

Helga Haftendorn

Deutsch-amerikanische Beziehungen: einst ausgezeichnet, jetzt desolat?



Prof. em. Dr. Helga Haftendorn, geb. 1933 in Erfurt, Studium der Philosophie, Geschichte und Politikwissenschaft in Heidelberg, Frankfurt/M. und in den USA, lehrte u.a. in Hamburg, Georgetown (USA), Stanford (USA) und an der Freien Universität Berlin Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen und war bis Ende 2000 Leiterin der Arbeitsstelle Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik an der FU Berlin; zahlreiche Veröffentlichungen zu den transatlantischen Beziehungen. Neuestes Buch: Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, 1945 – 2000, Stuttgart und München (DVA) 2001.

50 Jahre lang waren die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika - von gelegentlichen atmosphärischen Störungen abgesehen - ausgezeichnet. In Krisensituationen - während des Ost-West-Konflikts ebenso wie im Prozess der deutschen Vereinigung - konnten sich beide Regierungen auf den Partner verlassen. 1989 forderte Präsident George Bush sen. die Bundesrepublik auf, zusammen mit den USA „partners in leadership“¹ zu sein. Nach den fürchterlichen Terroranschlägen vom 11. September 2001 versicherte Bundeskanzler Schröder dem jüngeren George W. Bush, dass Deutschland das amerikanische Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus mit „uneingeschränkter Solidarität“ unterstützen werde.² Ein Jahr später warf derselbe Bundeskanzler der Bush-Administration vor, sie verfolge im Fall des Irak eine abenteuerliche Politik.³ Und Washington beklagte sich, die Bundesregierung handele verantwortungslos, wenn sie jegliche Teilnahme an einer militärischen Intervention ablehne. US-Verteidigungsminister Rumsfeld verglich Deutschland in dieser Hinsicht sogar mit Kuba und Libyen. Was ist also aus der viel beschworenen „unverbrüchlichen deutsch-amerikanischen Freundschaft“ geworden?

1 Bush Declares Berlin Wall „Must Come Down“. Rede von Präsident Bush am 31. Mai 1989 in der Rheingoldhalle in Mainz, in: United States Information Service, U.S. Policy Information and Texts, Nr. 70, 1.6.1989, S. 1-7.

2 Regierungserklärung des deutschen Bundeskanzlers, Gerhard Schröder, zu den Anschlägen in den USA am 12. September 2001 vor dem Deutschen Bundestag in Berlin (Auszüge), in: Internationale Politik, 56. Jahrg. Nr. 12 (Dezember 2001), S. 83-84.

3 „Wir sind nicht die Mündel der USA“, Der Tagesspiegel, 12.8.2002.

Die Sicht der USA: Irak als Verkörperung des Bösen

Im Mittelpunkt der transatlantischen Zerwürfnisse steht der Irak-Konflikt. Die Bush-Administration sieht in Saddam Hussein eine Inkarnation des Bösen, eine Bedrohung des Weltfriedens und eine Gefahr für die USA. Ihr Horrorszenario ist eine Wiederholung der Terrorakte des 11. September, jedoch durchgeführt mit biologischen, chemischen oder nuklearen Massenvernichtungswaffen - und Tausenden von unschuldigen Opfern. Da der Irak an derartigen Programmen arbeite, sei es nur ein kleiner Schritt, bis solche Waffen in die Hände von Terroristen gerieten, Bin Ladins Al Qaida oder anderer Provenienz.

Um eine solche Katastrophe zu verhindern, ist für die Bush-Administration der Einsatz nahezu aller Mittel recht. Sie sieht in Saddam Hussein eines der Hauptprobleme, wenn es darum geht, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen Einhalt zu gebieten. Da sein Regime nicht bereit sei, die Auflagen der Vereinten Nationen zu erfüllen und sein Rüstungsprogramm vollständig einzustellen, müssten die USA seine Abrüstung notfalls militärisch erzwingen. Um das Problem aber umfassend zu lösen, sollte der irakische Diktator gewaltsam abgesetzt werden, falls er nicht freiwillig das Land verlasse.⁴ Als drittes Ziel nannte Präsident Bush die Demokratisierung des Irak, die dann dem ganzen Nahen Osten eine Orientierung bieten und die Lösung des Palästina-Problems erleichtern könnte.⁵

Aus der Sicht Washingtons ist eine militärische Intervention im nationalen Interesse gerechtfertigt, um die vom Irak ausgehenden Gefahren zu beseitigen. Zu einem derartigen Schritt sieht sich die Bush-Administration auf Grund ihrer Verantwortung für Frieden und Stabilität in der Welt legitimiert. Außerdem hält sie sich dazu durch den Wortlaut der Resolution des UN-Sicherheitsrates vom 8. November 2002⁶ für autorisiert. In dieser werden dem Irak für den Fall einer unzureichenden Kooperation mit den UN-Rüstungsinspektoren „ernsthafte Konsequenzen“ angedroht. Die Resolution 1441 ist jedoch nur ein Kompromiss, der es jedem Staat überlässt zu definieren, was ein signifikanter Bruch der Verpflichtungen darstelle und ob für ein militärisches Eingreifen noch ein zweite Resolution erforderlich sei.

