

PETER RUDOLF

## »A Distinctly American Internationalism« Amerikanische Weltpolitik unter Präsident George W. Bush

Im Wahlkampf zwischen George W. Bush und Albert Gore spielte die Außenpolitik zwar nur eine Rolle am Rande; aber in der Programmatik der beiden Kandidaten traten die Unterschiede zwischen den zwei wichtigsten außenpolitischen »Denkschulen« deutlich zutage: zwischen konservativem und liberalem Internationalismus. Doch die Auseinandersetzungen um einen eher multilateralen oder einen eher unilateralen Ansatz, um die Rolle militärischer Interventionen oder die Bedeutung neuer globaler Herausforderungen verdecken allzu leicht, dass in der tatsächlich betriebenen amerikanischen Außenpolitik die Differenzen zwischen beiden Strömungen beträchtlich schrumpfen. Programmatik im Wahlkampf und dann betriebene Außenpolitik stimmen keineswegs immer überein, ja am Ende einer Präsidentschaft kann die Außenpolitik mitunter ziemlich anders aussehen, als die anfängliche Rhetorik erwarten ließ.

Hatte zu Beginn von Clintons erster Amtszeit die Reform und Innovation amerikanischer Außenpolitik im Sinne der liberalen Tradition in der Programmatik eine große Rolle gespielt, so blieb von der angestrebten Multilateralisierung und Ökonomisierung der Außenpolitik bald wenig übrig. Im Gegenteil: Amerikanische Außenpolitik am Ende der Amtszeit Clintons war im Kern eine nationale Interessen stark unilateral verfolgende Realpolitik, auch wenn sie nach wie vor in »idealistischer« Rhetorik eingekleidet war.<sup>1</sup> Befreit von den geopolitischen Zwängen einer globalen Machtrivalität brach die amerikanische Außenpolitik unter Clinton keineswegs zu neuen Ufern auf. Die Zusammenarbeit mit moralisch fragwürdigen Regimen wurde fortgesetzt, doch die Begründungen für die Orientierung am Status quo änderten sich. Nun ging es um Handel, um Öl, um Drogenbekämpfung und die Bewahrung gewachsener Beziehungen. Als vorherrschende Macht haben die USA ein Interesse an globaler und regionaler

Stabilität, sie sind eine »status quo power with a uniquely guilty conscience«.<sup>2</sup> Dieses schlechte Gewissen wurde jedoch unter Clinton gemildert, da der Glaube vorherrschte, die durchdringende Macht des Kapitalismus werde am Ende autoritäre Regime in das Reich der Demokratie bringen. Die Hoffnung auf die segensreichen politischen Wirkungen der Globalisierung wurde zu einem ideologischen Kernstück des außenpolitischen Denkens unter Präsident Clinton.<sup>3</sup>

Amerikanische Außenpolitik – auch das zeigte sich in den Clinton-Jahren – hat eine strukturell bedingte Tendenz zu unilateralen Strategien und setzt dabei weiterhin stark auf militärische Macht.<sup>4</sup> Dies hat im Wesentlichen zwei Gründe: Zum einen ist der unilaterale Impuls durch die im Vergleich zu anderen westlichen Demokratien einzigartig

1. »President Clinton's handling of international institutions and multilateralism illustrates the central irony in his handling of foreign policy, namely, the degree to which he departed from his initial idealism and embraced realpolitik....Clinton may cloak U.S. policy in the rhetoric of »world order« and general global interests, but its defining essence remains the unilateral exercise of sovereign power.« Stephen M. Walt, »Two Cheers for Clinton's Foreign Policy«, in: *Foreign Affairs*, 79 (März–April 2000) 2, S. 63–79 (78).

2. Steven Erlanger, »Pax Americana: A World Safe for, Uh, Whatever«, in: *New York Times*, 15.3.1998.

3. Umfassend zur Außenpolitik unter Clinton siehe die Beiträge in Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Baden-Baden: Nomos 2000; zum außenpolitischen Vermächtnis Clintons siehe Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski, »Beharrung und Alleingang. Das außenpolitische Vermächtnis William Jefferson Clintons«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B44/2000 (27. Oktober 2000), S. 31–38.

4. Siehe Peter Rudolf, »Amerikanische Außenpolitik im Spannungsverhältnis von hegemonialen Ansprüchen und innenpolitischen Restriktionen«, in: Jens van Scherpenberg/Peter Schmidt (Hg.), *Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik*, Baden-Baden: Nomos 2000, S. 217–233.

gewichtige und partielle weiter wachsende Rolle des Kongresses in der Außenpolitik geradezu institutionalisiert. Die Souveränitätseinbuße durch Einordnung in multilaterale Verfahren muss einem auf größere Mitsprache pochenden Kongress als Einschränkung seiner Kontrollmöglichkeiten erscheinen. Zum anderen entwickelten sich die USA im Laufe des Kalten Krieges ideologisch und institutionell zu einem «Sicherheitsstaat», in dem die Vertreter einer bedrohungsgeleiteten, stark auf militärische Mittel setzenden und den USA die Rolle der globalen, die Stabilität des internationalen Systems sichernden Führungsmacht zuweisenden Außenpolitik eine privilegierte Position gewonnen haben.

