primär zu nutzen, um bilaterale und regionale Freihandelsabkommen zu verwirklichen.

Ob es angesichts der außenpolitischen Interessendivergenzen mit Deutschland und Frankreich zu handelspolitischen Schikanen kommt, wie sie Mitte Februar 2003 bereits vom Führer der Republikaner im Repräsentantenhaus sowie einigen Senatoren gefordert wurden, bleibt abzuwarten.

Grundsätzlich sei auch in bezug auf die Handelspolitik daran erinnert, daß die Präsidentschaft Reagans als die bislang protektionistischste Phase der amerikanischen Geschichte seit dem Zweiten Weltkrieg gilt. Es gibt keinen Anlaß, von Bush ausgerechnet auf diesem Gebiet das Verhalten eines wohlwollenden Hegemons zu erwarten.

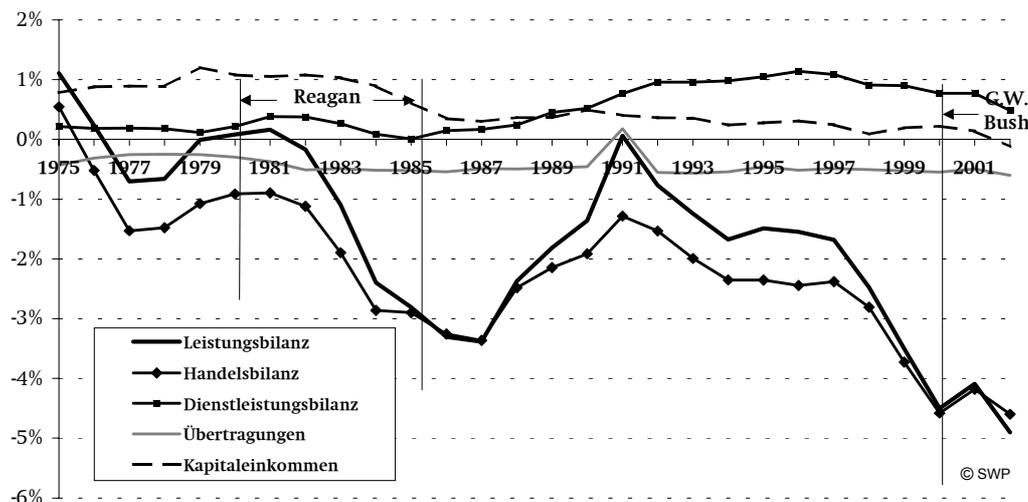
Wo stehen die USA wirtschaftlich nach zwei Jahren Bush?

Die Reagan-Ära dient nicht nur dem Präsidenten als Vorbild. Sie stand auch Pate für die These der imperialen Überdehnung Amerikas. Diese These, von Paul Kennedy Ende der achtziger Jahre etwas verfrüht aufgestellt, kommt möglicherweise erst heute wirklich zur Geltung.

Das soll im Rahmen dieses Beitrags nur an einem wirtschaftlichen Phänomen deutlich gemacht werden: der Rückkehr des *Twin Deficit*, des doppelten Defizits von Leistungsbilanz und Bundeshaushalt, das prägendes Merkmal der Reagan-Jahre war.

Schaubild 1

US-Leistungsbilanz in Prozent des BIP, 1975–2002

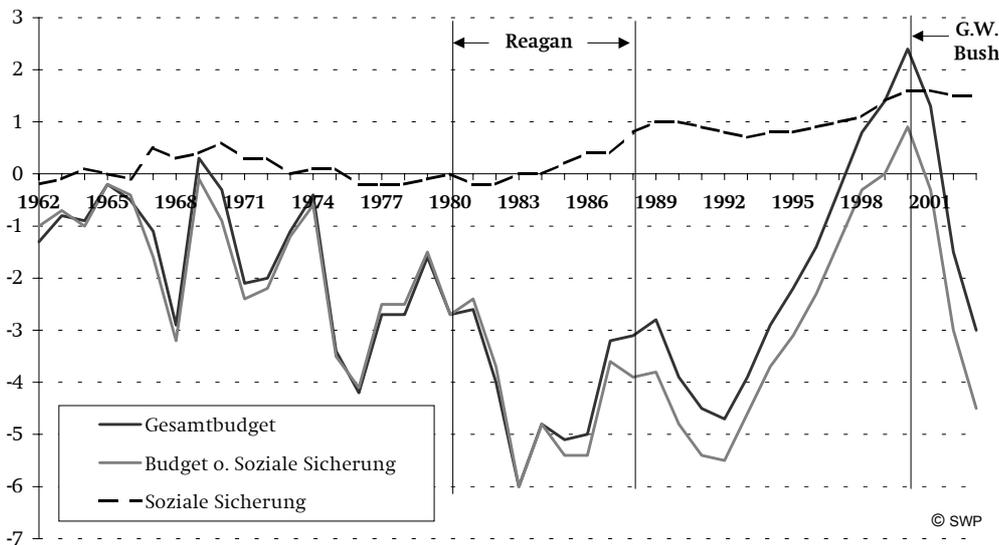


Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Daten des *U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis* (<http://www.bea.gov>).

Schaubild 1 verdeutlicht die Entwicklung der Leistungsbilanz der USA und ihrer wichtigsten Komponenten seit 1975. Daraus läßt sich vor allem zweierlei ablesen: Erstens erfolgte die starke Zunahme des Leistungsbilanzdefizits während der Regierung Reagan von einem wesentlich geringeren Ausgangswert als dem zu Beginn der Amtszeit von George W. Bush. Zweitens haben inzwischen einige wichtige, bislang weniger beachtete Komponenten der Leistungsbilanz eine besorgniserregende Entwicklung genommen. Die Bilanz der einseitigen Übertragungen – abgesehen von den ebenfalls darin enthaltenen Überweisungen ausländischer Arbeitnehmer in ihre Heimatländer reflektiert sie die unmittelbaren Kosten verstärkter globaler Präsenz der USA: Militärhilfe, Stationierungskosten, aber auch Entwicklungshilfe – weist einen seit 2001 auf neue langjährige Höchstwerte zunehmenden Negativsaldo auf. Der Überschuß der Bilanz des Dienstleistungshandels, in den neunziger Jahren eine der zwei Stützen der Leistungsbilanz, fällt seit dem Jahr 2001 wieder deutlich ab. Und die Bilanz der Kapitaleinkommen, neben der Bilanz des Dienstleistungshandels bislang die einzige Komponente der Leistungsbilanz mit einem deut-

lichen Überschuß, weist erstmals seit Bestehen einer systematischen Zahlungsbilanzstatistik in den USA ein Defizit auf. In ihm schlägt sich die wachsende Nettoschuldnerposition der USA gegenüber dem Rest der Welt nieder: Wer in wachsendem Umfang von den Ersparnissen des Auslands lebt, muß dafür auch immer mehr zahlen.

Schaubild 2
Defizite des US-Haushalts in Prozent des BIP, 1962-2003*



* Werte für das Haushaltsjahr 2003 ohne Kriegskosten (durch die Regierung in Höhe von 95 Mrd. US-Dollar = 0,91 Prozent des BIP vom Kongreß beantragt).

Quelle: Congressional Budget Office (<http://www.cbo.gov>) und eigene Berechnungen.

Das Budgetdefizit (Schaubild 2) weist in seiner aktuellen Relation zum BIP mit etwa 3 Prozent keine gleichermaßen dramatischen Werte auf. Unter Reagan war diese Relation deutlich höher, bis zu 6 Prozent. Ein anderes Bild ergibt sich bereits, wenn der Saldo der sozialen Sicherungssysteme herausgerechnet wird, der in den letzten Jahren deutlich positiv war, sich aber aufgrund der Rentenansprüche der nach dem Zweiten Weltkrieg geborenen »Babyboomer«-Generation ab etwa 2010 wieder ins Negative wenden wird. Kurzfristig dramatisch ist jedoch der außerordentlich heftige Absturz vom Überschuß ins Defizit in den letzten drei Haushaltsjahren. Ein Umschwung dieses Umfangs (mindestens 5,4 Prozent des BIP) in so kurzer Zeit war zuletzt nach dem Angriff auf Pearl Harbor zu verzeichnen. Und eine Korrektur ist nicht absehbar, im Unterschied zur Regierung Reagans, der in seiner zweiten Amtsperiode die Steuersenkungen der ersten Amtszeit partiell wieder zurücknahm. Zu Recht wurde angemerkt, daß George W. Bush der erste Präsident der amerikanischen Geschichte ist, der gleichzeitig sein Land in einen Krieg führen und die Steuern *senken* will.

Ökonomisch bedeutet das, daß auch vom Staatshaushalt her keinerlei Bewegung absehbar ist, die inländische gesamtwirtschaftliche Ersparnis

steigen zu lassen und damit die Abhängigkeit der USA vom Import ausländischen Kapitals zu reduzieren.

