

Die Außenpolitik der USA und der 11. September

Aus amerikanischen Fachzeitschriften, 2. Halbjahr 2001

Philipp S. Müller

Die Ereignisse vom 11. September 2001 dominieren die außenpolitische Diskussion in den USA. Der »11. September« als Begriff steht für paradigmatischen Wandel. Drei Fragen beherrschen die Diskussion: Was bedeutet dieses Datum für die Außenpolitik der Bush-Regierung? Wird sie multilateraler? Welche neuen Denkansätze können helfen, die Ereignisse zu verstehen? Der 11. September veränderte allerdings nicht alles, es gab auch vorher Dispute, die in der heutigen Diskussion wieder auftauchen.

Die Multilateralismus-Debatte dominiert die amerikanische Außenpolitik seit dem Ende des Kalten Krieges. Sie hat im Berichtszeitraum neue Relevanz bekommen, aber keine eindeutige Richtung eingeschlagen. **Henry Kissinger** hat im Juni 2001 durch sein Buch mit dem provokativen Titel *Does America Need a Foreign Policy?* die Debatte um die Ausrichtung der amerikanischen Außenpolitik formuliert. In *The National Interest* argumentiert er, die USA seien in der paradoxen Situation, als einzige Supermacht die Möglichkeit zu haben, ihre Interessen durchzusetzen; sie nähmen diese Möglichkeit aber nicht wahr. Das liege darin begründet, daß amerikanische Außenpolitik von Interessengruppen, Dogmen des Kalten Krieges und vom Kongreß bestimmt werde, der aufgrund seiner Struktur kein Interesse an diplomatischen Kompromissen habe. Das Haupthindernis

einer kohärenten amerikanischen Außenpolitik sieht Kissinger allerdings in den unterschiedlichen Kulturen der außenpolitischen Experten. Er unterscheidet zwischen den Veteranen des Kalten Krieges, den Gegnern des Vietnamkrieges und den neuen Außenpolitikern, die sich gegenseitig nicht verstehen und nicht aufeinander hören.

Amerika solle sich wieder auf eine realistische Außenpolitik besinnen. Kissinger beschreibt eine Welt, die unterteilt ist in vier Regionen, die jeweils ihrer eigenen Logik folgen und deshalb unterschiedlicher staatsmännischer Ratio bedürften. Der transatlantische Raum sei eine Region des demokratischen Friedens, Asien eine Region der strategischen Rivalität, ähnlich Europa im 19. Jahrhundert, der Mittlere Osten eine Region der religiösen und damit absoluten Ideologien, ähnlich wie Europa

im 17. Jahrhundert. Afrika gleiche einem komplexen Aggregat verschiedener sich überlappender Probleme. Im Umgang mit den unterschiedlichen politischen Systemen bedarf es laut Kissinger differenzierter außenpolitischer Ansätze, was allerdings dem amerikanischen Anspruch auf eine allumfassende, konsistente Strategie widerspricht.

Stewart Patrick vom Council on Foreign Relations fragt im *World Policy Journal*, ob amerikanische Außenpolitik unter Bush unilateral geworden ist und was die Ursachen und zu erwartenden Folgen der neueren amerikanischen Außenpolitik sind. Wichtige Mitglieder der Bush-Administration seien skeptisch gegenüber dem Multilateralismus. So vertreten Paul Wolfowitz, John R. Bolton und Donald Rumsfeld vehement einen »à la carte«-Multilateralismus. Dies scheint im Gegensatz zur Außenpolitik der Clinton-Administration zu stehen, die bis Mitte der 90er Jahre einen »assertive multilateralism« und dann einen pragmatischen Multilateralismus repräsentiert hat: »multilateral when we can, unilateral when we must.«

Der Gegensatz sei aber nicht so stark, wie er auf den ersten Blick erscheint, argumentiert Stewart Patrick. Die USA seien schon immer ambivalent gewesen, was multilaterale Kooperation angeht. Die amerikanische Position im internationalen System ermögliche es ihnen, unilateral zu handeln, zugleich seien die Kosten von ineffizienten multilateralen Institutionen für eine Großmacht wie die USA besonders hoch. Außerdem bestehe aufgrund der politischen Kultur des »American Exceptionalism« eine gewisse Skepsis gegenüber multilateralen Institutionen. Diese habe sich seit Ende des Kalten Krieges durch drei Trends verstärkt. Die unipolare, aber globalisierte Welt erweitere einerseits die Handlungsmöglichkeiten der USA, schränke sie aber durch eine vertiefte Institutionalisierung gleichzeitig ein. Zweitens gebe es heute eine globale Agenda, die das amerikanische Souveränitätsverständnis in Frage stelle. Und drittens habe der Einfluß des Kongres-

ses auf die amerikanische Außenpolitik wieder zugenommen.