Diesen Strukturen hat sich die Clinton-Administration auch aus innenpolitischem Kalkül mitunter ohne großen Widerstand gefügt. Mehr noch: Sie hat sie geradezu verstärkt, in dem sie während ihrer Amtszeit dem »rogue-state«-Konzept zu einer prominenten Rolle im außenpolitischen Diskurs verholfen hat. Wurde ein Staat erst einmal in die Kategorie der nach Nuklearwaffen strebenden, den Terrorismus fördernden und amerikanische Interessen in kritischen Regionen gefährdenden »Schurkenstaaten« eingeordnet und so dämonisiert, dann blieb kaum mehr als eine Politik der Eindämmung und Isolierung möglich, selbst vorsichtige Schritte zu einem kooperativen Ansatz waren der Kritik ausgesetzt.<sup>5</sup> Was anfänglich der innenpolitischen Mobilisierung für eine internationalistische Außenpolitik dienlich war und vom Pentagon als nützliche Planungsgrundlage für die Militärstrategie und als Legitimation höherer Verteidigungsausgaben aufgenommen wurde, engte am Ende den »innenpolitischen« Handlungsspielraum der Administration empfindlich ein.

Gerade weil die Bush-Administration weit weniger die Kritik der konservativen Republikaner fürchten muss, »soft on defense and weak on rogue regimes« zu sein, und gerade weil sie wegen der äußerst knappen republikanischen Mehrheiten in Repräsentantenhaus und Kongress auf die Forderungen moderater Demokraten Rücksicht nehmen muss, wird es unter Präsident Bush – diese Prognose soll hier gewagt werden – keineswegs zu einer rein realpolitisch verengten, (noch) stärker militarisierten und in den Unilateralismus abdriftenden Weltpolitik kommen, wie oft befürchtet

wird. Nicht vergessen werden sollte: Die unilateral-nationalistischen (die oft zu hörende Bezeichnung »isolationistisch« führt nur zu Missverständnissen) Instinkte und Initiativen der Republikaner im Kongress in der Amtszeit Clintons waren zu einem guten Teil auch eine situative Reaktion auf die Außenpolitik eines verachteten und als inkompetent angesehenen Präsidenten. Unter George W. Bush wird sich zeigen, ob die unilateral-nationalistische Richtung wirklich so stark, der traditionelle konservative Internationalismus wirklich so dünn geworden ist, oder ob Präsident Bush mit seinem Programm eines »distinctly American internationalism«<sup>6</sup> diese Neigungen wenn nicht »kurieren«, so doch neutralisieren kann.<sup>7</sup>

### **Realpolitik und Unilateralismus: mehr Kontinuität als Richtungswechsel**

Die idealistischen Elemente der amerikanischen Außenpolitik – Menschenrechte und Demokratieförderung – spielten in den programmatischen Stellungnahmen von Bushs führenden außenpolitischen Beratern eine so geringe Rolle, dass sich rund zwei Dutzend bekannte (Neo)Konservative offensichtlich aufgerufen sahen, den gerade ins Amt kommenden Präsidenten vor einem rein realpolitischen Ansatz zu warnen und einen »Idealismus ohne Illusionen« zu fordern.<sup>8</sup> Präsident Bush wird sicher keine rein »realpolitische« Außenpolitik betreiben (können), so sehr auch ein eher traditioneller, auf die Beziehungen zwischen den großen Mächten fokussierter Sicherheitsbegriff

5. Siehe hierzu Robert S. Litwak, *Rogue States and U.S. Foreign Policy: Containment after the Cold War*, Washington: The Woodrow Wilson Center Press 2000.

6. Siehe die Rede von George W. Bush, »A Distinctly American Internationalism«, Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, California, November 19, 1999.

7. »Instead of opposing Clinton's internationalism, such conservatives have opposed internationalism. Instead of opposing Clinton's ineffective methods of intervention, they have opposed intervention.« So treffend Robert Kagan, in: »American Power-For What? A Symposium«, in: *Commentary*, Januar 2000 (<http://www.commentarymagazine.com/0001/symposium.html>).

8. Siehe Steven Mufson, »Bush Urged to Champion Human Rights«, in: *Washington Post*, 26.1.2001, S. A5.

leitend ist und die konservativen Internationalisten nicht die liberale Hoffnung eines »Friedens durch Demokratie« teilen. Zwar sind die Förderung der Demokratie und die Durchsetzung der Menschenrechte für die amerikanische Öffentlichkeit keine außenpolitischen Prioritäten.<sup>9</sup> Doch Interessengruppen und Teile des Kongresses sorgen dafür, dass jede Administration diese wertorientierten Forderungen zumindest selektiv und manchmal auch nur symbolisch berücksichtigen muss.