Der U.S. Kongress hat die Administration bereits im Oktober 2002 zum Einsatz militärischer Mittel gegen den Irak ermächtigt.⁷ Präsident Bush hat sich jedoch zunächst an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gewandt und diesen um Unterstützung gebeten.⁸ Einige Mitglieder seines Kabinetts versprachen sich davon allerdings wenig Hilfe, sie fürchteten eher eine Einschränkung amerikanischer Handlungsfreiheit und eine Verzögerung militärischer Schritte.

Die Anrufung der Vereinten Nationen brachte den USA jedoch ein hohes Maß an Zustimmung ein, international und innenpolitisch. Auf der Grundlage der vom Sicherheitsrat fest-

4 Vgl. Bush Describes „Urgent Duty“ to Confront Saddam Hussein. President speaks to nation as Congress undertakes debate, 7. Oktober 2002, in: U.S. Department of State, 7.10.2002, Internet Version unter <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/02100700.htm>; ferner Rede des amerikanischen Vizepräsidenten, Richard B. Cheney, zu Irak am 26. August 2002 in Nashville, Tennessee (gekürzt), in: Internationale Politik, Jg. 57, H. 12 (Dezember 2002), S. 78-82.

5 Vgl. President Discusses the Future of Iraq, Washington, February 26, 2003, unter www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/print/20030226-11.html.

6 Vgl. Resolution 1441 (2002) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu Irak vom 8. November 2002, in: Internationale Politik, Jg. 57, H. 12 (Dezember 2002), S. 101-105.

7 Vgl. Ermächtigungsresolution des amerikanischen Kongresses zur Anwendung militärischer Gewalt gegen den Irak, verabschiedet am 10. Oktober 2002 in Washington, in: Internationale Politik, Jg. 57, H. 12 (Dezember 2002), S. 93-97.

8 Vgl. Rede des amerikanischen Präsidenten, George W. Bush, am 12. September 2002 vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York (gekürzt), in: Internationale Politik, Jg. 57, H. 12 (Dezember 2002), S. 82-87.

gelegten Verfahren für die Abrüstung des Irak war die Bildung einer breiten Koalition von Staaten möglich, welche die Arbeit der UN-Waffenkontrolleure nachhaltig unterstützt hat. Mit dem - zumindest teilweisen - Erfolg der Rüstungskontrolle im Irak wuchs jedoch die weltweite Zurückhaltung gegenüber einer militärischen Intervention.

In den USA wird die UN-Resolution vor allem als eine internationale Legitimation des Anti-Irak-Kurses der Regierung gesehen, aber nicht als eine unabdingbare Voraussetzung für ein militärisches Eingreifen. Die amerikanischen Bürger vertrauen ihrem Präsidenten und billigen seine Strategie, aber sie möchten militärisch nur zusammen mit den Verbündeten intervenieren, am liebsten mit den NATO-Partnern, mindestens aber zusammen mit Großbritannien und anderen westlichen Staaten.⁹ Die Zustimmung zur Anti-Terrorpolitik des Präsidenten setzt diesen jedoch unter Druck: In dem Maße, wie die Zustimmung bröckelte und einer allgemeinen Kriegsfurcht wich, sah sich die Administration in der Irak-Frage zum Handeln gezwungen, notfalls auch ohne die Unterstützung durch den UN-Sicherheitsrat.

Deutsche Prioritäten: Abrüstung als oberstes Ziel

Die Bundesregierung leugnet nicht die von dem Rüstungsprogramm des Irak ausgehenden Gefahren, aber sie fragt: „Warum der Irak und warum jetzt?“ Im Gegensatz zu den USA sah sie Möglichkeiten, das Irakproblem durch eine vollständige Abrüstung unter Aufsicht der UNO zu entschärfen. Deutschland lehnte daher eine neue Entschließung des Sicherheitsrates ab und forderte zusammen mit Frankreich die Fortsetzung und Intensivierung der UN-Rüstungskontrollen.¹⁰ Eine militärische Intervention konnte für sie nur ein allerletztes Mittel sein.

Die Bundesregierung hat sich in der Irak-Frage ihren Handlungsspielraum allerdings dadurch beschnitten, dass Bundeskanzler Schröder bereits im Sommer 2002 - also vor der Verabschiedung der Resolution 1441 - erklärt hatte, er lehne ein militärisches Eingreifen im Irak ab. Deutschland werde sich an einem solchen auch dann nicht beteiligen, wenn es vom UN-Sicherheitsrat beschlossen würde. Seine scharfe Kritik an der „abenteuerlichen Politik“ des amerikanischen Präsidenten¹¹ und andere undiplomatische Äußerungen haben die Beziehungen zu den USA nachhaltig vergiftet.