Die amerikanische Außenpolitik schaffe es nicht, eine effektive Antwort auf globale Herausforderungen zu geben. Die amerikanische Politik konnte in der Frage des Internationalen Strafgerichtshofs, der UN-Beitragszahlungen, des Kyoto-Protokolls, des nuklearen Teststoppabkommens, der Konvention über biologische und chemische Waffen und des Kleinwaffenabkommens keine konstruktiven Alternativen vorschlagen. Werden die USA von der Welt als unilateral angesehen, würde der Anspruch untergraben, daß sie ein benevolenter Hegemon seien, und die Kosten für die Einhaltung der Hegemonieposition würden steigen. Geht man davon aus, daß der Kalte Krieg von Verhandlungen zwischen den Supermächten geprägt war, könne man jetzt von einer Politik der Konsultation der Partner sprechen. Beinhalten diese Konsultationen allerdings nur Information und nicht Kommunikation und Kompromißbereitschaft, dann werden die Partner nicht positiv reagieren.

Die Folgen des 11. September

Aus den Ereignissen vom 11. September werden in der Debatte unterschiedliche Schlüsse gezogen. **Stephen Walt** von der Harvard University argumentiert in *International Security*, daß die USA nach dem 11. September ihre dominante Position in der Welt akzeptabel für andere Staaten machen müssen. Die Lehren der letzten Monate sieht er darin, daß Außenpolitik nicht kostenlos sein kann und die USA weniger populär seien, als sie denken; daß von »Failed States« eine Bedrohung ausgeht, der man nur durch langfristiges Engagement und Hilfe beim Wiederaufbau funktionierender Institutionen begegnen könne, und daß die USA unilateral keinen Erfolg haben werden. Die Aufgaben der amerikanischen Außenpolitik hätten sich substantiell nicht verändert, aber die Prioritäten müßten neu gesetzt werden. Höchste

Priorität habe der Aufbau der Anti-Terror-Koalition, die bessere Kontrolle von Massenvernichtungswaffen, der Wiederaufbau Afghanistans und die Verbesserung der Beziehungen zu den arabischen Staaten.

Steven Miller von der Harvard Kennedy School kritisiert im *Washington Quarterly* die unter anderem von Walt vertretene These, wonach die amerikanische Außenpolitik nach dem 11. September multilateral werden müsse. Er nimmt an, daß es langfristige und wichtige Veränderungen gegeben hat, diese aber nicht grundsätzlich die Ausrichtung amerikanischer Außenpolitik verändern werden. Der Krieg gegen den Terrorismus sei jetzt der wichtigste Aspekt amerikanischer Politik. Präsident Bush gehe davon aus, daß seine historische Rolle unter dem Gesichtspunkt gesehen werden wird, wie effektiv er den Terrorismus bekämpft habe. Es gebe zwar Zwänge, denen die Bush-Regierung bei der internationalen Koalitionsbildung ausgesetzt sei, immerhin bestehe aber ein gewisses Interesse daran, jetzt die Wurzeln des Terrorismus zu bekämpfen. In den letzten Monaten sei auch der amerikanischen Bevölkerung deutlich geworden, daß die Kosten von Außenpolitik sehr hoch sind.