Nicht zuletzt wird die Menschenrechts- und Demokratieförderung auch unter Bush ein Element der amerikanischen Außenpolitik bleiben, weil beide Politikbereiche institutionell fest verankert sind, die Menschenrechtspolitik auf Drängen des Kongresses seit den 70er Jahren, die Demokratieförderung in der gegenwärtigen Form mittels einer Vielzahl von staatlichen, quasistaatlichen und nicht-gouvernementalen Institutionen seit der ersten Amtszeit von Präsident Reagan, dann weiter ausgebaut unter Clinton.<sup>10</sup> Doch beide Ziele waren, anders als die Rhetorik unter Clinton manchmal den Eindruck erweckte, nie zentral für die amerikanische Außenpolitik. Die Demokratieförderung ist ein je nach Region, Interessenlage und Zeitpunkt unterschiedlich ausgeprägtes Element der Außenpolitik. In Zentralasien und im Kaukasus zeigte die US-Außenpolitik unter Clinton wenig Interesse an Demokratieförderung; auch gegenüber den befreundeten autokratischen Regimen im Nahen Osten spielte das Thema Demokratisierung kaum eine Rolle. Diese Ambivalenzen treten auch bei der Menschenrechtspolitik zutage; die USA trieben in den 90er Jahren zwar drei wichtige Veränderungen voran: das Verständnis schwerer Menschenrechtsverletzungen als Bedrohung internationalen Friedens nach Kapitel VII der VN-Charta, die Ausweitung des Peacekeeping als Element friedlicher Konfliktbeilegung und die Errichtung der Internationalen Strafgerichtshöfe für das frühere Jugoslawien und für Ruanda (was einher ging mit den Vorbehalten gegen einen permanenten Internationalen Strafgerichtshof). Doch insgesamt gilt: »The most notable feature of US foreign policy on human rights after the Cold War, whether multilateral or bilateral, is the desire to avoid significant costs of either blood or treasure.«<sup>11</sup> Rein humanitäre Interventionen spielten in der »Clinton-Doktrin«,

anders als es die konservative Kritik vermuten lässt, übrigens nur eine Rolle am Rande.<sup>12</sup>

Auch die Sorge vor einer stärkeren Militarisierung amerikanischer Außenpolitik ist bei einem differenzierten Blick keineswegs begründet. Zunächst: Unter Clinton, einem Präsidenten, der mit großer Scheu vor dem Einsatz der Streitkräfte sein Amt angetreten hatte, nahm amerikanische Außenpolitik mehr und mehr Zuflucht zum Instrument militärischer Interventionen. Kritiker beklagen gerade die erneute, intensiviertere Militarisierung amerikanischer Außenpolitik in den Jahren der Clinton-Administration.<sup>13</sup> Jedenfalls wurde die Einflussnahme auf interne Prozesse anderer Länder und die Durchsetzung politischer Veränderungen auf dem Wege militärischer Drohungen (»coercive diplomacy«) zum Markenzeichen amerikanischer Interventionspolitik unter Clinton, wobei jedoch die grundlegende Annahme weiterhin gilt, dass die amerikanische Öffentlichkeit nur schnelle Interventionen zu minimalen Kosten tolerieren werde.<sup>14</sup> Unter Clinton löste sich die amerikanische Außenpolitik somit von der »Weinberger-Powell-Doktrin«, nach der die amerikanischen Streitkräfte als letztes Mittel nur dann eingesetzt werden sollten, wenn Interessen von überragender

9. Siehe John E. Rielly (ed.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1999*, Chicago: The Chicago Council on Foreign Relations 1999.

10. Siehe Thomas Carothers, »The Clinton Record on Democracy Promotion«, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, Working Papers, Number 16, September 2000.

11. David P. Forsythe, »US foreign policy and human rights: The price of principles after the Cold War«, in: David P. Forsythe (ed.), *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, Tokyo/New York/Paris: United Nations University Press 2000, S. 21–48 (44).

12. Dass auch unter Clinton rein humanitäre Interventionen nicht vorkamen, wurde von Sicherheitsberater Berger rückblickend deutlich ausgesprochen: »For all the talk about humanitarian intervention, the only instance where America has used force purely for humanitarian reasons was Somalia in 1992.« Samuel R. Berger, »A Foreign Policy for the Global Age«, in: *Foreign Affairs*, 79 (November/Dezember 2000) 6, S. 22–39 (30).

13. Siehe Andrew J. Bacevich, »Policing Utopia: The Military Imperatives of Globalization«, in: *The National Interest*, (Sommer 1999) 56, S. 5–13.