Die Führung in Washington sieht sich ihrerseits durch die Berliner Politik böswillig hintergangen. Sie ist der Auffassung, dass der Bundeskanzler Präsident Bush bei dessen Besuch in Berlin zugesagt habe, seine abweichende Auffassung in der Irakfrage nicht auf Kosten der USA auszubeuten. Die Äußerungen im Wahlkampf, mit denen Schröder an die Kriegsfurcht der Deutschen appellierte, haben ihm zwar den Wahlsieg gebracht, aber zunächst zur

9 Vgl. Survey on Trans-Atlantic Attitudes by the Chicago Council on Foreign Relations and the German Marshall Fund of the United States, internet-Version unter www.worldview.org; erläuternde Kurzfassung von Craig Kennedy und Marshall M. Bouton, *The Real Trans-Atlantic Gap*, in: *Foreign Policy*, November-Dezember 2002, S. 66-74; Polls: Most Americans Back Allied Attack on Iraq, in: *The New York Times*, 11.2.2002, Internet-Version unter www.nytimes.com/news/news-iraq-usa-polls.html. *Washingtonpost.com* - ABC News Poll: Iraq, unter www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/polls/vault/stories.

10 Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder und Ausführungen von Außenminister Joschka Fischer in der Irak-Debatte des Deutschen Bundestages am 13. Februar 2003; Auszüge in: *Das Parlament*, Jg. 53, Nr. 8 (17. Februar 2002), S. 17-19.

11 Vgl. Rede des Bundeskanzlers zum SPD-Wahlkampfauftakt, Hannover, 5. August 2002, unter www.wahlkampf2002.net/redendokumente.phpg; ferner: Die SPD im Wahlkampf auf einem „deutschen Weg“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8.8.2002; Schröder und der Irak-Krieg. „Rechnet nicht damit“, (Rede in Goslar), unter www.spiegel.de/Politik/ausland/... 22.1.2003.

internationalen Isolierung der Bundesrepublik geführt. Im Gegensatz dazu taktierte der französische Präsident Chirac wesentlich flexibler: Er setzte sich für den Vorrang von Waffenkontrollen ein und benutzte gleichzeitig seine Verhandlungsmacht dazu, um auf die Formulierung der UN-Resolution 1441 entscheidenden Einfluss zu nehmen.

Aus dieser selbst verschuldeten internationalen Isolierung suchte die Bundesregierung nach den Landtagswahlen im Februar 2003 wieder heraus zu kommen. Außenminister Fischer deutete im Sicherheitsrat ein flexibleres Verhalten Deutschlands an, und Bundeskanzler Schröder bemühte sich, Frankreich und Russland für eine Anti-Kriegscoalition zu gewinnen. Im Bundeskanzleramt entstand die Idee, zusammen mit Paris einen Plan zu entwickeln, nach dem die Inspektionen im Irak intensiviert und durch UN-Blauhelme abgesichert werden sollten. Da diese Überlegungen jedoch weder im Kabinett noch mit den Partnern abgestimmt worden waren, ehe sie durch einen Spiegel-Artikel¹² an die Öffentlichkeit gelangten, führten sie zu neuen Irritationen.

Nach diesen politischen Ungeschicklichkeiten übernahm Präsident Chirac die Initiative. Als ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates kommt Frankreich eine besondere Bedeutung zu. Mit Geschick setzte sich Paris für eine Verlängerung des UN-Mandats und für effektivere Waffenkontrollen im Irak ein. Dafür konnte es die Unterstützung Russlands und Chinas, zwei weiteren Vetomächten im Sicherheitsrat, gewinnen. Es vereitelte damit zunächst die Absicht der USA, den Irak der Verletzung der Resolution 1441 zu beschuldigen und ein Ende der Inspektionen durchzusetzen, um freie Hand für eine militärische Intervention zu haben. Frankreich legte dagegen im Sicherheitsrat zusammen mit Deutschland und Russland ein Memorandum vor, in dem eine Fortsetzung und Verstärkung der Waffeninspektionen im Irak empfohlen wurde.¹³ Unter dem Eindruck des Widerstands der beiden Vetomächte Frankreich und Russland verzichteten die USA und Großbritannien schließlich darauf, eine zweite Resolution zur Abstimmung zu stellen, die ein militärisches Eingreifen explizit sanktioniert hätte. Nach dem Verstreichen eines letzten Ultimatums an Saddam Hussein erklärten beide Regierungen, dass sie nunmehr auf der Grundlage der Resolution 1441 den Irak militärisch niederzwingen würden.

Die Bemühungen der Bundesregierung, eine gegen diese Absicht der USA gerichtete Anti-Kriegscoalition zu bilden, steigerten in Washington die Verärgerung über den Verbündeten. Im Kongress wurde den Deutschen vorgeworfen, sie vergäßen, welchem Land sie ihren Schutz im Kalten Krieg und ihre Unterstützung bei der Vereinigung verdankten. Ein weiterer Stein des Anstoßes war die Weigerung der Bundesregierung, im NATO-Rat einer Beschlussfassung über militärische Hilfsmaßnahmen für die Türkei im Falle eines Irakkrieges zuzustimmen, ehe nicht alle diplomatischen Möglichkeiten ausgeschöpft waren. Nach langem Streit lenkte sie jedoch ein, nachdem sie bereits zuvor betont hatte, dass Deutschland selbstverständlich seine Bündnispflichten gegenüber der Türkei erfüllen werde.¹⁴ Der Kompromiss wurde aber nicht im NATO-Rat, sondern im Verteidigungsplanungsausschuss, dem Frankreich nicht angehört, gefunden. Daraufhin verlegte die Allianz defensive Waffen - Patriot, AWACS und ABC-Spürpanzer - an den Bosphorus. Weitergehende amerikanische

12 Vgl. Das Projekt Mirage, in: Spiegel, H. 7, 10. Februar 2003, S. 94-108.

13 Vgl. 3 NATO Members and Russia Resist U.S. on Iraq Plans, in: The New York Times, 11. Februar 2003, Internet-Version unter www.nytimes.com/2003/02/11/international/mideast/11.