Perspektiven

Wann genau die Stunde der Wahrheit schlägt, das heißt, wann sich erweist, daß das *Twin Deficit* nicht mehr tragbar ist, läßt sich schwer voraussagen. Richtgrößen, wie die Krisenmarke von 5 Prozent des BIP für das Leistungsbilanzdefizit, stützen sich auf Erfahrungen anderer Länder. Für die USA müssen sie keineswegs gelten. Vor allem aber hängt die Tragbarkeit des *Twin Deficit* für die USA in hohem Maße auch von Europa ab. Gelingt es den führenden europäischen Wirtschaftsmächten – und da ist besonders an die größte Volkswirtschaft der EU zu denken –, durch negative Wachstumsanreize wie die Verschleppung notwendiger Struktur-reformen, starre Arbeitsmarktregulierung und extrem restriktive Zuwan-derungspolitik dafür zu sorgen, daß die europäischen Wachstumsaus-sichten deutlich hinter denen der USA zurückbleiben, dann erlaubt dies den USA, ihre eigenen globalen Ordnungsvorstellungen noch lange ohne Rück-sicht auf die Kosten voranzutreiben. Denn diese Kosten werden dann auch weiterhin durch den Zufluß auswärtiger Ersparnisse, vor allem aus Europa, gedeckt. Fragen der Steuer-, Sozial- oder Bevölkerungspolitik in Deutschland waren daher schon lange nicht mehr so unmittelbar außen-politisch relevant.

Aber auch wenn es in Europa gelingen sollte, eine neue Wachstums-dynamik zu entfalten und in der Weltwirtschaft die Rolle der Lokomotive zu übernehmen, würde dies nicht unbedingt eine Entspannung für die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen bedeuten. Bleibt Bush seiner Linie einer ideologisch radikalisierten Orientierung am Vorbild Ronald Reagans treu, dann ist von den USA in den kommenden Jahren auch *außen-wirtschaftspolitisch* noch einiges Ungemach zu erwarten.

Zwar sind auf diesem Feld einerseits die Kräfteverhältnisse ausgewoge-ner als in der Außen- und Sicherheitspolitik, und die Einbindung der USA in multilaterale Institutionen ist enger. Doch sollte der Wille der USA nicht unterschätzt werden, ihre sicherheitspolitische Dominanz auch außenwirtschaftspolitisch in bare Münze bzw. in wirtschaftliche Bestra-fung unbotmäßigen Verhaltens zu verwandeln. Und es gibt noch immer eine ganze Reihe von Instrumentarien, die nicht dem WTO-Regime unter-liegen. Es wird daher viel davon abhängen, ob es der Regierung Bush gelingt, über eine Kombination von Zuckerbrot und Peitsche auch auf dem Gebiet der Außenwirtschaftspolitik die EU zu spalten, oder ob hier im Bewußtsein der eigenen relativen Stärke ein einheitlicher Kurs eingeschla-gen werden kann. Die Logik der polemischen Äußerungen im Kongreß, wie sie derzeit zu vernehmen sind, heißt: »hurt them without hurting our-selves« – wie können wir die widerspenstigen Europäer schädigen, ohne dabei selbst Schaden zu nehmen.

Darin liegt noch einmal der Hinweis auf die Achillesferse der Bush-Administration: Es ist die Wirtschaft. Und es gibt gegenwärtig nur zwei

Auswege für den Präsidenten, um zu vermeiden, daß ihn im November kommenden Jahres das Schicksal seines Vaters ereilt: Entweder die Wirtschaft erholt sich noch im Laufe dieses Jahres von selbst – das *best case*-Szenario eines kurzen erfolgreichen Irakkrieges soll diese Hoffnung schüren, ist aber keineswegs eine Garantie dafür. Oder aber der Präsident ordnet auch seine Wirtschaftspolitik der Aufrechterhaltung eines umfassenden Bedrohungsgefühls der Amerikaner unter und läßt damit zunehmend *kriegswirtschaftliche* Bedingungen Wirklichkeit werden.

Umweltpolitik

Friedemann Müller

Die Umweltpolitik genießt bei der Bush-Administration bisher keine hohe Priorität. Indikatoren hierfür sind das sinkende Budget für die Environmental Protection Agency (EPA) – einer Behörde, die anstelle eines Ministeriums fungiert – und die mehrfache Brüskierung der Leiterin der EPA, Christie Whitman, durch Präsident Bush. Noch deutlicher kommt die Geringschätzung für Umweltpolitik in dem Vorrang der Energiepolitik zum Ausdruck, sind doch wichtige Vertreter aus dem engsten Kreis um Präsident Bush (Vizepräsident Cheney, Sicherheitsberaterin Rice) direkt von der Energiewirtschaft in das Weiße Haus gewechselt. Kaum eine Woche im Amt, wurde Ende Januar 2001 die Cheney-Kommission eingesetzt, die im Mai 2001 ihren Nationalen Energieplan vorgelegt hat. Damit wurden für wichtige Felder der Umweltpolitik Pflöcke eingeschlagen, bevor diese Politik eigene Akzente setzen konnte.

Wichtige Initiativen der Bush-Administration

Unter allen umweltpolitischen Initiativen hat vor allem die Ablehnung des von der Clinton-Administration mitunterzeichneten Kyoto-Protokolls internationale Beachtung gefunden. Auch in den USA gibt es eine signifikante Opposition zu dieser Verweigerungshaltung, doch noch stärker entwickelt sich der nationale Widerstand gegen das Vorhaben, in dem Arctic National Wildlife Refuge (ANWR) in Alaska Ölfelder zu erschließen. Präsident Bush begründet dieses Vorhaben mit der Reduzierung der Abhängigkeit von Energieimporten. Doch diese Diskussion ist – ähnlich wie nach der ersten Ölkrise in den siebziger Jahren, als ein Independence Program verkündet wurde – in viel differenzierterer Form anlässlich der Irakkrise erst in Gang gekommen. Man darf gespannt sein, ob, anders als in den siebziger Jahren, am Ende dieser Diskussion das Bemühen steht, die Energieeffizienz zu verbessern, das heißt Energie zu sparen. Hierin liegt eine Ressource, die nicht nur weniger Importabhängigkeit bedeuten würde, sondern ökonomisch und ökologisch gleichermaßen von Nutzen wäre.

Rückblickend erscheinen drei Initiativen der beiden ersten Jahre der Bush-Administration von Bedeutung zu sein.

Der Nationale Energieplan

Mitte Mai 2001 legte die 14köpfige Cheney-Kommission den National Energy Policy Report vor, der in Anspruch und Gliederung einen Gleichklang von Energieversorgung und Umweltschutz postuliert. Der energiepolitische Vorrang ist jedoch nicht zu übersehen. So geht es – anders als zum Beispiel in den entwickelten europäischen Staaten während der ver-

gangenen drei Jahrzehnte – darum, dem Energieverbrauch weiterhin ein beträchtliches Wachstum zuzugestehen. Der Energieverbrauch insgesamt wird, so die Annahme, zwischen 2000 und 2020 um knapp 30 Prozent, der Ölverbrauch sogar um 37 Prozent wachsen. Dem stünde ein Rückgang der Eigenproduktion bei Fortsetzung der Erschließungspolitik der neunziger Jahre entgegen. Deshalb muß ANWR erschlossen werden. Auch der Nutzung der Kernenergie, deren Beitrag zur Stromversorgung nach dem Unfall von Three Miles Island (1979) stagnierte, soll zu neuem Wachstum verholfen werden.

Clear Sky Initiative

Die am 14. Februar 2002 verkündete Clear Sky Initiative legt verbindliche Reduktionen der Emissionen von Kraftwerken fest; Ziel ist es, in dem Zeitraum von 2010 bis 2018 die Schwefeldioxid-, Stickoxid- und Quecksilber-Emissionen um 67 bis 73 Prozent zu senken. Diese Auflagen vollziehen nach, was in dichter bevölkerten europäischen Ländern bereits erfolgt ist. Interessant ist allerdings die strikte Auflage einer Obergrenze (*cap*) für die Gesamtemissionen, verbunden mit der Möglichkeit des Handels mit Emissionsrechten zwischen den beteiligten Kraftwerken.

Climate Change Strategy

Zusammen mit der Clear Sky Initiative wurde am 14. Februar 2002 die Climate Change Strategy veröffentlicht. In ihr wird die geringere Bedeutung, welche die Bush-Administration der Klimapolitik zumißt, besonders deutlich. Kernstück dieser Initiative ist eine angestrebte 18prozentige Reduzierung der Treibhausgas(THG)-Intensität der US-Wirtschaft bis zum Jahr 2012. Damit ist jedoch weder ein mandatorisches Ziel noch eine absolute Reduzierung der Emissionen festgelegt. Vielmehr bedeutet dies bei einem erwarteten Wirtschaftswachstum im gleichen Zeitraum in Höhe von 34 Prozent eine absolute Erhöhung der THG-Emissionen um 10 Prozent. Die 18prozentige Intensitätssenkung steht im Vergleich zu einer *business as usual*-Entwicklung, die eine Senkung der Intensität um 14 Prozent erwarten ließe.