14. Im Einzelnen dazu Peter Rudolf, »Friedenserhaltung und Friedenserzwingungen: Militärinterventionen in der amerikanischen Außenpolitik«, in: Rudolf/Wilzewski, *Weltmacht ohne Gegner*, S. 297–334.

Bedeutung für die Sicherheit und Lebensfähigkeit der USA auf dem Spiel stehen und die Unterstützung der amerikanischen Öffentlichkeit gesichert ist.

Die »Weinberger-Powell-Doktrin« hatte praktisch den Einsatz des Militärs im Dienste der Diplomatie ausgeschlossen. Während es bei der »Weinberger-Doktrin« (an deren Formulierung Colin Powell beteiligt war) vor allem um die Ziele ging, für die amerikanischen Soldaten in den Kampf geschickt werden sollen, machte die »Powell-Doktrin« Vorgaben dafür, wie Militärinterventionen durchgeführt werden sollten. Diese unterschiedlichen Akzente gehen oft in der Rede von der »Weinberger-Powell-Doktrin« verloren.<sup>15</sup> Eindeutig war im Ansatz Powells der Vorrang für den entscheidenden Einsatz überlegener militärischer Mittel und die Absage an sogenannte »chirurgische« Schläge oder begrenzte Angriffe, bei deren wahrscheinlichem Fehlschlag dann eine Eskalation der Kampfhandlungen gefordert würde. Von der politischen Führung wurden klar definierte wichtige politische Ziele erwartet, zunächst das Ausschöpfen anderer als militärischer Mittel, eine Analyse der Erfolgswahrscheinlichkeit, der Risiken und Kosten und der Lage nach einem Militäreinsatz. Das Leben amerikanischer Soldaten – dies war die klare Botschaft – sollte niemals mehr für unklare oder unerreichbare politische Ziele geopfert werden. Wenn es ein Modell für einen Einsatz im Sinne der Powell-Doktrin gibt, dann war dies der Golfkrieg.

Abzuwarten bleibt, ob und wie sich die Vorstellungen von Colin Powell in seinem jetzigen Amt ändern werden, in dem er weit mehr den Glaubwürdigkeitszwängen und Handlungsimperativen amerikanischer Weltmachtspolitik ausgesetzt ist als im früheren Amt. Im Übrigen: Nimmt man frühere Äußerungen als Maßstab, dann scheint Verteidigungsminister Rumsfeld kein Anhänger der Powell-Doktrin zu sein, sondern dem begrenzten Einsatz von Luftstreitkräften eher zuzuneigen.<sup>16</sup> Auch im Falle Rumsfeld bleibt zu sehen, ob und wie sich frühere Einstellungen unter dem Druck des neuen Amtes ändern werden.

Die Befürchtung einer intensivierten Militarisierung ist im Vergleich zur Politik unter Clinton auch unter einem zweiten Aspekt übertrieben: nämlich was die Erhöhung der Militärausgaben betrifft. In den letzten beiden Jahren der Clinton-

Administration stiegen die Verteidigungsausgaben wieder an. Inflationsbereinigt lag der letzte Verteidigungshaushalt Clintons über dem letzten der Präsidenten Eisenhower, Nixon und Ford und lag damit nur 10 Prozent unter dem Durchschnitt der Verteidigungsausgaben während des Kalten Krieges<sup>17</sup> (gemessen am Anteil des Bruttosozialprodukts gingen die Verteidigungsausgaben jedoch erheblich zurück). Im Wahlkampf – das wird meist übersehen – hatte Al Gore eine weit umfangreichere Erhöhung der Verteidigungsausgaben versprochen als sein Gegenkandidat Bush. Dieser will, wie in den ersten Wochen im Amt signalisiert wurde, im nächsten Haushaltsjahr nur einen eher bescheidenen Anstieg der Verteidigungsausgaben, in erster Linie um sein Wahlversprechen einer besseren Besoldung der Soldaten und besserer Wohnungen zu erfüllen. Die Forderung des Militärs, nämlich eine dreißigprozentige Erhöhung der Ausgaben, wird keineswegs erfüllt. Zunächst sollen Struktur und Aufgaben der Streitkräfte in einem breiten »strategic review« bestimmt werden, bevor Geld für neue Waffensysteme fließt.<sup>18</sup>

Die amerikanischen Streitkräfte sind seit dem Ende des Kalten Krieges zwar kleiner geworden, ähneln in der Struktur aber den Streitkräften vor 1989. Planungsgrundlage sind zwei »major theatre wars« (Invasion Iraks in Saudi-Arabien und ein Krieg auf der koreanischen Halbinsel), eine Planungsannahme, die es erlaubte, die überkommene Streitkräftestruktur auch nach dem Ende der Sowjetunion fortzusetzen, nur angepasst an das zwischen 1989 und 1998 um etwa 30 Prozent gesunkene Verteidigungsbudget. Doch die grundsätzlichen Fragen nach den sich abzeichnenden Bedrohungen für amerikanische Interessen, nach der Gewichtung dieser Bedrohungen und der zu ihrer Abwehr am besten geeigneten Streitkräfte

15. Auf die Unterschiede verweisen Ivo H. Daalder/Michael E. O'Hanlon, »Unlearning the Lessons of Kosovo«, in: *Foreign Policy*, (Herbst 1999) 116, S. 128–140 (133).