14 Vgl. Tiefe Krise in der Nato. Veto Deutschlands, Frankreichs und Belgiens gegen Planung für Türkei-Hilfe, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.2.2003; Ein Kunstgriff führt die Nato doch noch zur Einigkeit. Streit um Türkei-Hilfe vorerst beigelegt, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.2.2003.

Hilfensuchen lehnte sie ab. Die Bundesregierung bemühte sich gleichzeitig, kein neues Öl ins Feuer zu gießen.

„Einsamer Sheriff“ und unsichere Mittelmacht

Die Meinungsverschiedenheiten zwischen Berlin und Washington sind aber nicht ausgeräumt. Aktuell haben sie sich am Irak-Konflikt entzündet, ihre Ursachen liegen jedoch tiefer. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts sind die USA die einzige globale Macht - der amerikanische Politikwissenschaftler Sam Huntington hat sie eine „einsame Supermacht in einem unipolaren Weltsystem“¹⁵ genannt -, die nicht durch eine wie immer geartete Gegenmacht in Schach gehalten wird. Diese Position wollen sie gegen jeden Herausforderer verteidigen. Sich selbst sehen die Vereinigten Staaten als „lonely sheriff“, der die Verantwortung für Recht und Ordnung überall auf der Welt trägt, wo ihre globalen Interessen tangiert sind. Präsident Bush formulierte das in seiner Botschaft an die Nation so: „Es ist die Pflicht und die Verantwortung der Vereinigten Staaten, nicht nur sich selbst zu schützen, sondern die Freiheit zu verbreiten, die Gottes Gabe an die Menschheit ist.“¹⁶ Im Nahen Osten ist es das langfristige Ziel der Bush-Administration, eine neue politische Ordnung zu errichten. Die Entmachtung Saddam Husseins soll ein Signal dafür sein, dass die USA ihre unvergleichliche politische und militärische Macht dazu nutzen wollen, um Freiheit und Demokratie überall auf der Welt zum Durchbruch zu verhelfen.

Militärische Stärke dient den USA zur Projektion von Macht und Einfluss, zur Sicherung von Stabilität und Ordnung und zur Eindämmung von „Schurkenstaaten“, insbesondere wenn diese über Massenvernichtungswaffen verfügen. Ihr Einsatz sei nicht nur zur Verteidigung gerechtfertigt, sondern auch zur vorbeugenden Abwendung einer Gefahr.¹⁷ Dies widerspricht allerdings dem Gewaltverbot der UN-Charta, das den Einsatz militärischer Mittel nur auf Beschluss des Sicherheitsrates zur Wiederherstellung des Weltfriedens oder zur Selbstverteidigung im Falle eines Angriffs zulässt. Deshalb bemüht sich Washington, eine direkte Verbindung zwischen den Terrorakten der Al Qaida und dem Irak herzustellen. Für die USA rechtfertigt sich der Einsatz militärischer Macht aber auch aus einem vielen Europäern blasphemisch anmutenden religiösen Gefühl, dass Amerika von Gott auserwählt sei, um als „City Upon A Hill“, als „leuchtendes Symbol der Freiheit in der Welt“,¹⁸ zu wirken. Dies gäbe ihnen das Recht, einseitig zu handeln, ohne dass das von der UNO ausdrücklich legitimiert werde.

Die Anschläge auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington sind nicht die Ursache für die transatlantischen Konflikte, sie haben aber als Katalysator gewirkt und sie verstärkt. Seit dem 11. September sehen sich die USA zum ersten Mal seit der Kuba-Krise 1963 - als sie die Sowjetunion dabei ertappten, Mittelstreckenraketen in Kuba,

15 Vgl. Samuel P. Huntington, *The Lonely Superpower*, in: *Foreign Affairs*, Bd. 78, Nr. 2 (März/April 1999), S. 39, 42 & 49; ferner John Ikenberry, *America's Imperial Ambition*, in: *Foreign Affairs*, Bd. 81, Nr. 5 (September/Oktober 2002), S. 45-60.