Internationale Klimapolitik

Für die internationalen Beziehungen spielt die Klimapolitik eine besondere Rolle. Die USA stellen absolut und pro Kopf den mit Abstand größten Emittenten von THG dar. Wie fast alle anderen Staaten der Welt sind sie jedoch an die vom Kongreß ratifizierte Klimarahmenkonvention (KRK) von 1992 gebunden, welche die Staatengemeinschaft verpflichtet, keine Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre zuzulassen, die eine gefährliche Störung des Klimas bedeutet. Die USA haben die Vertragsstaatenkonferenzen und die Verhandlungen, die zu dem völkerrechtlich verbindlichen Kyoto-Protokoll (Dezember 1997) geführt haben, mitgestaltet und das Pro-

tokoll unterzeichnet. Die Unterzeichnung erfolgte, nachdem der Senat bereits vorher (Juni 1997) eindeutig signalisiert hatte, daß er dieses Protokoll nicht ratifizieren würde. Am 13. März 2001, das heißt bereits sieben Wochen nach Amtsantritt, hat Präsident Bush in einem Brief an vier Senatoren erklärt, er stimme dem Kyoto-Protokoll nicht zu und werde es deshalb dem Kongreß nicht zur Ratifizierung vorlegen. Als Gründe nannte er, daß wichtige Staaten (Entwicklungsländer) durch das Protokoll nicht gebunden seien, die amerikanische Wirtschaft durch die Auflagen leiden würde und die Zusammenhänge von menschlichen Emissionen und Klimaschädigung durch weitere Forschung zuerst einmal geklärt werden müßten.

Im Mai 2002 hat die US-Regierung im Rahmen von Verpflichtungen der Vertragsstaaten der KRK bei den Vereinten Nationen den von der EPA erstellten Climate Action Report 2002 eingereicht. Dieser Bericht beginnt mit einem Zitat von George W. Bush, in dem er die internationale Verantwortung und Führungsnotwendigkeit der USA im Bereich Klimawandel hervorhebt. Zugleich heißt es darin, daß menschliches Handeln einen globalen Temperaturanstieg bewirkt und die Kohlenstoffemissionen in den USA, falls keine neuen Initiativen ergriffen werden, bis 2020 um 43 Prozent über dem Wert von 1999 liegen würden. Präsident Bush hat diesen Bericht als eine Arbeit der Bürokratie abgetan, ohne ihr prinzipiell zu widersprechen.

Wirtschaft und Technologie

Während bereits in dem National Energy Policy Report der Cheney-Kommission auf die wachsende Importabhängigkeit verwiesen wurde, werden kaum Initiativen erkennbar, die großen Energiesparreserven des Landes zu nutzen. Die US-Wirtschaft benötigt pro erstellter BIP-Einheit etwa 80 Prozent mehr Energie als diejenige Europas (EU). Dies schlägt sich in einem höheren Spritverbrauch der Autos ebenso nieder wie bei dem Stromverbrauch von Haushaltsgeräten. Offensichtlich gibt es die Sorge, verschärfte Auflagen beim Energieverbrauch von Industriegütern würden der heimischen Wirtschaft schaden. Hier kehrt sich das Klischee von der innovativeren US-Wirtschaft um. Auch in der amerikanischen Gesellschaft wird offenbar die Meinung geteilt, daß es eine eindeutige Korrelation zwischen Emissionsreduktion und Verlusten beim Wirtschaftswachstum gibt. Das MIT berechnet zum Beispiel die Kosten der Implementierung des Kyoto-Protokolls auf 140 bis 1000 Milliarden US-Dollar. Die der Bush-Administration nahestehende Margo Thorning stellt Berechnungen an, die von einem Verlust von jährlich bis zu 4,2 Prozent des BIP sprechen.

Eine ganz andere Dynamik zeigt sich, wenn es darum geht, technologische Durchbrüche zu erzielen. Allein die Stanford University erhielt im Jahr 2002 (allerdings zumeist aus privaten Quellen) 220 Millionen US-Dollar, um Alternativen bei den THG-Emissionen zu erforschen. Für die Entwicklung eines Brennstoffzellen-Autos will Präsident Bush 1,2 Milliarden US-Dollar bereitstellen. Es ist nicht auszuschließen, daß in zwei bis

drei Jahrzehnten eine Lösung des Klimaproblems aufgrund gewaltiger F&E-Investitionen am ehesten von den USA und zu deren Nutzen gefunden und umgesetzt werden kann.

Bundesstaaten, Kongreß und öffentliche Meinung

Die Tatsache, daß die Bush-Administration der Umweltpolitik keinen hohen Rang in ihrer Prioritätenliste einräumt, besagt nicht, daß sich in den USA kaum etwas bewegt. Die Bundesstaaten nutzen ihre eigenen Spielräume und üben genauso wie der Kongreß Druck auf die Administration aus. So hat Kalifornien, der Staat mit dem höchsten Sozialprodukt in den USA, im Juli 2002 ein Gesetz verabschiedet, das für Neuwagen ab 2009 äußerst rigide Emissionsbeschränkungen für Kohlenstoff festlegt. Da die Autoindustrie innerhalb der USA an Einheitlichkeit interessiert ist, gibt es eine Tendenz, die höheren Standards bundesweit zu akzeptieren.

Im Senat haben die Senatoren McCain und Lieberman eine parteiübergreifende Initiative zur verbindlichen Begrenzung der Kohlenstoffemissionen auf den Weg gebracht. Zwar ist fraglich, ob diese Initiative mehrheitsfähig ist, doch gibt sie dem Thema ein größeres Gewicht auf der innenpolitischen Agenda. Was die Erschließung des ANWR betrifft, so droht sie im Senat zu scheitern. Sechs Republikanische Senatoren, die zusammen mit den Demokratischen Abgeordneten die Mehrheit stellen könnten, haben in einem Brief angekündigt, daß sie nicht ohne eingehende Diskussion im Senat zustimmen werden.

Mit Blick auf das Wahljahr 2004 spielt auch die öffentliche Meinung eine Rolle. Bisher ist es zwar nicht gelungen, die Sorgen einer wachsenden Importabhängigkeit bei Öl und Erdgas mit dem Klimathema öffentlichkeitswirksam zu verknüpfen. Doch vieles deutet darauf hin, daß ebendies sich ein Präsidentschaftskandidat Lieberman nicht entgehen lassen würde. Anstatt das ANWR zu zerstören, würde sich ein Programm anbieten, das die riesigen Ressourcen des Energiesparens nutzt und dabei einen wichtigen Beitrag zur Begrenzung der Kohlenstoffemissionen leistet. Für ein solches Programm müssen allerdings zuerst die Folgen des Irakkonflikts überschaubar werden.

»Neue Partner«, alte Konflikte

Der Nahostkonflikt: Neue Prioritäten, reduziertes Engagement

Muriel Asseburg

Beim Amtsantritt der Bush-Regierung Anfang 2001 war der Oslo-Prozeß bereits zusammengebrochen. Zwischen Israel und den Palästinensern herrschte seit Ausbruch der Intifada Ende September 2000 die gewalttätige Konfliktaustragung vor. Die intensiven, persönlichen Vermittlungsbemühungen des vorigen Präsidenten Bill Clinton waren in doppelter Hinsicht erfolglos geblieben – sowohl bei der Suche nach einer Konfliktlösung auf der israelisch-palästinensischen und der israelisch-syrischen Schiene als auch im Bestreben, die später ausgebrochenen gewalttätigen Auseinandersetzungen wieder einzudämmen.

Prioritätensetzung der Bush-Administration

Die Bush-Administration begann die Amtsperiode mit einer neuen Prioritätensetzung in bezug auf den Nahen und Mittleren Osten. Dabei wurde der Golfregion, und insbesondere der Eindämmung irakischer Rüstungsambitionen, Priorität vor Fortschritten im israelisch-arabischen Konflikt eingeräumt. Für ein weniger aktives Engagement in dieser Auseinandersetzung sprachen aus Sicht der neuen Administration nicht nur die geringen Aussichten auf Annäherung der Konfliktparteien infolge des mangelnden Kompromißwillens beider Seiten – eine Einschätzung, die durch die Wahl Ariel Scharons zum israelischen Premierminister im Februar 2001 noch verstärkt wurde. Vertreter der Bush-Administration waren auch der Ansicht, daß ein intensives, aber ergebnisloses Engagement, wie das des letzten amerikanischen Präsidenten, schädlich für das Ansehen der USA sei. Überdies war in neokonservativen Kreisen, die nun wichtige Vertreter in der Administration beziehungsweise ihre führenden Berater stellten, schon seit Mitte der neunziger Jahre die Irakfrage in den Mittelpunkt gerückt, während die Zielsetzung eines umfassenden Friedens im Nahen Osten als unrealistisch aufgegeben wurde. Daher traf die Bush-Administration eine strategische Entscheidung für ein deutlich reduziertes Engagement in dieser Region. Dies implizierte auch den Verzicht auf die aktive Durchsetzung amerikanischer Ordnungsvorstellungen, beziehungsweise, wie Außenminister Colin Powell es in einer Rede vor der Jahreskonferenz des American Israel Public Affairs Committee (AIPAC) am 19. März 2001 ausdrückte: »The US stands ready to assist, not insist.« Gleichzeitig signalisierte die US-Administration den Europäern, daß sie eine eigenständige politische Rolle alternativer Vermittler nach wie vor nicht dulden würde.