16. Siehe Thomas E. Ricks, Rumsfeld, »Bush Agendas Overlap Little«, in: *Washington Post*, 11.1.2001, S. A4.

17. Siehe John Hillen/Lawrence Korb, *Project Directors, Future Visions for U.S. Defense Policy: Four Alternatives Presented as Presidential Speeches*, New York: Council on Foreign Relations 2000, S. 16.

18. Siehe Steven Lee Myers/James Dao, »Bush Plans Modest Increase for the Pentagon«, in: *New York Times*, 1.2.2001.

und Strategien stellen sich nach wie vor. Die nächste Quadrennial Defense Review muss im Herbst 2001 abgeschlossen sein. Dabei wird nicht nur die Frage zu beantworten sein, ob die der bisherigen Planung zugrunde liegenden Szenarien für die Zukunft noch relevant sind. Auch ein anderes »heißes Eisen« wäre kaum zu vermeiden: nämlich die Anerkennung der gerade unter Konservativen ungeliebten und verdrängten Tatsache, dass »international police work« faktisch zu einer neuen Aufgabe der amerikanischen Streitkräfte geworden ist. Und sollte China als potenzielle langfristige Bedrohung wahrgenommen und in die Planung aufgenommen werden, hätte dies gewichtige Konsequenzen für die Streitkräfte, was die Kriegführung aus großer Entfernung betrifft.<sup>19</sup>

Sicher ist jedoch – und das weckt gewiss auch die Befürchtung einer Militarisierung amerikanischer Außenpolitik –, dass vertragliche Rüstungskontrolle unter der Bush-Administration allenfalls eine marginale Rolle spielen wird. Doch nicht übersehen werden sollte: Rüstungskontrolle als Instrument der Nichtverbreitungspolitik hat längst die frühere außenpolitische Bedeutung und den einstigen innenpolitischen Rückhalt verloren.<sup>20</sup> Es könnten in diesem Bereich jedoch Differenzen innerhalb der Bush-Administration aufbrechen. Anders als Verteidigungsminister Donald Rumsfeld hat Außenminister Powell in der Vergangenheit den Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT) unterstützt und nach seinem Ausscheiden aus dem Amt des Vorsitzenden der Joint Chiefs of Staff für die Unterzeichnung des Vertrages durch Indien geworben.<sup>21</sup> Es bleibt daher abzuwarten, ob die Bush-Administration den Vertrag unratifiziert dahinscheiden lässt oder ob sie sich entschließt, mit einigen Schritten die Befürchtungen der Republikaner im Senat zu verringern. General John M. Shalikashvili, der frühere Chairman der Joint Chiefs of Staff, hat dazu in einem von Präsident Clinton erbetenen Bericht im Januar 2001 einige Vorschläge gemacht, darunter verstärkte Anstrengungen der Geheimdienste, Nukleartests zu erfassen, und Maßnahmen, die Verlässlichkeit des amerikanischen Nukleararsenals sicher zu stellen – sowie nach 10 Jahren eine von Senat und Administration vorzunehmende Überprüfung der Einhaltung des Vertrages.

Gerade auch das Scheitern der Ablehnung des CTBT-Ratifizierung im amerikanischen Senat hatte

dem Eindruck eines zunehmenden Unilateralismus in der amerikanischen Außenpolitik Nahrung gegeben. Wird sich dieser Trend unter einer Bush-Administration verstärken? Zunächst sei daran erinnert: Die ambivalente Haltung gegenüber internationalen Institutionen – Nutzung zugunsten eigener Interessen, aber möglichst keine Einschränkung der eigenen Handlungsfreiheit – ist in politischer Kultur und politischem System der USA tief verwurzelt.<sup>22</sup> Dies ist eine Konstante amerikanischer Außenpolitik, die durch den Kongress verstärkt wird. Doch zumindest die Dauerkrise im Verhältnis zu den Vereinten Nationen (VN) scheint überwunden, was die Nutzung der Vereinten Nationen für die von Außenminister Powell als »non-traditional challenges« bezeichneten Probleme (wobei er vor allem AIDS in den Vordergrund rückte) erleichtern würde. Ein solcher instrumenteller Multilateralismus ist für konservative Internationalisten kein Problem.