Aus diesen Faktoren zu folgern, daß ein Ende des amerikanischen Unilateralismus bevorsteht, die USA internationalen Abkommen beitreten und von Politiken absehen, die gegen Koalitionspartner gerichtet sind, wäre aber übertrieben. Miller teilt diese oft gezogene Folgerung nicht. Die politische Unterstützung der amerikanischen Koalitionspartner werde angenommen, aber nicht verlangt. Die Abhängigkeit der USA von militärischer Unterstützung der Koalitionspartner sei minimal, und selbst die internationale Zusammenarbeit von Geheimdiensten sei weniger wichtig, als oft behauptet wird. Die Koalition gegen den Terrorismus sei nicht eine größere Version der Nato, also einer Allianz von Staaten, die verbunden sind durch gemeinsame Werte oder die Angst vor einer alle gleich betreffenden Bedro-

hung, sondern ein loser Verbund von Staaten, die sich von den Ereignissen am 11. September 2001 unterschiedlich betroffen fühlten. Einzelne Staaten, die man tatsächlich benötigte, wie Pakistan, Usbekistan oder Rußland, würden von ihrer Unterstützung der USA profitieren, aber man solle nicht davon ausgehen, daß Sachzwänge die Regierung dazu bewegen werden, ihre grundsätzlichen Zweifel an multilateraler Zusammenarbeit aufzugeben.

Al Quaida und Irak

John Arquilla und **David Ronfeldt** von der Rand Corporation in Santa Monica beschreiben in der *Rand Review* die Organisationsstruktur des neuen Terrorismus. Die Angriffe am 11. September 2001 seien gegen einen hierarchisch organisierten Staat gerichtet gewesen und von einem organisierten Netzwerk ausgeführt worden, das als »Schwarm« mit einer dezentralen, aber zeitlich koordinierten Attacke sehr großen Schaden anrichten konnte. Die Netzwerk- und Schwarm-Metaphern ermöglichen es den Autoren, die Effektivität des nicht erwarteten Angriffs zu erklären. Organisationen wie Al Quaida seien nicht hierarchisch aufgebaut, sondern verhielten sich wie Schwärme von Einzelakteuren, die in einer Formation angreifen. Jeder einzelne Akteur sei ersetzbar. Eine kritische Masse relativ schwacher Einzelakteure könne so durch koordinierte Angriffe viel mächtigere, hierarchisch organisierte Einheiten in Bedrängnis bringen, ähnlich wie eine Gruppe von Fußgängern oder Fahrradfahrern auf einer Hauptverkehrsstraße sehr schnell den Verkehr zum Erliegen bringen kann.

Ronfeldt und Arquilla entwickeln ein System zur Beschreibung und Erklärung von Netzwerkorganisationen auf fünf Analyseebenen. Auf der Organisationsebene müsse man zwischen Ketten-, Stern- und Matrixnetzwerken unterscheiden, was die

Frage aufwerfe, ob das Netz zu funktionieren aufhört, sobald Osama bin Laden ausgeschaltet ist, oder ob es sich um ein »Hydra-Netzwerk« handele, das über unzählige Köpfe verfügt. Auf der narrativen Ebene gehe es um die Plausibilität der »Legende«, die erzählt wird, um eine Aktion zu legitimieren. Indem bin Laden sich glaubwürdig auf religiöse Praktiken beruft, könne er seine Handlungen legitimieren. Die dritte Ebene sei die doktrinale Ebene, die die kollaborativen Strategien und Methoden der Netzwerkmitglieder analysiert. Die technologische Ebene beschreibe die Informationssysteme, die ein Netzwerk nutzt, während auf der sozialen Analyseebene die persönlichen Beziehungen betrachtet werden, die Loyalität und Vertrauen im Netzwerk absichern.

Ronfeldt und Arquilla argumentieren, daß man einen langen Atem haben müsse, um Organisationen wie Al Quaida zu bekämpfen. Kritische Netzwerkakteure müßten identifiziert und ausgeschaltet, die Kommunikationswege zwischen den einzelnen Zellen gestört und das Vertrauen im Netzwerk untergraben werden – dazu müsse man selbst wie ein Netzwerk im Schwarm agieren.