Allerdings wurde in den folgenden Monaten deutlich, daß sich die anfängliche Zurückhaltung der US-Administration nicht durchhalten ließ – aufgrund der massiven Eskalation der israelisch-palästinensischen Aus-

einandersetzungen im Frühjahr 2001 sowie, in deren Folge, des Drängens der europäischen und arabischen Staaten auf amerikanische Vermittlung. Mit dem Mitchell-Report, der noch von der Clinton-Administration initiiert worden war und der Ende April 2001 vorgelegt wurde, kam es dann zu einem, wenn auch nach wie vor begrenzten Re-Engagement der USA. Dieses zielte in erster Linie darauf ab, durch eine Erneuerung der israelisch-palästinensischen Sicherheitskooperation mit amerikanischer Beteiligung einen Weg aus der Gewaltspirale zu finden. Mit dieser Intention wurden der CIA-Direktor George Tenet und General Anthony Zinni als Vermittler entsandt. Es gelang ihnen allerdings nicht, einen dauerhaften Waffenstillstand herbeizuführen.

Prioritätenverschiebung infolge des 11. Septembers

Infolge des 11. Septembers fand im Hinblick auf die Region eine Prioritätenverschiebung statt: Nunmehr wurden alle anderen Ziele dem Kampf gegen den Terrorismus nachgeordnet. Dies bedeutete auch, daß es in bezug auf den Nahostkonflikt in nächster Zeit vor allem darum gehen würde, eine Beeinträchtigung der internationalen Koalitionsbildung für den globalen Antiterrorkampf (zunächst mit Blick auf Afghanistan, dann auf den Irak) zu vermeiden. Um den in diesem Zusammenhang vehement vorgetragene Forderungen insbesondere der arabischen Staaten entgegenzukommen, über den Antiterrorkampf nicht die Palästina-Problematik in Vergessenheit geraten zu lassen, formulierte US-Präsident Bush im November 2001 in einer Rede vor den Vereinten Nationen eine »Vision« für eine Lösung des Kernkonflikts im Nahen Osten auf der Basis von Zweistaatlichkeit. Er forderte überdies Israel zur Zurückhaltung bei der militärischen Unterdrückung der Intifada auf und stimmte später der Bildung eines Koordinationsmechanismus für die Politik gegenüber der Region zu, dem sogenannten Nahost-Quartett.

Damit wurde im April 2002 eine Institution geschaffen, die es den USA ermöglichte, weiterhin die Führungsrolle in Nahost zu beanspruchen und gleichzeitig die Europäer, die Vereinten Nationen und Rußland einzubinden – oder, wie es ein ehemaliger hoher Beamter des State Department ausdrückte: eine Institution, die es den USA erlaubte, sowohl Engagement im Friedensprozeß zu signalisieren, ohne sich tatsächlich zu engagieren, als auch die Europäer zu kontrollieren und zu verhindern, daß diese eigene Pläne für eine Konfliktlösung initiierten. So konnte das Quartett dann zwar im September 2002 einen Plan für einen Weg aus der Krise und zu einem endgültigen Friedensabkommen (eine sogenannte *road map*) vorlegen und diesen seitdem in Konsultationen mit den Konfliktparteien und regionalen Akteuren weiter ausarbeiten. Der Einstieg in eine konkrete Umsetzung des Plans ist aber bislang durch die USA blockiert worden. Hier spielen nicht zuletzt Divergenzen innerhalb der amerikanischen Exekutive eine Rolle: Während das Außenministerium aktiv an der Ausarbeitung der *road map* beteiligt ist, hat das Weiße Haus ihre Umsetzung bislang abgelehnt.

Von »security first« zu »regime change first«

Diese Ablehnung gründet unter anderem darin, daß die Bush-Administration zu einer Lageanalyse und, daraus abgeleitet, einem Ansatz zur Lösung der Krise tendiert, die sich eng an die israelische Position anlehnt. Dieser Ansatz beruht im wesentlichen auf zwei Elementen. Das erste Element kann mit dem Slogan »security first« beschrieben werden und beinhaltet, daß es keine Verhandlungen unter Feuer geben könne, sondern zunächst Waffenruhe herrschen müsse, bevor man wieder in einen diplomatischen Prozeß einsteigen könne. Eine solche Waffenruhe bedeutet in erster Linie, daß palästinensische Gruppierungen ihre bewaffneten Angriffe einstellen. Denn die Militäraktionen Israels werden als Selbstverteidigungsmaßnahmen im Kampf gegen den Terrorismus gesehen. Die Strategie des »security first« lag bereits den gescheiterten Vermittlungsmissionen von Tenet, Zinni und Burns im Jahre 2001 zugrunde. Im Gegensatz dazu gehen die Europäer davon aus, daß es eine Parallelität von Verhandlungen über Sicherheitsfragen und über politische Perspektiven geben müsse. Ein Waffenstillstand könne nur dann dauerhaft sein, wenn es einen politischen Prozeß und eine Hoffnung auf Konfliktlösung gebe. Es kann als Erfolg der EU-Vertreter im Quartett gesehen werden, daß die *road map* eine solche Perspektive aufzeigt.

Das zweite Element des amerikanischen Ansatzes ist erst im Laufe des Jahres 2001 hinzugekommen und kann mit dem Slogan »regime change first« umschrieben werden. Der israelischen Führung ist es gelungen, die US-Administration (vor dem Hintergrund der »Karine A«-Affäre – der Aufbringung eines mit rund 50 Tonnen Waffen für die Palästinensische Autonomiebehörde [PA] beladenen Schiffes im Januar 2002 – und mit Hilfe der Unterlagen, die im Laufe der Operation »Defensive Shield« im Frühjahr 2002 im Hauptquartier der PA in Ramallah konfisziert wurden) davon zu überzeugen, daß die Person Arafat Ausgangspunkt der Gewalt und Drahtzieher des Terrorismus ist; deshalb würden Verhandlungen erst dann wieder Sinn ergeben, wenn Arafat abgelöst beziehungsweise entmachtet worden sei. Damit sind, als unabdingbare Voraussetzungen für die Wiederaufnahme von Verhandlungen, zu der Forderung nach einem Waffenstillstand die nach einem Führungswechsel und nach Reformen des palästinensischen Systems gekommen. Diesen Ansatz hat Präsident Bush in seiner Rede zur Situation im Nahen Osten vom 24. Juni 2002 ausgeführt.

Auch wenn EU-Vertreter es nicht offiziell formuliert haben, so gehen auch sie mittlerweile davon aus, daß Arafat Teil des Problems, nicht Teil der Lösung ist. Reformen des politischen Systems und die Einsetzung eines Premierministers, der die Alltagsgeschäfte der Autonomiebehörde führt und Arafat auf eine symbolische Rolle reduziert, stehen deshalb an prominenter Stelle in der ersten Phase der *road map*. Dies ist freilich auch darauf zurückzuführen, daß Europäer wie Amerikaner davon ausgehen, hier am leichtesten Druck ausüben zu können. Auch signalisieren Reformen des palästinensischen Systems Fortschritt, selbst wenn es in den bilateralen israelisch-palästinensischen Beziehungen keine Annäherung gibt.

Perspektiven

Reformen des politischen Systems in den palästinensischen Gebieten werden allerdings nur dann erfolgreich und zukunftsweisend sein können, wenn sie im Rahmen eines umfassenden Friedensplanes durchgeführt werden, wenn bei den Konfliktparteien und den Parteien des Nahost-Quartetts der Wille zur vollständigen Implementierung eines solchen Planes gegeben ist, wenn das Quartett eine Institution zur Überwachung der Umsetzung der einzelnen Schritte des Plans einrichtet und wenn es Sicherheitsgarantien für beide Seiten leistet.

Die Aussichten, daß dies geschieht, sind freilich schlecht. Denn es ist in nächster Zeit, auch nach einem möglichen Krieg gegen den Irak, kein stärkeres Engagement der US-Administration hinsichtlich der Umsetzung der *road map* zu erwarten. Das liegt in erster Linie daran, daß das politische Klima in den USA maßgeblich durch die Koalition aus Neokonservativen, Israel-Lobby und christlichen Rechten geprägt ist. Diese Tatsache spricht gegen ein intensives Engagement im Nahost-Friedensprozeß, und insbesondere gegen Druck auf Israel. Zudem hat sich die Ausgangsposition vor Ort nicht verbessert. Im Gegenteil, nach den Wahlen in Israel Ende Januar 2003 besteht wenig Hoffnung, daß von den Konfliktparteien selbst neue Impulse im Friedensprozeß ausgehen. Und ein Krieg gegen den Irak birgt eher die Gefahr einer weiteren Eskalation der israelisch-palästinensischen Auseinandersetzungen, als daß in seinem Gefolge ein Durchbruch im israelisch-arabischen Verhältnis zu erwarten ist – wie es manche Anhänger einer neu aufgelegten Domino-Theorie im State Department und in der israelischen Öffentlichkeit tun. Darüber hinaus ist die weitere Zusammenarbeit im Quartett durch die derzeitige transatlantische Krise über den Irakkrieg gefährdet. Aufgrund ihrer Haltung zu einer militärischen Intervention im Irak werden die Europäer zudem wenig in der Hand haben, was sie einsetzen können, um nach dem Krieg von den USA ein größeres Engagement im Nahen Osten einzufordern.

Die USA und Rußland

Hannes Adomeit / Olga Alexandrova

Nach dem Amtsantritt von Präsident George W. Bush hat die kurze Geschichte des neuen amerikanisch-russischen Verhältnisses bereits verschiedene Phasen durchgemacht.