Bush erbt von seinem Vorgänger eine Vereinbarung über die amerikanischen Beiträge zu den VN, die auch den schärfsten VN-Kritiker im Kongress, Senator Jesse Helms, zufrieden stellte. Im Dezember 2000 reduzierte die VN-Vollversammlung den amerikanischen Anteil am administrativen Budget der VN von 25 Prozent auf 22 Prozent, den Anteil an den Peacekeeping-Ausgaben von 30,4 auf 26 Prozent im Jahre 2003. (Die Vereinbarung wurde dadurch erleichtert, dass CNN-Gründer Ted Turner mit bis zu 35 Mio. Dollar die entstehende Haushaltslücke füllen will).

19. Siehe Eliot A. Cohen, »Defending America in the Twenty-First Century«, in: *Foreign Affairs*, 79 (November/Dezember 2000) 6 ([www.foreignaffairs.org](http://www.foreignaffairs.org)).

20. Siehe Oliver Thränert, »Rüstungskontrolle und Alleingang: Die globale Nichtverbreitungspolitik der USA«, in: Rudolf/Wilzewski, *Weltmacht ohne Gegner*, S. 269–296.

21. Bei seiner Nominierungsanhörung hatte Powell in seinen vorbereiteten Bemerkungen den Eindruck erweckt, der Bush-Administration sei nicht an einer Ratifizierung des CTBT gelegen. In der Diskussion klang dies dann etwas anders: Die Administration werde in dieser Sitzungsperiode des Kongresses den Vertrag nicht zur Ratifizierung einbringen. Siehe Jane Perlez, »Confirmation Hearings Prove Easy for Powell«, in: *New York Times*, 18.1.2001.

22. Siehe Edward C. Luck, *Mixed Messages: American Politics and International Organization 1919–1999*, Washington, D.C.: The Brookings Institution 1999.

Die Bereitschaft von Helms, diese Einigung zu akzeptieren, bedeutet jedoch keinen plötzlichen Sinneswandel zu einem Multilateralismus, der über die bloße instrumentelle Nutzung der Vereinten Nationen im Sinne nationaler Interessen der USA hinausginge. Die Vereinten Nationen sind aus dieser Sicht nützlich, um »coalitions of the willing« zusammenzubringen, Sanktionen durchzusetzen und, falls nötig, Staaten zu unterstützen, wenn sie sich zu kollektivem Handeln durchringen. Alles was auch nur im geringsten nach einer Einschränkung amerikanischer Souveränität aussehen könnte, wird abgelehnt – vor allem auch die Idee, erst die Autorisierung der Vereinten Nationen verleihe Militärinterventionen einer Demokratie wie der amerikanischen Legitimität.

Dieser Unilateralismus äußert sich weiterhin in der entschiedenen Ablehnung des Internationalen Strafgerichtshofes, der, so Helms und andere Konservative, »souveräne Autorität« über amerikanische Bürger beanspruche.<sup>23</sup> Die ausscheidende Clinton-Administration unterzeichnete zwar gegen den Widerstand des Pentagon und der konservativen Republikaner im Kongress noch den Vertrag über die Errichtung dieses Strafgerichtshofes, um den USA die Möglichkeit zu bewahren, in weiteren Verhandlungen Struktur und Verfahren des Gerichtes zu beeinflussen und, wie es Clinton ausdrückte, die »Tradition moralischer Führung« aufrecht zu erhalten.<sup>24</sup> Doch eine Ratifizierung ist nicht zu erwarten. Jesse Helms hat den Widerstand gegen den Strafgerichtshof – und damit den Schutz amerikanischer Soldaten vor, wie befürchtet wird, ideologisch motivierten Anklagen – zu einer seiner außenpolitischen Prioritäten erklärt. Bush ließ sogleich verkünden, dass der Vertrag in der vorliegenden Form dem Senat nicht zur Ratifizierung zugeleitet, sondern vielmehr nach Amtsantritt überprüft werde.

Doch nicht nur hier zeigt sich, dass die Bush-Administration keineswegs mit in allen Punkten festgefühten außenpolitischen Vorstellungen ihr Amt angetreten hat. Vielmehr wird, wie unter jeder neuen Administration, die gesamte Außenpolitik einer Überprüfung unterzogen – was dann oft in der Fortsetzung der bisherigen Politik mündet. Welches sind die alternativen strategischen Optionen in einigen auch für die transatlantischen Beziehungen wichtigen Bereichen der Außenpolitik? Welches sind die aufgrund der internationalen

und innenpolitischen Rahmenbedingungen zu erwartenden Ansätze?