Michael Eisenstadt vom Washington Institute for Near East Policy schlägt in *National Interest* vor, Saddam Hussein im Irak zu entmachten, indem die USA die Voraussetzungen für einen Coup oder Umsturz schaffen. Nur wenn militärische Einsätze mit psychologischen und propagandistischen Maßnahmen, wirtschaftlichem Druck und der Unterstützung der Opposition kombiniert werden, werde dies möglich sein. Auf der militärischen Ebene sei die Demontage des Sicherheitsapparates des Regimes von größter Bedeutung. Wenn es gelinge, die Special Republican Guard, Special Security Organisation und Republican Guard mit Luftstreitkräften auszuschalten, ergebe sich die Möglichkeit, für einen Coup oder Umsturz. Auf der psychologischen und propagandistischen Ebene sei es wichtig, Saddam Husseins Image der Unbesiegbarkeit zu zerstören und die seit

dem letzten gescheiterten Umsturzversuch verlorene Glaubwürdigkeit der USA bei der irakischen Bevölkerung zurückzugewinnen. Auf der ökonomischen Ebene würde es eine Intensivierung der Sanktionen ermöglichen, die 12 Milliarden US-Dollar zu reduzieren, die Saddam Hussein jährlich durch Ölschmuggel einnehme und nutze, um die Loyalität seiner Machtbasis zu erhalten. Eine wirkliche Unterstützung der Opposition mit Ausrüstungsgegenständen und Geld könnte die Meinung in der arabischen Welt widerlegen, daß die USA das Regime in Bagdad in Wirklichkeit gar nicht stürzen wollen.

Mit der Implementierung dieser Strategien wären aber nur die Vorbedingungen für einen Coup oder Umsturz geschaffen. Es wäre nicht klar, wie dieser verlaufen würde und ob ein neues Regime in Bagdad sich freundlicher gegenüber den USA verhielte. Trotzdem wäre es die einzige vernünftige Politik, da das jetzige Regime inakzeptabel sei.

Stanley Hoffmann, Professor an der Harvard University, stellt in der *New York Review of Books* dar, daß Terrorismusbekämpfung nicht als geopolitisches, sondern als komplexes soziales Problem in einer Welt betrachtet werden sollte, in der Staaten nicht mehr die einzigen bedeutenden Akteure sind. Die USA selber seien in starkem Maße an der Schaffung einer Welt beteiligt gewesen, in der es nun möglich sei, daß nicht-staatliche Organisationen großen Schaden anrichten. Er kritisiert die Kriegsmetapher, die die Bush-Regierung für die Kampagne verwendet, da diese das Problem falsch konzeptionalisiere und zu falschen Schlußfolgerungen verleite. Es handle sich eben nicht um einen Konflikt zwischen Staaten mit klaren Gegnern und Alliierten. Es müßten unterschiedlichste Taktiken aus unterschiedlichen Bereichen kombiniert werden, um den internationalen Terrorismus zu bekämpfen. Wichtiger als militärische Operationen seien geheimdienstliche Aktivitäten, die Unterbrechung der Kommunikationsmöglichkeiten, die Unterbindung von Finanz-

flüssen und die Penetration der terroristischen Zellen.

Wichtig sei es, den Antiamerikanismus in der arabischen Welt nicht als monolithisch zu betrachten. Neben extremistischen und absoluten Positionen wie der von Osama bin Laden gebe es Animositäten, die sich auf spezifische Probleme beziehen, gegen die die amerikanische Außenpolitik vorgehen könne. Hierzu gehörten der Verzicht auf Unterstützung illegitimer Regime, ein verbesserter Dialog mit der arabischen Öffentlichkeit oder mehr Engagement im israelisch-palästinensischen Friedensprozeß. Durch die Einschaltung internationaler Institutionen und nicht-staatlicher Akteure könnte »America's new war« erfolgreich geführt werden.

Globalisierung und Kommunikation

Für **Kurt Campbell**, Senior Vice President des Center for Strategic and International Studies (CSIS) in Washington, ist die Globalisierung Kontext und notwendige Voraussetzung, aber nicht der Grund für den Angriff am 11. September. Die Terroristen nutzten die technologischen Möglichkeiten der ökonomischen Globalisierung, um ihre politischen Ziele durchzusetzen, aber der terroristische Angriff sei nicht gegen die Globalisierung gerichtet, sondern gegen die USA. Wenn es nicht gelinge, den globalen Terrorismus effektiv zu bekämpfen, würden möglicherweise die Freiheiten reduziert, die durch die Globalisierung erlangt wurden.