Die erste Phase, vom Januar bis Juni 2001, war die Periode demonstrativer Vernachlässigung Rußlands durch die neue Administration. In der Haltung des außenpolitischen Teams von Bush spiegelten sich noch die Positionen wider, die es im Wahlkampf 2000 eingenommen hatte. Obwohl die außenpolitischen Fragen insgesamt eine eher untergeordnete Rolle im Wahlkampf gespielt hatten, griff die Republikanische Partei die angeblich fehlgeleitete Rußlandpolitik der Clinton-Gore-Administration scharf an. George W. Bush warf Clinton einen »romantischen Ansatz«, eine zu starke Personalisierung der Politik gegenüber Rußland sowie die Involvierung der USA in die russische Innenpolitik vor. Er versprach einen »tough realism« im Umgang mit Rußland. Allerdings waren viele der vom Wahlkampfteam Bushs an die Clinton-Administration gerichteten Vorwürfe übertrieben. Faktum ist jedoch, daß im Jahre 2000 keine Rede mehr von einer engen Beziehung zwischen Moskau und Washington sein konnte. In den letzten zwei Jahren der Präsidentschaft Clintons, insbesondere nach dem NATO-Einsatz im Kosovo, hatten die russisch-amerikanischen Beziehungen ihren Tiefpunkt erreicht.

Die Rußlandpolitik der neuen Administration in Washington fußte auf vier Grundsätzen. (1) Die wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen, denen sich Rußland gegenüber sehe, seien enorm; sie schränkten die Wirksamkeit der russischen Außenpolitik wesentlich ein und verringerten seinen internationalen Einfluß. (2) Obwohl die Transformation Rußlands zu marktwirtschaftlicher und demokratischer Verfaßtheit im Interesse der USA sei, sollten sich diese nicht in die russische Politik einmischen. (3) Die Vereinigten Staaten sollten Rußland international nur in denjenigen Bereichen einbinden, in denen beide Staaten gemeinsame Interessen hätten. (4) Dort, wo dies nicht der Fall sei, sollten die USA ihre eigene Politik verfolgen. Rußland, so die Überzeugung des außenpolitischen Teams von Präsident Bush, würde in überschaubarer Zukunft schwach bleiben und deswegen keine Priorität in der amerikanischen Politik genießen. Der designierte Außenminister Colin Powell brachte dies auf die kurze Formel »weder Partner noch Feind«. Der einzige Bereich, in dem Rußland nach wie vor große Aufmerksamkeit geschenkt wurde, war die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, wobei die Rolle Rußlands bei Nonproliferationsfragen hauptsächlich negativ beurteilt wurde. So sah Condoleezza Rice, die neue Sicherheitsberaterin im Weißen Haus, Rußland in diesem Kontext als eine »Bedrohung« für den Westen an, und Verteidigungsminister Donald Rumsfeld nannte Rußland einen »active proliferator«.

Die zweite – kurze – Phase in der Wandlung des amerikanisch-russischen Verhältnisses begann mit dem ersten Gipfeltreffen der beiden Präsidenten im Juni 2001 in Ljubljana und setzte sich mit Gesprächen am Rande des G-7-/G-8-Gipfels in Genua im Juli 2001 fort. Das wichtigste Ergebnis dieser Phase, die bis zum 11. September 2001 dauerte, war die rapide, wenn auch zunächst nur atmosphärische Verbesserung der Beziehungen. Bereits in Ljubljana (wie später wieder auf dem Gipfeltreffen in Washington im November 2001) erklärten beide Präsidenten, Rußland und die USA betrachteten sich nicht mehr als strategische Gegner. Der US-Präsident entschied sich nach Ljubljana nun doch für eine Politik des »realistischen Engagements« in Rußland, die er als Alternative zur »strategischen Partnerschaft« der Clinton-Administration ausgab.

Insgesamt waren allerdings die Beziehungen zwischen Moskau und Washington vor dem 11. September 2001 noch mit Problemen belastet und konzentrierten sich auf den traditionellen Bereich der strategischen Abrüstung. Die amerikanischen Pläne, den ABM-Vertrag zu kündigen und eine nationale strategische Raketenabwehr (NMD) aufzubauen, dominierten die Agenda. In anderen Bereichen, vor allem in der Wirtschaft, war die Zusammenarbeit sehr bescheiden.

Die dritte Phase, die einen tatsächlichen Wendepunkt darstellt, begann mit dem 11. September 2001. Nachdem Putin den USA Unterstützung im Kampf gegen den Terrorismus zugesichert und Rußland in die Antiterrorcoalition eingereiht hatte, bekamen die Beziehungen eine neue Qualität. Außenminister Powell nannte die dramatischen Veränderungen im russisch-amerikanischen Verhältnis einen »erdbebenartigen Gezeitenwechsel historischen Ausmaßes«. Die amerikanische Wahrnehmung der internationalen Rolle Rußlands wurde nach dem 11. September wesentlicher Korrekturen unterzogen. Die Erfahrungen aus der Militäroperation in Afghanistan führten zur Anerkennung der Schlüsselrolle Rußlands für die Stabilität in »Eurasien«. In der Tat hat Rußlands geographische Nähe zu den wohl instabilsten Regionen der Welt einen nicht zu unterschätzenden Stellenwert im Kampf der USA gegen den internationalen Terrorismus.

Der Vertrag über die Reduzierung strategischer Offensivwaffen und die Raketenabwehr

Putin hat den nach dem 11. September eingeschlagenen Kurs der Westorientierung konsequent fortgesetzt. In der Vergangenheit hatte Moskau die NATO als eine Organisation betrachtet, die von Washington politisch beherrscht wird und in der Rußlands militärische Fähigkeiten weit über denen der europäischen Mitgliedstaaten liegen. Vor diesem Hintergrund ist die von den Außenministern der NATO und Rußlands in Reykjavik am 14. Mai beschlossene und am 28. Mai 2002 in Rom von den Staatschefs unterzeichnete »Erklärung zur Neuordnung des Verhältnisses Rußlands zur NATO« auch, wenn nicht sogar hauptsächlich, als Teil der Bereinigung der russisch-amerikanischen Beziehungen zu werten.

Zum Zweck dieser Neuordnung hat Putin innerhalb kurzer Zeit eine ganze Reihe von vorher in Moskau als zentral und unveränderlich geltenden Positionen geräumt. Dies betrifft unter anderem (1) die »rote Linie« (gemeint sind die Grenzen der ehemaligen Sowjetrepubliken, hauptsächlich die der baltischen Staaten), die bei einer Osterweiterung der NATO nicht überschritten werden dürfte; (2) den ABM-Vertrag als »Eckpfeiler der strategischen Stabilität«; (3) die enge Bindung der strategischen Offensiv- an Defensivwaffen, um eine annähernde strategische Ebenbürtigkeit mit den USA zu erhalten; (4) die Notwendigkeit einer Verschrottung von strategischen Gefechtsköpfen, also keine Lagerhaltung; und (5) den Widerstand gegen ein militärisches Engagement der USA in Zentralasien (Usbekistan, Kirgistan, Tadschikistan) und im Kaukasus (Georgien).

All dies fand seinen Niederschlag in den am 24. Mai 2002 auf dem Gipfeltreffen in Moskau unterzeichneten Dokumenten: in dem »Vertrag über die Reduzierung von strategischen Offensivwaffen« und in der »Gemeinsamen Erklärung über die neuen strategischen Beziehungen«. Die Kernpunkte des Vertrags lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- ▶ Es handelt sich bei dem sehr kurzen Dokument nicht um eine detaillierte Begrenzung der gegenseitigen Offensivkräfte, sondern um eine allgemein gehaltene Rahmenvereinbarung, die im Grunde genommen nur ein Eckdatum enthält:
- ▶ Die einsatzbereiten strategischen Kernwaffen der beider Nuklearmächte sollen bis zum 31. Dezember 2012 (also in einem Zeitraum von zehn Jahren) auf maximal je 2200 Sprengköpfe reduziert werden. Das würde eine Verringerung der Gesamtanzahl der nuklearstrategischen Gefechtsköpfe beider Seiten um ca. zwei Drittel bedeuten.
- ▶ Rußland hat sich nicht mit seiner Forderung durchgesetzt, daß die von den Trägersystemen abmontierten Sprengköpfe auch vernichtet werden müssen. Sie können eingelagert und wieder verwendet werden, wenn – beispielsweise – der Vertrag gekündigt wird.
- ▶ Im Gegensatz zu anderen Verträgen (z.B. dem ehemaligen ABM-Vertrag), die eine Kündigungsfrist von sechs Monaten vorsehen, kann der Moskauer Vertrag innerhalb von lediglich drei Monaten gekündigt werden.

So wäre es also durchaus vertragskonform, wenn bis zum 30. September 2012 kein einziger Sprengkopf abgebaut und der Vertrag dann aufgekündigt würde.

Maximale Flexibilität – eine amerikanische Forderung – wird auch dadurch gewährleistet, daß es beiden Seiten freisteht, wie sie bis 2012 ihre Sprengköpfe dislozieren wollen: auf land-, luft- oder seegestützten Trägersystemen, als Teil von MIRV-Systemen oder einzeln. Der ohnehin nie in Kraft getretene START-II-Vertrag aus dem Jahre 1993 ist damit als Diskussionsgrundlage obsolet geworden.