16 President Delivers „State of the Union“, 28. Januar 2003, unter www.whitehouse.gov/news /release/2003/01.

17 Vgl. *National Security Strategy*, September 2002.

18 Diese Traditionslinie reicht von dem Gouverneur der Kolonie Massachusetts Bay, John Winthrop, über Ronald Reagan bis Präsident George W. Bush. Vgl. Helga Haftendorn, *Die Rekonstruktion amerikanischer Stärke: Eine neue Phase der Entfaltung weltweiter Führungsmacht?*, in: Helga Haftendorn und Jakob Schiöler (Hrsg.), *Rekonstruktion amerikanischer Stärke. Sicherheits- und Rüstungskontrollpolitik der USA während der Reagan-Administration*, Berlin/New York 1988, S. 3-33 (S. 4f.).

also vor der amerikanischen Haustür zu stationieren - unmittelbar bedroht. Präsident Bush hat darauf jeder Art des Terrorismus ebenso wie den Staaten, die Terroristen Unterschlupf bieten, den Krieg erklärt.¹⁹ Für diesen „Krieg gegen den Terror“ hat er nicht die NATO um Unterstützung gebeten, sondern eine multilaterale Koalition mit denjenigen Staaten gebildet, auf deren Hilfe die USA am meisten angewiesen waren. Stattdessen wurde den Europäern erklärt, die USA würden auf sie zukommen, wenn sie ihre Hilfe brauchten. Dieses amerikanische Verhalten hat ohne Zweifel die NATO geschwächt und die europäischen Vorbehalte gegen den amerikanischen Unilateralismus gestärkt.

Die Europäer haben nach dem Zweiten Weltkrieg ihre Rolle als Weltmächte an die Vereinigten Staaten abtreten müssen; zugleich verloren sie die Fähigkeit zur globalen Machtprojektion. Während des Kalten Krieges mussten sie sich unter den von den USA aufgespannten Sicherheitsschirm ducken. In dieser Situation bot die NATO nicht nur Schutz, sondern erlaubte auch eine gemeinsame Politikkoordinierung. Multilaterale Institutionen sind ein Instrument der Schwachen, mit denen diese dem Stärkeren auf gleicher Augenhöhe gegenüber treten können. Um ihre Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten zu verringern, stärkten die Europäer außerdem ihre politische Zusammenarbeit. Bisher ist es ihnen aber weder gelungen, die Europäische Union zu einem ernst zu nehmenden politischen Akteur zu machen, der mit einer Stimme spricht; noch haben sie die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu einem schlagkräftigen Instrument ihrer Politik entwickeln können.

Die Bundesrepublik hat zunächst den Prozess der europäischen Integration dazu benutzt, um von den Siegermächten des Zweiten Weltkrieges auferlegte Beschränkungen abzubauen, und dann, um in der Partnerschaft mit den westeuropäischen Demokratien Respektabilität und Stärke zu gewinnen. Selbstbehauptung durch Selbstbeschränkung war ihr Ziel.

Mit der deutschen Vereinigung fielen die letzten Hindernisse, die bis 1990 zu vielfältigen Rücksichtnahmen gezwungen hatten: Teilung, militärische Bedrohung, alliierte Vorbehaltsrechte. Die Regierung der neuen europäischen Mittelmacht erklärte aber, dass sie an der Politik multilateraler Einbindung festhalten werde.²⁰ Und doch ist eine Veränderung zu spüren. Der Generationenwechsel an der Spitze der Bundesrepublik hat dazu beigetragen, dass historische Rücksichtnahmen fallen gelassen werden. Die Regierung schwankt heute zwischen Auftrumpfen und Anpassen, zwischen Selbstgewissheit über den richtigen Kurs und Unsicherheit über ihre internationale Verantwortung. Deutschland hat seine Rolle in einer veränderten Weltsituation noch nicht gefunden.

Risse im Atlantischen Bündnis

Die Irak-Krise macht die tiefen Risse in der Atlantischen Gemeinschaft offensichtlich. Die Ursachen lassen sich zum einen auf die Machtasymmetrien zwischen Amerika und Europa zurückführen, die sich auch durch größere europäische Verteidigungsanstrengungen nicht ausgleichen lassen. Zum anderen werden sie verursacht durch unterschiedliche Einschätzungen der Gefahren für die nationale Sicherheit; die einigende Wirkung des Ost-West-Konflikts ist entfallen. Seit den Terrorakten des 11. September sieht sich die gesamte ameri-

19 Vgl. Entweder ihr seid für uns, oder ihr seid für die Terroristen. Die Rede von Präsident Bush vor dem amerikanischen Kongress, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.9.2001.

20 Vgl. Gerhard Schröder, Eine Außenpolitik des „Dritten Weges“?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 50. Jg. (1999), Nr. 7-8, S. 392-396.

kanische Gesellschaft als Opfer des internationalen Terrorismus. Mit Zustimmung und Patriotismus hat sie auf den von Präsident Bush ausgerufenen „Krieg gegen den Terror“ reagiert. Amerika sieht sich im Krieg, während sich die Europäer nicht militärisch bedroht fühlen und sich nur allmählich gegen die vom Terrorismus ausgehenden Risiken wappnen. Die NATO als kollektives Verteidigungsbündnis, so wie es während des Ost-West-Konflikts bestanden hat, gibt es heute nicht mehr.

Inzwischen weisen die Mitglieder der Allianz dieser ganz unterschiedliche Aufgaben zu. Die Vereinigten Staaten sehen in der NATO vor allem eine „toolbox“, einen Instrumentenkasten für ihre globale Strategie. Diese zielt darauf ab, Ordnung und Stabilität überall auf der Welt zu sichern, wo ihre Interessen bedroht sind. Die USA greifen dann auf NATO-Fähigkeiten zurück, wenn sie sich davon einen Nutzen versprechen. Nach dem 11. September haben sie zunächst eine militärische Unterstützung ausgeschlagen, obwohl die Allianz zuvor - zum ersten Mal in ihrer Geschichte - den Verteidigungsfall erklärt hatte. Sie bedeuteten den Mitgliedern, dass Washington auf sie zukommen werde, wenn es ihre Hilfe benötige. Vorrang hatte für die USA die Wahrung des nationalen Handlungsspielraums.