Daß der 11. September auch das Verhältnis zu Rußland verändert hat, macht James A. Baker, ehemaliger US-Außenminister, im *Washington Quarterly* deutlich, Rußland solle die Möglichkeit eines NATO-Beitritts eingeräumt werden, wenn es die Aufnahme-Kriterien erfüllt. Der Widerstand gegen einen russischen Beitritt folge aus dem historischen Vorurteil, daß Rußland einst Gegner der Allianz war. Allerdings werde oft mißachtet, daß die NATO selbst eine Allianz ehemaliger Gegner ist. Erstaun-

licher als der Beitritt Deutschlands 1955 sei aus dieser Perspektive, daß Italien eines der 12 Gründungsmitglieder war. Wenn man Rußland nicht einschließe, werde das Risiko vergrößert, daß Rußland sich als Gegner der NATO definiert.

Für das Verständnis der Debatte um die Rolle von öffentlicher Diplomatie und der Kommunikation mit der arabischen Öffentlichkeit nach dem 11. September hat *The Rise of the Brand State* von **Peter van Hamm** große Bedeutung, der damit in *Foreign Affairs* eine Idee aufnimmt, die durch das Buch *NO LOGO* von Naomi Klein populär gemacht wurde. Er argumentiert, daß analog zur Branding-Revolution im Marketing-Bereich eine Veränderung in der internationalen Politik stattfindet. Werbung wurde bis in die 80er Jahre als Produktattribut verstanden, entwickelte sich aber zu »Branding« und Markenmanagement. Dies bedeutet, daß ein Produkt Teil hat am ganzheitlichen Lebens- und Gemeinschaftsgefühl einer Marke und somit die Vermarktung der Marke unabhängig vom Produkt wird. Die Globalisierung, die Medienrevolution und das neue Marketingverständnis hätten dazu geführt, daß Staaten sich vermehrt als Akteure wahrnehmen und auf ihr Image achten. Dies führe zu einem internationalen System, in dem das Management der nationalen »Marke« oberste Priorität habe, wie man am Beispiel von Tony Blairs »Cool Britannia«-Kampagne sehen kann. Osteuropäische Staaten betrachten die Mitgliedschaft in NATO und EU als Statussymbol, das analog zur Mitgliedschaft bei American Express empfunden werden könne. Der Stern der NATO, die europäische Flagge und der Namenszusatz »Euro« gehören schon heute zu den erfolgreichsten Marken weltweit. Nur Staaten mit konsistentem Markenmanagement werden laut van Hamm im 21. Jahrhundert überleben.

William Powers beschäftigt sich im *National Journal* dagegen mit der Frage, ob öffentliche Diplomatie nach dem 11. September tatsächlich am besten mit der Branding-Metapher beschrieben werden

kann. Außenminister Colin Powell und Charlotte Beers, die neue Undersecretary for Public Diplomacy and Public Affairs und ehemalige Vorstandsvorsitzende zweier wichtiger Werbeagenturen, würden das Branding-Vokabular benutzen, um öffentliche Diplomatie zu beschreiben. Colin Powell begründete dies mit: »I'm going to be bringing people into the public diplomacy function of the department who are going to change from just selling us in the old USIA way to really branding foreign policy, branding the department, marketing the department, marketing American values to the world, and not just putting out pamphlets.« **Powers** dagegen argumentiert, daß die tatsächliche Praxis der öffentlichen Diplomatie nach dem 11. September gerade nicht geprägt ist vom Branding der Marke USA, sondern viel handfestere Formen annehme. Nach einer ersten Phase der Fassungslosigkeit habe man sich eines erprobten Mittels aus der Wahlkampf-Trickkiste besonnen. Jeden Morgen finde in einem sogenannten »War room« im Old Executive Building eine Besprechung statt, geleitet von der Beraterin des Präsidenten, Karen Hughes, und James Wilkinson, dem White House Deputy Communications Director, in der besprochen wird, welche Regierungsmitglieder welchen Medien Interviews geben sollten, wie auf Stellungnahmen der Taliban und Gerüchte in der arabischen Welt reagiert werden sollte. Somit entspreche die Arbeit eher dem strategischen Plazieren von Informationen im sogenannten *News-Cycle* als der einer Werbeagentur.