Auch bei der Frage der Raketenabwehr hat sich die Bush-Administration durchgesetzt. In der »Gemeinsamen Erklärung« macht sich Rußland voll und ganz den amerikanischen Standpunkt zu eigen. Es gibt auch – zumindest offiziell und soweit bekannt – keine amerikanischen Zusicherungen, daß das Raketenabwehrprogramm mit Rücksicht auf das militärstra-

tegische Verhältnis zu Rußland begrenzt werden soll. Dafür wird in der Erklärung davon gesprochen, daß die USA und Rußland »Informationen über Raketenabwehrprogramme und Raketenabwehrtests austauschen«, »gemeinsame Übungen abhalten« und bei der Raketenabwehrtechnologie zusammenarbeiten wollen. Die Kooperation solle nicht nur die strategische, sondern auch die sogenannte nichtstrategische Raketenabwehr betreffen, wozu Rußland für Europa bereits am 20. Februar 2001 einen Vorschlag unterbreitet hat.

Angesichts dieser Konzessionen fragt es sich, warum Putin diese Dokumente überhaupt unterschrieben hat. Vielleicht gibt es darauf eine ganz einfache Antwort: Möglicherweise hat sich der russische Präsident ganz pragmatisch darauf eingestellt, daß die USA eine dominierende Rolle in der internationalen Sicherheitspolitik spielen, und daher darauf verzichtet, einen aussichtslos erscheinenden Gegenkurs einzuschlagen – zumal hinzuzufügen ist: Der Vertrag über die Reduzierung der strategischen Offensivwaffen nützt auch Rußland. Denn der Großteil der vorhandenen Waffen (z.B. SS-18, SS-19) veraltet sehr schnell. Geld für Modernisierungsprogramme (Topol-M) ist nicht da. Insofern ist ein amerikalastiger Vertrag immer noch besser als gar keiner. Ähnliches gilt auch für Putins sang- und klanglose Beerdigung des ABM-Vertrags (»nicht tragisch«): Alle in den letzten Jahren von russischer Seite immer wieder diskutierten »Gegenmaßnahmen« wären politisch kontraproduktiv gewesen. Strategisch seien sie sinnlos gewesen (die USA und Rußland »betrachten sich nicht mehr als Gegner«), und finanziell hätte man sie sich nicht leisten können.

Wirtschaftsbeziehungen

Neue Beziehungen bedürfen einer soliden Grundlage. Diese Funktion sollen nach Überzeugung amerikanischer und insbesondere russischer Experten und Politiker die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen übernehmen. Gegenwärtig ist allerdings im bilateralen Handel eine starke Asymmetrie der Interessen festzustellen. Mit einem Prozent Anteil am gesamten amerikanischen Außenhandelsvolumen spielen die Handelsbeziehungen zu Rußland für die Vereinigten Staaten so gut wie keine Rolle; für Rußland hingegen sind die USA einer der wichtigsten Handelspartner. Die sehr bescheidenen Handelsbeziehungen werden überdies durch regelrechte Handelskriege getrübt – etwa wegen russischer Stahl- exporte in die USA oder amerikanischer Geflügelexporte nach Rußland. Nach dem letzten derartigen Konflikt weigerte sich der US-Kongreß, das Außerkraftsetzen des Jackson-Vanik-Amendments überhaupt zu diskutieren. Die Abschaffung dieses Reliktes aus dem Kalten Krieg sowie der Beitritt Rußlands zur WTO würden die Bedingungen für den bilateralen Handel verbessern.

Große Hoffnungen werden auf die Zusammenarbeit im Energiebereich gesetzt. Am 24. Mai 2002, auf dem Gipfeltreffen in Moskau, unterzeichneten die Präsidenten Bush und Putin die »Erklärung über die Schaffung des amerikanisch-russischen Energiedialogs«. Die Zusammenarbeit im

Energiebereich könnte vielfältig sein. Einerseits geht es um Diversifizierung der amerikanischen Erdölimporte. Russische Erdölkonzerne schmieden zwar große Pläne, zum strategischen Hauptlieferanten für die USA zu werden, aber russische Energieträger insgesamt spielen derzeit eine unbedeutende Rolle im Energieverbrauch der Vereinigten Staaten. So lag im Jahre 2002 der Anteil des russischen Erdöls am gesamten amerikanischen Erdölimport bei lediglich ca. 1 Prozent. Auch die Chancen, geplante russische Erdölprojekte in die Tat umzusetzen, stehen eher schlecht. Denn eine der Hauptursachen, welche die Steigerung des russischen Erdöl-exports in die USA verhindern, besteht im Fehlen einer entwickelten Infrastruktur in Rußland, vor allem der Transportinfrastruktur. Andererseits könnte die angestrebte Zusammenarbeit durch die Beteiligung amerikanischer Konzerne an der Erdölförderung in Rußland vorangetrieben werden. Bereits heute werden ca. 60 Prozent aller US-Investitionen in Rußland im Energiesektor getätigt. Aber auch hier gibt es Probleme, die vor allem im schlechten Investitionsklima in Rußland (Unvollkommenheit entsprechender Gesetze) gründen.

Fazit

Die ersten beiden Amtsjahre von Präsident Bush sind durch eine grundsätzliche Verbesserung der amerikanisch-russischen Beziehungen gekennzeichnet. Eines der Hauptprobleme des bilateralen Verhältnisses besteht jedoch darin, daß die Hierarchie der Interessen nicht übereinstimmt. Während für Rußland der Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit ganz oben auf der Prioritätenliste steht, stellen die Beziehungen Rußlands zu den sogenannten Schurkenstaaten oder zur »Achse des Bösen« und die damit verbundene Frage des Technologietransfers im nuklearen und Raketenbereich die größte Herausforderung aus amerikanischer Sicht dar.

Die USA und China: Zwischen Konkurrenz und Partnerschaft

Gudrun Wacker

Die Politik der Bush-Administration gegenüber China begann mit einer deutlichen Abkehr vom politischen Kurs der zweiten Clinton-Administration: An die Stelle der angestrebten »konstruktiven strategischen Partnerschaft«, die beim Gipfeltreffen Clintons und Jiang Zemin im Jahr 1997 proklamiert wurde, trat der Begriff der »strategischen Konkurrenz«. In der neuen amerikanischen Regierung herrschte die Auffassung vor, daß es keine wesentlichen gemeinsamen strategischen Interessen zwischen den USA und China gebe. Vielmehr wurde China vorwiegend als *die* aufsteigende Macht gesehen, die in absehbarer Zeit die Position der USA im Pazifik herausfordern könnte (*peer competitor*).

Vizepräsident Cheney und Verteidigungsminister Rumsfeld, Verfechter globaler Sicherheit durch uneingeschränkte Dominanz der USA, traten für eine Politik der aktiven Beschränkung beziehungsweise der Eindämmung Chinas ein. Das State Department unter Colin Powell unterstützte zentrale Elemente dieser Haltung, insbesondere die Wahrung amerikanischer Überlegenheit, betonte aber gleichzeitig aufgrund des wachsenden amerikanischen Wirtschaftsengagements in China und des zunehmenden regionalen Einflusses Chinas die Notwendigkeit für mehr Stabilität und Zusammenarbeit im bilateralen Verhältnis.

Beide Ansätze existierten nebeneinander und führten in den ersten Monaten der Bush-Administration zu einer Reihe wenig konsistenter und koordinierter öffentlicher Äußerungen und Entscheidungen. In dieser Zeit waren die *Asia Desks* in den Ministerien entweder noch gar nicht besetzt oder aber nicht mit China-, sondern mit Japan-Spezialisten. Letzteres stand im Einklang mit den Plänen der neuen Administration, die Allianz mit Japan wiederzubeleben, China dagegen strategisch abzuwerten.

Im Frühjahr 2001 wurden die Beziehungen zwischen Washington und Beijing durch verschiedene Probleme belastet. Dazu gehörten die Forcierung der Pläne für den Aufbau eines Raketenabwehrsystems (*Missile Defense*), Bushs Äußerung, »alles Notwendige« für die Verteidigung Taiwans zu tun, die amerikanische Reaktion auf den Zusammenstoß eines chinesischen Kampfflugzeuges mit einem amerikanischen Spionageflugzeug vor der chinesischen Küste im April 2001 sowie der Beschluß, ein umfangreiches Waffenpaket an Taiwan zu verkaufen.

Positiv schlug zu Buche, daß Washington Taiwan nicht die fortschrittlichsten Waffensysteme zusagte, China für ein weiteres Jahr normale Handelsbeziehungen einräumte, die USA ihren Einfluß nicht gegen die Bewerbung Chinas um die Olympischen Spiele 2008 geltend machten und sich bemühten, die letzten Hindernisse für Chinas WTO-Beitritt aus dem Weg zu räumen.

Der Spannungsbogen zwischen »Containment« (Eindämmung) und »Engagement« (Einbindung) in der amerikanischen Politik gegenüber China ist nicht neu. Unterschiedliche außenpolitische Akteure in den USA haben unterschiedliche Perzeptionen und Interessen; in der Politik schlägt sich dies als Mischung und Überlagerung beider Ansätze nieder. Es ist ein Grundmuster amerikanischer Politik gegenüber China, daß in jeder neuen Administration zunächst eine härtere Gangart vorherrscht (Fortsetzung der Wahlkampfretorik); in einer zweiten Phase greift dann eher ein pragmatisch-kooperativer Ansatz.