### **Raketenverteidigung: drei Optionen mit unterschiedlichen Implikationen**

Der Aufbau einer Raketenverteidigung war das zentrale sicherheitspolitische Wahlversprechen von George W. Bush.<sup>25</sup> Aus der unter Konservativen dominierenden Sicht sind amerikanische Interessen vielfach bedroht, insbesondere von Staaten, die nach Massenvernichtungswaffen streben. Das Ziel der Nichtverbreitung wird zwar nicht aufgegeben; doch es wird damit gerechnet, dass ein dazu entschlossener Staat sich diese Waffen und Raketen beschaffen kann. Dieses Bestreben soll durch den Aufbau von Verteidigungssystemen entwertet werden, die die Abschreckung stärken und die amerikanische Handlungsfähigkeit in Krisen sichern sollen.<sup>26</sup>

Doch wirklich gewiss war zu Amtsantritt von Präsident Bush nur, dass die Raketenverteidigung vorangetrieben werden sollte. Offen war jedoch, auf welche der grundlegenden strategisch-technologischen Optionen die Bush-Administration dabei setzen würde.<sup>27</sup>

Als *erste* Option bietet sich die Fortsetzung des Raketenabwehrprojekts der Clinton-Administration an, nämlich die Stationierung von 100 Abfangraketen in Alaska. Bei einer frühen Entscheidung für diese Option könnten 2002 die ersten Abfangraketen stationiert werden, könnte das System 2006 einsatzbereit sein – vorausgesetzt

23. Jesse Helms, »American Sovereignty and the UN«, in: *The National Interest*, (Winter 2000/2001) No. 62 ([www.nationalinterest.org](http://www.nationalinterest.org)).

24. Zitiert in Steven Lee Myers, »U.S. Signs Treaty for World Court to Try Atrocities«, in: *New York Times*, 1.1.2000.

25. »At the earliest possible date, my administration will deploy anti-ballistic missile systems, both theater and national, to guard against attack and blackmail.« George W. Bush, A Period of Consequences, *The Citadel*, September 23, 1999 (zugänglich über <http://www.georgewbush.com>).

26. Siehe Statement of Donald H. Rumsfeld, »Prepared for the Confirmation Hearing before the U.S. Senate Committee on Armed Services«, January 11, 2001.  
27. Eine Analyse der Optionen findet sich bei Greg Jaffe/Anne Marie Squeo, »Missile-Defense Project Race Begins As Groups Vie For Lucrative Contacts«, in: *Wall Street Journal*, 30.1.2001.

der nächste, voraussichtlich im Juni 2001 stattfindende Raketentest wäre erfolgreich. Bush hatte das Clinton-Programm im Wahlkampf kritisiert, da ein solches NMD-System keinen Schutz für die Verbündeten biete. Dass eines der Kriterien bei der Entscheidung der Schutz der Verbündeten ist, wurde von der designierten Sicherheitsberaterin Rice kurz vor Amtsantritt noch einmal deutlich gemacht – mit dem ausdrücklichen Hinweis, der neue Präsident wolle kein »decoupling«. <sup>28</sup> Eine Abkehr von der unter Clinton verfolgten Option dürfte bei jenen Republikanern im Kongress Unmut hervorrufen, die auf einen möglichst schnellen Aufbau von Raketenverteidigungssystemen drängen und argumentieren, das bodengestützte System könne später noch um see- und weltraumgestützte Systeme ergänzt werden.

Die *zweite* Option wäre der Aufbau sogenannter »boost-phase«-Abwehrsysteme, die Raketen unmittelbar nach dem Start vernichten sollen (wenn noch keine Stör- und Täuschkörper bzw. eine Vielzahl von Gefechtsköpfen freigesetzt worden sind). Unter den Beratern von Bush, das war im Wahlkampf deutlich geworden, besteht eine Neigung zu seegestützten »boost-phase«-Systemen, die auf dem Aegis-Kreuzer-Verteidigungssystem aufbauen würden. Flexibilität und damit auch die Möglichkeit des Schutzes Verbündeter wären Vorteile eines solchen Systems. Da aufsteigende Raketen innerhalb von nicht einmal vier Minuten abgefangen werden müssten, würde eine Stationierung in Nähe der Raketenbasen eines potenziellen Gegners notwendig. Im Falle Nordkoreas wäre dies wohl zu realisieren; bei einem Staat, der seine Raketen aus dem entlegenen Landesinneren abfeuern könnte (etwa Iran), wäre die Raketenabwehr mit seegestützten Systemen allein vermutlich nicht möglich. An luftgestützten Systemen wird zwar gearbeitet, doch die technologischen Probleme sind nicht gelöst. Außerdem würde dies erfordern, dass eine Flotte umgerüsteter Boeing-747-Flugzeuge ständig über potenziellen Bedrohungsregionen patrouillieren müsste. Landgestützte »boost-phase«-Systeme sind noch nicht in der Entwicklung; sie müssten jedoch, sollen sie der Abwehr irakischer oder iranischer Raketen dienen, auf fremdem, an diese Staaten angrenzendem Territorium stationiert werden. Ein solches System böte, wie in der amerikanischen Debatte argumentiert wurde, die Chance, die