Lawrence Lessig, Jura-Professor an der Stanford University, analysiert in *Foreign Policy* die Folgen der Einführung von Breitbandnetzwerken und von gesetzlichen Veränderungen in den Bereichen Patentrecht und Urheberschutz für das Internet. Er argumentiert, der Erfolg des Internets beruhe auf offenen Standards und öffentlicher Software. Nur weil damit ein globales öffentliches Gut geschaffen wurde, konnte das Internet so schnell wachsen und seine weltweite Bedeutung erlangen. Der Digital

Millennium Copyright Act, durch den eine vereinfachte Patentierung von Software, neue Filtermöglichkeiten und Kontrollen von Peer-to-Peer-Netzwerken entstehen, werde zu einer Privatisierung des Internets führen, wenn dem nicht gegengesteuert wird, und damit dessen Erfolg gefährden. Diese nationalen amerikanischen Entwicklungen hätten weltweite Bedeutung, wie an der Festnahme des russischen Hackers Dimitri Skylarov erkennbar sei, der eine in Rußland legale Software in den USA auf einer Konferenz vorstellte.

Besprochene Aufsätze:

Arquilla, John Ronfeldt, David, Fight Networks with Networks, in: RAND Review, Herbst 2001, <http://www.rand.org/publications/randreview/>

—(Hg.), Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy, Santa Monica, 2001, <http://www.rand.org/publications/MR/MR1382/>

Baker, James A., Russia in NATO?, in: The Washington Quarterly, 25 (Winter 2002) 1, S. 95–103, <http://www.twq.com/02winter/baker.pdf>

Campbell, Kurt M., Globalization's First War?, in: The Washington Quarterly, 25 (Winter 2002) 1, S. 7–11, <http://www.twq.com/02winter/campbell.htm>

Eisenstadt, Michael, Curtains for the Ba'ath, in: The National Interest, (Winter 2002) 65, S. 59–68, <http://www.nationalinterest.org/issues/66/Eisenstadt.html>

Hoffmann, Stanley, On the War, in: The New York Review of Books, 1.11.2001, <http://www.mafhoum.com/press2/65P9.htm>

Kissinger, Henry, America at the Apex, in: The National Interest, (Sommer 2001) 64, S. 9–17, <http://www.nationalinterest.org/issues/64/Kissinger.html>

Lessig, Lawrence, The Internet Under Siege, in: Foreign Policy, (November/Dezember 2001), http://www.foreignpolicy.com/issue_novdec_2001/lessig.html

Miller, Steven E., The End of Unilateralism or Unilateralism Redux?, in: The Washington Quarterly, 25 (Winter 2002) 1, S. 15–29, <http://www.twq.com/02winter/miller.pdf>

Patrick, Stewart, Don't Fence Me In: The Perils of Going It Alone, in: World Policy Journal, (Herbst 2001) 3, S. 2–14, <http://www.worldpolicy.org/journal/sum01-3.html>

Powers, William, Brand of the Free, in: National Journal, Friday November 16th, <http://nationaljournal.com/about/njweekly/stories/2001/1116nj1.htm#>

Van Ham, Peter, The Rise of the Brand State: The Postmodern Politics of Image and Reputation, in: Foreign Affairs, 80 (September/Oktober 2001) 5, S. 2–6 <http://www.pwcglobal.com/extweb/newcweb.nsf/docid/DE605D44BDB73B6985256AC30054ABA6>

Walt, Stephen M., Beyond bin Laden: Reshaping U.S Foreign Policy, in: International Security, 26 (Winter 2001/02) 3, S. 56–78, [http://ksgnotes1.harvard.edu/BCSIA/ISP.nsf/471dba5cc9c13bfd8525675a0074fe75/bf6ace0e1ac8f60e8525675b0004fd87/\\$FILE/Walt.pdf](http://ksgnotes1.harvard.edu/BCSIA/ISP.nsf/471dba5cc9c13bfd8525675a0074fe75/bf6ace0e1ac8f60e8525675b0004fd87/$FILE/Walt.pdf)

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002
Alle Rechte vorbehalten

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

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

Gestaltungskonzept
Gorbach Büro für Gestaltung und Realisierung
Buchendorf