Dagegen sehen die europäischen NATO-Staaten den Wert des Bündnisses vor allem in seiner Funktion als multilateraler Planungs- und Entscheidungsrahmen, der allen Mitgliedern gleiche Pflichten auferlegt und gleiche Rechte gibt. Die neuen Mitglieder und die Beitrittsaspiranten in Mittel- und Osteuropa betrachten die NATO in erster Linie als ein Verteidigungsbündnis. Offene Grenzfragen, nationale Minderheiten und die Nähe Russlands lassen sie nach Schutz und Beistand suchen. Diese versprechen sie sich vor allem von den USA. Dies macht auch den Brief der acht west-, süd- und osteuropäischen Staaten verständlich, in dem diese ihre Unterstützung für den Kurs der USA in der Irakpolitik darlegen.²¹ Sie wandten sich damit explizit gegen Deutschland und Frankreich, die einen Krieg ablehnen und weiterhin auf diplomatische Maßnahmen setzten.

Die Westeuropäer fühlen sich dagegen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts keiner unmittelbaren militärischen Bedrohung ausgesetzt. Die Gefahren des Terrorismus, organisierter Kriminalität und anderer Risiken suchen sie durch Polizeimaßnahmen zu begegnen. Ihnen bietet das Bündnis vor allem einen Rahmen zur Politikkoordination und zur Realisierung gemeinsamer Sicherheit. Außerdem stellt es ein wichtiges Bindeglied zu Amerika dar und soll als solches auf jeden Fall erhalten bleiben, auch wenn sie sich nicht mehr als sicherheitspolitisches Mündel der USA sehen. Angesichts der unterschiedlichen Bedrohungswahrnehmungen in Ost- und Westeuropa und dem entsprechend verschieden ausgeprägten Anlehnungsbedürfnis an die USA enthält die von Verteidigungsminister Donald Rumsfeld vorgenommene Unterscheidung zwischen dem „alten“ und dem „neuen“ Europa durchaus ein Körnchen Wahrheit.²² Außerdem hat er ein gutes Bonmot geprägt. Die traditionellen Partner der USA können es sich heute leisten, eigenständigere Positionen als die neuen NATO-Mitglieder und Aspiranten zu vertreten; aus der Sicht Washingtons macht sie dies aber zu weniger zuverlässigen Verbündeten.

Die Mitglieder der NATO versprechen sich daher einen ganz unterschiedlichen Nutzen vom Bündnis. Die USA können auf dieses am ehesten verzichten, da das Bündnis ihre Handlungsfähigkeit eher einschränkt als erweitert. Dagegen sind die Europäer - in unterschied-

21 Vgl. Die Freunde Amerikas erheben ihre Stimme. Spanien Initiator der gemeinsamen Erklärung zur Irak-Krise, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31. Januar 2003; Die Acht und die anderen. Die Risse im Bündnis legen auch Streit unter den Europäern frei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03. 02. 2003.

22 Vgl. Empörung in Berlin und Paris über Washington. Rumsfeld rügt das „alte Europa“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.1.2003.

licher Weise - auf den Fortbestand des Bündnisses angewiesen. Die asymmetrische Bedarfsstruktur wird sich nicht rasch ändern. Da es sich um ein Strukturproblem der Allianz handelt, gibt es keine Patentrezepte für seine Lösung. Insofern unterscheidet es sich von anderen NATO-Krisen, bei denen es um konkrete Sachprobleme ging: z.B. um die Aufstellung neuer Kurzstreckenraketen in Europa oder um ein Erdgas-Röhrengeschäft mit der Sowjetunion.

Auf dem Prager Gipfel im Herbst 2002 erklärte die NATO die Verteidigung gegen den international organisierten Terrorismus und die Bedrohung durch biologische, chemische und nukleare Massenvernichtungswaffen zu neuen Hauptzielen. Zur Abwehr der neuen Gefahren sollen Streitkräfte eingesetzt werden, wo immer sie gebraucht werden. Für derartige weltweite Einsätze soll eine schlagkräftige NATO-Response Force geschaffen werden; außerdem verpflichteten sich die Mitglieder, ihre militärischen Fähigkeiten wesentlich zu verbessern.²³ Da jedoch in der alles entscheidenden Irak-Frage kein über die UN-Resolution 1441 hinausgehender Konsens möglich war, wurden die Probleme des Bündnisses im Wesentlichen nur in neuen Formelkompromissen verpackt.

Da Strukturkrisen nur durch Modifikationen in der Verteilung von Einfluss und Verantwortung gelöst werden können, wird die NATO allein dann aus der Krise heraus finden und langfristig Bestand haben, wenn die Verteilung von Macht und Einfluss neu justiert wird, z.B. durch die Übernahme größerer Verantwortung durch die europäischen Staaten. Es gibt eine genügend große Schnittmenge gemeinsamer Interessen. Der gemeinsame Nutzen der Allianz muss aber für alle Mitglieder so groß sein, dass er die Kosten der Bündnismitgliedschaft aufwiegt. Es ist im deutschen Interesse dazu beizutragen, dass im Vordergrund der gemeinsame Nutzen steht und die Kosten - auch durch deutsche Sonderwege - klein gehalten werden.