Hat der 11. September die Haltung Washingtons gegenüber China grundsätzlich verändert?

Die Terroranschläge in den USA verhalfen – zumindest äußerlich – dem Ansatz des State Department zum Durchbruch: Ins Zentrum der Bedrohungsvorstellungen rückte der internationale Terrorismus – Chinas Aufstieg zum Konkurrenten der amerikanischen Machtposition trat dagegen in den Hintergrund. Die Verbesserung der Beziehungen zu China fügte sich in die neuen außen- und sicherheitspolitischen Prioritäten der USA ein (Kampf gegen den internationalen Terrorismus, Entwaffnung des Irak). Gleichzeitig sorgten die im Gefolge des 11. September wiederbelebten bilateralen Allianzen sowie die verstärkte Militärpräsenz der USA im asiatisch-pazifischen Raum und in Süd- und Zentralasien für eine fast vollständige »Einkreisung« Chinas durch US-Militärbasen. Dadurch wurde – gleichsam als Nebeneffekt – der »Containment«-Komponente Rechnung getragen.

Für die insgesamt zu konstatierende Verbesserung in den amerikanisch-chinesischen Beziehungen seit Sommer/Herbst 2001 werden in den USA zwei mögliche Erklärungen diskutiert:

- ▶ Die härtere Haltung der Bush-Administration habe China zum Einlenken gezwungen;
- ▶ Chinas Konzessionsbereitschaft sei Ausdruck einer Transformation in der chinesischen Außenpolitik, die seit Jahren vor sich gehe und in der Anpassung an die Normen einer internationalen Ordnung unter Führung der USA resultiere.

Vermutlich sind die Fortschritte in den bilateralen Beziehungen auf eine Kombination dieser zwei Faktoren sowie eine Reihe weiterer Elemente auf beiden Seiten zurückzuführen.

In einer schwierigen Phase, die durch erhebliche wirtschaftliche und soziale Probleme sowie durch den Machtwechsel an der Spitze von Partei und Regierung geprägt ist, will China zwar einerseits seine Souveränität und Eigenständigkeit wahren; andererseits ist es aber keinesfalls an einer Konfrontation mit den USA interessiert, da diese als Absatzmarkt, Quelle von Technologie und Direktinvestitionen einer der Hauptmotoren für die chinesische Modernisierung sind. Chinas Integration in die Weltwirtschaft bedeutet auch ein stärkeres Interesse am internationalen Status quo.

Washington seinerseits ist Chinas Kooperationsbereitschaft in der Allianz gegen den internationalen Terrorismus, in der Irakfrage im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und auf der koreanischen Halbinsel willkommen und wichtig (aber sicher nicht unverzichtbar).

Eine grundlegende Übereinstimmung in den strategischen Interessen beider Staaten kann dennoch nach wie vor *nicht* konstatiert werden. China bleibt grundsätzlich mißtrauisch gegenüber den USA und sieht deren Politik als Versuch der Eindämmung. Dieses Mißtrauen findet seine Entsprechung in den USA – auch in der öffentlichen Meinung. Kernprobleme sind und bleiben:

- ▶ die Proliferation von Militärtechnologie (es gab zwar kürzlich chinesische Zugeständnisse in dieser Frage, die Implementierung bleibt aber abzuwarten);
- ▶ das Handelsdefizit der USA mit China (es übersteigt seit einigen Jahren das mit Japan) sowie der mangelhafte Schutz geistigen Eigentums in China;
- ▶ Menschenrechtsverletzungen (insbesondere religiöse Freiheitsrechte – dies läßt sich als eine spezifische Note Bushs ansehen);
- ▶ die Taiwan-Frage.

Besonders das zuletzt genannte Problem bleibt brisant: Die Bush-Administration hat die Beziehungen zu Taiwan von Beginn an erheblich intensiviert, und vor allem Waffenlieferungen und militärische Kontakte in bisher nicht gekanntem Maße verstärkt. Präsident Bush erwähnte kaum einmal die Ein-China-Politik, sondern betonte den Taiwan Relations Act. Dies hat den demokratisch gewählten taiwanesischen Präsidenten Chen Shuibian ermutigt, schrittweise die Herausbildung einer eigenen Identität der Inselrepublik voranzutreiben. Die amerikanische Politik könnte so die Gefahr eines Konfliktes erhöhen (durch Beschleunigung des Wettrüstens auf beiden Seiten der Taiwan-Straße, das einen militärischen Konflikt unausweichlich erscheinen läßt).

Betrachtet man sich offizielle amerikanische Dokumente nach dem 11. September 2001, die exklusiv oder teilweise China betreffen (Quadrennial Defense Report, National Security Strategy, DoD-Report über Chinas militärische Kapazitäten, Jährlicher Bericht des U.S.–China Security Review Commission, Nuclear Posture Review), so wird deutlich, daß das Oszillieren zwischen »Containment« und »Engagement« (mit dem Schwerpunkt auf »Containment«) auch weiterhin die Chinapolitik der USA prägt. Tragfähigkeit und Stabilität der amerikanisch-chinesischen Beziehungen bleiben daher offen. Eine »grand strategy« gegenüber China ist unter der Bush-Administration ebensowenig zu erkennen wie in der Clinton-Ära – schon deshalb nicht, weil unterschiedliche Interessen auf die Politik der USA gegenüber China einwirken, weil sie »ereignisgetrieben« ist und weil Chinas mittelfristiger internationaler Status unklar bleibt.

Als *Fazit* der bisherigen Chinapolitik der Regierung Bush bleibt festzuhalten: Die bilateralen Beziehungen haben sich gegenüber den ersten Monaten der Bush-Administration deutlich verbessert. Dies schlägt sich sowohl

in symbolischen Gesten des Goodwill (Jiang Zemin's Einladung auf Bush's private Ranch nach Texas) als auch in der Wiederaufnahme von zuvor ausgesetzten Kontakten (militärischer Dialog) nieder. Dennoch bleibt es das zentrale Anliegen der USA, die eigene technologische und militärische Überlegenheit gegenüber China zu wahren und den Abstand auf keinen Fall geringer werden zu lassen.

Die USA und Nordkorea: Zurück auf Los

Kay Möller

In gewisser Hinsicht ist nicht nur die koreanische Halbinsel zur strategischen Ausgangslage von 1993 zurückgekehrt, sondern auch die Nordkoreapolitik der USA. Präsident George Bush schickt sich sogar an, die Einbindungspolitik seines Vorgängers auf einigen Feldern zu überbieten: Die Demokratische Volksrepublik Korea (DVRK) könnte als Belohnung für nukleare Abrüstungszusagen künftig nicht nur kostenlos Energie beziehen, sondern auch Lebensmittel, nicht nur mündliche, sondern auch schriftliche Sicherheitsgarantien erhalten. Regionalstaaten werden nicht mehr nur als Koalitionäre gebraucht, sondern ausdrücklich auch als Vermittler. Der Weltsicherheitsrat soll eingeschaltet werden, obwohl er nicht für Sanktionen stimmen wird. Empfehlungen leitender Beamter für ein »maßgeschneidertes Containment« wurden vorerst zu den Akten gelegt. Die im Pentagon einmal mehr angestellte Prüfung einer militärischen Option fiel negativ aus.

Und all das, nachdem man Clinton des Interessenausverkaufs bezichtigt, Pyöngyang zunächst mit »benign neglect« bestraft und dann mit Präventivschlägen gedroht hatte. Kim Chung-il kann zufrieden sein, und er hat noch nicht einmal sämtliche Karten ausgereizt.

Das ist kein Widerspruch zu der These, daß sich die DVRK seit Bushs Amtsantritt von den USA hintergangen sieht. Hatte Clinton Ende 2000 eine mögliche Akzeptanz des nordkoreanischen Regimes signalisiert, so sind solche Signale nicht wiederholt worden. Statt dessen gab es vermehrte Hinweise darauf, daß Washington wenig Interesse an der Fertigstellung von zwei Leichtwasserreaktoren hatte, die nach Maßgabe des amerikanisch-nordkoreanischen Rahmenabkommens von 1994 von einem internationalen Konsortium unter Beteiligung der USA in Nordkorea gebaut werden (Pyöngyang hatte im Gegenzug sein Plutoniumprogramm »eingefroren«. Der Bau der Leichtwasserreaktoren hat sich um ca. 5 Jahre verzögert. Die ebenfalls vereinbarte Lieferung von jährlich 500 000 Tonnen Schweröl wurde im Dezember 2000 ausgesetzt.). Die Nuclear Posture Review des Pentagon vom Dezember 2001 und die »Achse des Bösen«-Rede vom Januar 2002 widersprechen Buchstaben und Geist des Rahmenabkommens.

Nordkorea will Existenz- und Nichteinmischungsgarantien sowie Überlebenshilfen. Dazu glaubt es, Massenvernichtungswaffen sowohl als Unterpfeiler in Verhandlungen wie auch als militärische Rückversicherung zu benötigen; und die bisherige Erfahrung hat der DVRK grundsätzlich recht gegeben. Gleichzeitig muß sie Wirtschaftssanktionen nicht fürchten, weil sich die Volksrepublik China schon deshalb nicht beteiligen wird, um sich ein weiteres Anwachsen der Flüchtlingsströme aus dem Nachbarland zu ersparen.