Nationale oder supranationale Prioritäten in der Europäische Union

Auch die Europäische Union ist schon lange keine homogene Institution mehr - wenn sie dies je war. Ebenfalls am Irak-Konflikt hat sich die Frage entzündet, ob multilaterale oder nationale Positionen Vorrang haben sollen. In der Vergangenheit hat sich Deutschland zusammen mit den kleineren EU-Mitgliedern stets um eine integrationsfreundliche Haltung bemüht, während Frankreich und Großbritannien in der Außen- und Sicherheitspolitik Anwälte nationaler bzw. intergouvernementaler Lösungen waren. Die Ankündigung von Bundeskanzler Schröder, seine Regierung suche nach einem „deutschen Weg“ in der europäischen wie in der internationalen Sicherheitspolitik,²⁴ stellt einen Bruch mit der bisher stark multilateral geprägten Politik Deutschlands dar. An dieser Aussage wird deutlich, dass die gegenwärtige Politikergeneration in Deutschland nicht mehr primär von der Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges und der unmittelbaren Nachkriegszeit geprägt ist. Dennoch sollte kluge Politik erkennen, dass Deutschland nur zusammen mit seinen europäischen Partnern Einfluss in der Welt ausüben kann, nie jedoch in der internationalen Isolierung.

Die Europäische Union ist der wichtigste Handlungsrahmen deutscher Außenpolitik. Eine multilateral ausgerichtete, berechenbare Politik, verbunden mit ihrem großen wirtschaftlichen und über die Zeit auch politischen Potential, haben die Bundesrepublik zu einem

23 Vgl. Prague Summit Declaration, Issued by the Heads of State and of Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague on 21 November 2002, unter www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm.

24 Vgl. Rede des Bundeskanzlers am 5. August 2002 in Hannover.

wichtigen europäischen Akteur gemacht. In den 1950er-Jahren förderten die Vereinigten Staaten den europäischen Zusammenschluss nachhaltig. Unter dem Einfluss Frankreichs entwickelte sich jedoch ein Spannungsverhältnis zwischen europäischer und atlantischer Politik. Oft stand die Bundesrepublik vor dem Dilemma, zwischen engeren Beziehungen zu Washington oder zu Paris wählen zu müssen. Dies ist für sie jedoch keine Alternative. Das wohlverstandene deutsche Interesse verlangt sowohl nach guten Beziehungen zu den USA, dem langjährigen sicherheitspolitischen Kooperationspartner, wie zu Frankreich, dem unverzichtbaren europäischen Nachbarn.

Langfristiges Ziel der europäischen Integrationspolitik ist die Entwicklung einer Europäischen Politischen Union, die zu eigenem Handeln in der Weltpolitik in der Lage ist. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bietet dafür den institutionellen Rahmen, die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) das politische und die in Aufstellung befindliche europäische Krisenreaktionsstreitmacht das militärische Instrument dazu. Bisher ist jedoch nicht geklärt, wie weit die Abstimmung mit der NATO gehen und wie eigenständig die ESVP sein soll. Amerikanische Politiker wie der ehemalige Außenminister Henry Kissinger haben sich häufig darüber beklagt, dass Europa nicht mit einer Stimme spreche und dass es keine gemeinsame Telefonnummer für Europa gebe. Die Bemühungen der Europäer, eben diese gemeinsame Handlungsfähigkeit zu gewinnen, werden jedoch in Washington mit Misstrauen verfolgt. Zum einen wollen die USA verhindern, dass die Europäer ohne Absprache mit ihnen gemeinsame Positionen entwickeln, mit der sie Washington dann konfrontieren, zum anderen haben sie die Sorge, dass die für europäische Zwecke vorgesehenen Mittel in der NATO fehlen würden. Hinsichtlich des Grades an europäischer Autonomie plädiert Frankreich für ein Höchstmaß an Eigenständigkeit und sieht in einem starken Europa eine „Gegenmacht“ zu den USA. Die Gegenposition wird von Großbritannien markiert, das eine enge Abstimmung mit den USA sucht. Deutschland vertritt eine mittlere Position: so viel Abstimmung wie nötig, so viel Eigenständigkeit wie möglich.

Eine deutsche Bilanz

Der Ausbruch des Irakkrieges am 20. März 2003 markiert einen Tiefpunkt in den deutsch-amerikanischen Beziehungen. Es ist das geschehen, was die deutsche Politik zu verhindern suchte: eine militärische Konfliktlösung ist an die Stelle eines UN-Rüstungskontroll- und Abrüstungsregimes getreten. Mit ihrem kategorischen „Nein“ zu jeder militärischen Intervention im Irak weiß sich die Bundesregierung zwar in Übereinstimmung mit der Mehrheit der Deutschen und der Weltöffentlichkeit. Nur: Recht zu haben bedeutet nicht, auch Recht zu bekommen, jedenfalls nicht, wenn es sich wie bei den USA um einen Kontrahenten handelt, der über eine unvergleichliche Militärmacht verfügt und von dem missionarischen Willen beseelt ist, im Nahen Osten eine auf Demokratie und Freiheit gestützte neue Ordnung zu errichten.

Die Irakpolitik hat die Bundesregierung an die Schwelle internationaler Isolierung geführt. Bereits Anfang August 2002 hatte Bundeskanzler Schröder erklärt, dass sich Deutschland unter keinen Umständen an einer militärischen Aktion gegen den Irak beteiligen werde, auch falls eine solche vom Sicherheitsrat beschlossen würde. Diese Erklärung erfolgte zu einem Zeitpunkt, als die verschiedenen Möglichkeiten für eine kontrollierte Entwaffnung Saddam Husseins noch nicht ausgelotet waren. Die anti-amerikanischen Äußerungen aus Deutschland und der starke Widerstand Frankreichs gegen militärische Zwangsmaßnahmen

stärkten jedoch die amerikanische Überzeugung, dass die USA besser beraten seien, wenn sie sich nicht auf die Vereinten Nationen verließen, sondern zusammen mit den dazu bereiten Staaten das Irak-Problem auf eigene Faust militärisch lösten. Es kümmerte sie dabei nicht, dass sie damit gegen den Willen der Mehrheit des UN-Sicherheitsrates handelten und gegen internationales Recht verstießen. Es war daher mehr als eine freundliche Geste gegenüber Washington, dass die Bundesregierung nach Ausbruch des Krieges erklärte, sie werde ihre Bündnispflichten erfüllen und den USA Überflugrechte nach dem NATO-Truppenstatut gewähren, ihre Piloten in den AWACS-Aufklärungsflugzeugen in der Türkei sowie ihre ABC-Spürpanzer in Kuwait belassen. Angesichts der öffentlichen Proteste gegen den Krieg war dies eine mutige Erklärung, mit der Berlin Schadensbegrenzung betrieb.

Die Betonung eines „deutschen Weges“ wurde für Deutschland zu einer schweren Belastungsprobe und beinhaltete die Gefahr internationaler Isolierung. Es bleibt jedoch zu hoffen, dass sich - wenn sich der Rauch des Irakkrieges verzogen hat - Deutschland künftig vor nationalen Alleingängen hütet und wieder den Schulterschluss mit dem transatlantischen Partner sucht, denn „es gibt kein zentrales deutsches Interesse, das ohne die Kooperation mit anderen verwirklicht werden kann“.²⁵ Aber Europa ist nicht der Vasall der USA. Nur gemeinsam haben die Europäer eine Chance, dass ihre Stimme in Washington gehört wird. Die Amerikaner sollten ihrerseits erkennen, dass auch eine Supermacht die Lasten der Welt nicht alleine stemmen kann²⁶, sondern dass sie dazu Partner braucht. Vielleicht bemerken sie dann, dass Europa - trotz aller Unzulänglichkeiten - ein Partner ist, der die Werte von Freiheit und Demokratie teilt, ein Partner jedoch, der nicht mit Herablassung, sondern Respekt behandelt werden will.

Inzwischen ist die Militäraktion im Irak beendet und Saddam Hussein ausgeschaltet, aber das Land nicht befriedet. Wie schon in Afghanistan zeigt sich, dass allein mit Waffengewalt weder der Frieden gesichert noch die Demokratie in einem Land verankert werden kann, das über keine demokratischen Erfahrungen verfügt. Der Wiederaufbau muss daher neben der physischen Rekonstruktion dem Irak die Möglichkeit geben, in Übereinstimmung mit seinen Traditionen stabile politische Strukturen zu schaffen. Die Verantwortung dafür liegt zunächst bei den Besatzungsmächten, die sie jedoch nach den Vorgaben der UNO und zusammen mit anderen Mitgliedern der Völkergemeinschaft - also auch Deutschlands - ausüben müssen. Keinesfalls darf es zu einer Arbeitsteilung kommen, wie sie Robert Kagan in seinem lesenswerten Buch²⁷ beschrieben hat: Die Amerikaner bereiten das Essen zu, nehmen sich selbst die dicksten Fleischstücke vom Teller und überlassen den Europäern den Abwasch.

Da die Ursachen der transatlantischen Meinungsverschiedenheiten struktureller Natur sind, ist nicht zu erwarten, dass sie durch eine aktive deutsche Beteiligung beim Wiederaufbau des Irak ausgeräumt werden können (auch nicht durch eine - derzeit wenig wahrscheinliche - Abwahl von Präsident Bush im November 2004). Der Umgangston dürfte jedoch in dem Maße sachlicher werden, wie Amerika und Europa erkennen, dass sie die Hilfe und Unterstützung des transatlantischen Partners benötigen.

25 Karl Kaiser, *Deutschlands außenpolitische Verantwortung in einer interdependenten Welt*, Stuttgart 2000 (Umbrüche und Aufbrüche: Europa vor neuen Aufgaben), S. 28.

26 Joseph S. Nye, *The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford 2002.

27 Robert Kagan, *Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung*, Berlin 2003, S. 28.