Natürlich besteht zwischen dem Streben nach Massenvernichtungswaffen und der Forderung nach Überlebenshilfen ein mittelfristiger Widerspruch. Wenn man friedliche Evolution *à la chinoise* auf absehbare Zeit ausschließt, weil hierfür die politischen und natürlichen Rahmenbedingungen fehlen, kann dieser Widerspruch nur von den USA aufgelöst werden, und zwar wahlweise durch Gewaltanwendung oder durch Formelkompromisse (die theoretisch denkbare Alternative – zügige, umfassende und verifizierbare Abrüstung im Tausch gegen umfassende Sicherheitsgarantien und dauerhafte Wirtschaftshilfen – wäre innenpolitisch weder in den USA noch in Nordkorea durchsetzbar). Gewaltanwendung würde nicht nur wegen eines möglichen, zeitgleichen Golfkrieges ein erhebliches Eskalationsrisiko mit sich bringen, sondern vor allem auch wegen der exponierten Lage Südkoreas und Japans, die vor diesem Hintergrund erstmals einzeln und gemeinsam erfolgreich Druck auf Washington ausgeübt haben.

Kompromisse sind denkbar, aber nicht im Sinne jener »prompten und verifizierbaren« nuklearen Abrüstung der DVRK, auf die sich Washington, Seoul und Tokyo als Sprachregelung verständigt haben. Die USA müßten noch deutlich länger mit dem nordkoreanischen Risiko leben, als Clinton ursprünglich vorgesehen hatte. Verlässliche Systeme zur Abwehr von Raketenangriffen auf Südkorea, Japan, Hawaii oder Alaska stehen weiterhin nicht zur Verfügung. Pyöngyang könnte neben Raketen künftig auch Spaltmaterial und Nukleartechnologien exportieren. Washingtons Verbündete würden zunehmend in Versuchung geraten, ihrerseits atomar nachzurüsten. Nichtsdestotrotz scheint die Bush-Administration Kompromisse momentan für das kleinere Übel zu halten und dürfte sich mit einer Neuauflage des Rahmenabkommens unter anderem Namen (und ohne Atommeiler) zufriedengeben.

Pyöngyang glaubt allerdings, daß Bush es sich nach einem Einmarsch in Bagdad noch einmal anders überlegen könnte. Deshalb erhält Nordkorea den Druck mit Hilfe kriegerischer Rhetorik und sorgfältig kalkulierter, zusätzlicher Eskalationsschritte aufrecht und nimmt Washington so die Möglichkeit zu erneutem Zeitgewinn mittels »Containment«. Die Situation ist einerseits bedrohlicher als 1993, weil sich die beiden Hauptakteure allmählich ihrer schwindenden Optionen bewußt werden. Sie ist andererseits insofern weniger bedrohlich, als Dritte mittlerweile ihre Interessen zunehmend selbstbewußt vertreten und sich nach Möglichkeit als Bremsen ins Spiel bringen.

Gleichzeitig muß man fragen, ob die USA und ihre Verbündeten die anhaltende Alimentierung der Diktatur ohne Öffnungsperspektive innenpolitisch verkraften können. Zeitgewinn war 1994 das koreapolitische Ziel der Clinton-Administration gewesen. Man hatte damals geglaubt, daß die DVRK schon bald an ihren hausgemachten Problemen scheitern würde. Mit dem Rahmenabkommen war ursprünglich der Versuch unternommen worden, diesen Prozeß in die Länge zu ziehen und abzufedern. Insofern hatten Verifizierung und Sanktionierung keine oberste Priorität. Als man in Washington 1996 verwundert feststellte, daß Kim Chung-il nicht nur

immer noch da war, sondern seine Position anscheinend nach innen konsolidiert hatte, hieß die neue Verlegenheitslösung »soft landing«, eine langfristig angelegte Einbindungspolitik, deren Ziele niemals definiert wurden und die von Pyöngyang immer wieder durch Erhöhung des Einsatzes (z.B. Raketentests) sabotiert werden konnte. Es war diese Politik, die die republikanische Kongreß-Mehrheit als unausgewogen attackiert hatte, und es war diese Kritik, die Bush 2001 zur »wohlmeinenden Vernachlässigung« motivierte. Die Krise bahnte sich an, als der Zeitpunkt für Inspektionen der verdächtigsten Anlagen nach Maßgabe des Rahmenabkommens näherrückte.

Wird es sich Präsident Bush nach dem Ende Saddam Husseins noch einmal überlegen und die Demontage eines weiteren Rads an der »Achse des Bösen« einleiten? Wohl kaum. Anders als am Golf geht es in Nordostasien aus amerikanischer Sicht um ein sensibles Gleichgewicht der Kräfte, das die USA bisher begünstigt. In Südkorea und Japan stehen Allianzen auf dem Spiel, die auch nach dem »Ende der Geschichte« das Rückgrat der regionalen Sicherheitsarchitektur bilden. Insbesondere in Südkorea ist Antiamerikanismus auf dem Vormarsch. China, das in der Koreapolitik wiederholt explizit oder implizit zum strategischen Partner befördert wurde, gilt als kommender Herausforderer und hat sich in der aktuellen Koreafrage bisher nur mäßig kooperativ (bzw. mäßig effizient) gezeigt. Rußland wäre gern kooperativ, ist aber daran gehindert, solange China kein Interesse an einer prominenteren russischen Rolle in Nordostasien zeigt (was derzeit einmal mehr zu einer Annäherung zwischen Moskau und Tokyo führt). Schließlich kann Pyöngyang fast jede »flexible Koalition« in diesem Sechseck ansatzweise mit einer Art Gegenkoalition aushebeln: USA-Japan mit Hilfe von Südkorea, USA-Rußland mit Hilfe von China, USA-Südkorea mit Hilfe von Japan. Und sobald einer der Nachbarn zu vermitteln versucht, wird er belehrt, daß man in der Atomfrage nur mit Washington zu verhandeln gewillt ist (wenn Rußland je eine Ausnahme von dieser Regel gewesen sein sollte, dann allenfalls, weil Rußland allein über keine Mittel verfügt, um Nordkorea unter Druck zu setzen).

Deshalb sehen sich Drittstaaten in diesem Spiel zwar aufgewertet, können aber mit der neuen Prominenz keine wirksame Politik verfolgen, die Pyöngyang mißfällt. Ihre Einflußnahme konzentriert sich folglich zwangsläufig auf die USA. Sie werden sich also für nordkoreanisch-amerikanische Verhandlungen und ein neues Atomabkommen, mehr Sicherheitsgarantien und noch mehr Wirtschaftshilfen engagieren und dabei auf moralische und materielle Unterstützung aus Europa zählen können (zeitgleich mit seiner nuklearen Eskalationsstrategie hat die DVRK im Dezember 2002 den Euro zur Standardwährung für Auslandsgeschäfte befördert). Das ist zwar nicht befriedigend, aber unter den gegebenen Umständen ohne Alternative. Solange es hier um Formelkompromisse geht, was vermutlich heißt, solange das Regime Kim Chung-ils existiert, werden die Regionalstaaten selbst keine neue Sicherheitsarchitektur hervorbringen (hierfür gibt es in der Region auch andere Gründe, die nichts mit Nordkorea zu tun haben). Insofern, und weil auch die USA keine neue Sicherheitsarchitektur produzieren werden, könnte das regionale Interesse an

einem Ende des Regimes von Kim Chung-il allmählich wachsen. Und wer weiß, ob der Untergang Nordkoreas in ein paar Jahren nicht nur unvermeidlich, sondern geboten erscheint.

Abkürzungen

ABC	Atomar, Biologisch, Chemisch
ABM	Anti-Ballistic Missile
AIPAC	American Israel Public Affairs Committee
ANWR	Arctic National Wildlife Refuge
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BWÜ	Biologiewaffen-Übereinkommen
CIA	Central Intelligence Agency
CWÜ	Chemiewaffen-Übereinkommen
DCI	Defense Capabilities Initiative
DHS	Department of Homeland Security
DoD	Department of Defense
DVRK	Demokratische Volksrepublik Korea
EPA	Environmental Protection Agency
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
FBI	Federal Bureau of Investigation
F&E	Forschung und Entwicklung
G 7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industrieländer)
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industrieländer + Rußland)
GOP	Grand Old Party
IAEA	International Atomic Energy Agency
IMET	International Military Education and Training
ISAF	International Security Assistance Force
KRK	Klimarahmenkonvention
MIRV	Multiple Independently Targeted Re-Entry Vehicle
MIT	Massachusetts Institute of Technology
NMD	National Missile Defense
NRF	NATO Response Force
NVV	Nichtverbreitungsvertrag
PA	Palestinian Authority
PCG	Prague Capability Goals
PKK	Partîya Karkerên Kurdistan (Arbeiterpartei Kurdistans)
QDR	Quadrennial Defence Review
SEAL	Sea, Air, Land (U.S. Navy Special Forces)
START	Strategic Arms Reduction Talks
THG	Treibhausgas
UN	United Nations
USEUCOM	U.S. European Command
WEU	Westeuropäische Union
WMD	Weapons of Mass Destruction
WTO	World Trade Organization