negativen Auswirkungen auf die amerikanisch-russische Sicherheitszusammenarbeit und vielleicht auch die chinesische Befürchtung zu verringern, ein funktionierendes amerikanisches Raketenverteidigungssystem werde die eigene Abschreckungsfähigkeit gefährden. Ja, nach optimistischer Erwartung würde sich die Möglichkeit eröffnen, in Zusammenarbeit mit Russland ein »boost-phase«-System aufzubauen, das unzweideutig gegen die Bedrohung durch Raketen in Staaten wie Iran, Irak und Nordkorea gerichtet wäre. <sup>29</sup> Die »boost-phase«-Option würde die Errichtung einer Raketenverteidigung auf jeden Fall verzögern. Die beteiligten Firmen hoffen zwar, seegestützte Systeme schon 2006 einsatzbereit zu haben, luftgestützte im Jahre 2007. Doch vermutlich ist die Einschätzung jener Experten realistischer, die nicht vor 2010 mit der Möglichkeit der Stationierung solcher Systeme rechnen.

Noch weiter in der Zukunft – und zwar um Jahrzehnte – würde die Verwirklichung der dritten Option liegen, die Errichtung eines weltraumgestützten Laserabwehrsystems.

Kurzfristig könnten also nur die von der Clinton-Administration geplanten Abfangraketen stationiert werden. Nur wenn diese Option weiterverfolgt wird, stellt sich in nächster Zeit die Frage eines Ausstiegs aus dem ABM-Vertrag, sofern mit Moskau keine Einigung über eine Veränderung des Vertrages erzielt werden kann. Dass die Bush-Administration auf Verhandlungen setzt, wurde früh signalisiert. Sie kann kein Interesse daran haben, in der Frühphase ihrer Amtszeit eine diplomatische Krise auszulösen. <sup>30</sup>

28. Siehe Susan Ellis, Bush Will Listen To Allies' Concerns On Troop Deployments, Rice Says, U.S. Department of State, International Information Programs, Washington File, 18 January 2001 (<http://usinfo.state.gov/cgi-bin/washfi...lt&t=/products/washfile/newsitem.shtml>).

29. So könnten Abfangraketen zur Abwehr nordkoreanischer Raketen etwa in der Region um Wladiwostok stationiert werden, zur Abwehr iranischer Raketen in der Türkei oder in Ascherbeidschan. Siehe Theodore Postol, »Hitting Them Where It Works«, in: *Foreign Policy*, (Winter 1999–2000) 117, S. 132–133.

30. Siehe Joseph Cirincione, »Still Kicking: A Forecast of the Post-Clinton NMD Debate«, in: *Disarmament Diplomacy*, No. 50 (<http://www.acronym.org.uk/50nmd.htm>)

## Beziehungen zu Russland: Konzentration auf Sicherheitsfragen

Von einer amerikanischen Russlandpolitik ließ sich am Ende der Amtszeit Clintons kaum mehr sprechen. Die ehrgeizige, auf dem Modell des »Big Bang«, also einer schnellen Privatisierung der Unternehmen beruhende Transformationspolitik, gilt als gescheitert und diskreditiert.<sup>31</sup> Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit war weithin zum Stillstand gekommen; START II zwar ratifiziert, aber nicht in Kraft getreten und mit NMD und der Einhaltung des ABM-Vertrages verknüpft. Die Beziehungen waren zudem durch Konflikte belastet, die vor allem aus dem unterschiedlichen Umgang mit den sogenannten »Schurkenstaaten« resultierten. Die russische Nuklear- und Rüstungs-kooperation mit Iran warf ihren Schatten über die gesamten amerikanisch-russischen Beziehungen, ja im US-Kongress wurde die Russlandpolitik weithin zu einer Funktion der Iranpolitik. Immer wieder gab es Vorstöße, die ohnehin abnehmende und sich auf die Abrüstungshilfe (bekannt als Nunn-Lugar-Programm) verlagernde Unterstützung Russlands mit der Beendigung der russisch-iranischen Zusammenarbeit bei Nuklear- und Raketentechnologie zu verknüpfen.<sup>32</sup>

Wie wird sich die Russlandpolitik unter Präsident Bush entwickeln? Drei strategische Optionen lassen sich in der amerikanischen Diskussion finden:<sup>33</sup>

- ▶ »Proto-containment« eines entweder langfristig wieder erstarkenden Russlands bzw. Eindämmung der von einem ins Chaos abgleitenden Russland ausgehenden Gefahren;
- ▶ sicherheitspolitisches Engagement in jenen Bereichen, in denen grundlegende amerikanische Interessen berührt sind;
- ▶ umfassendes Engagement, das auf der Prämisse beruht, dass eine effektive sicherheitspolitische Zusammenarbeit in ein umfassenderes vertrauensbildendes Kooperationsgeflecht eingebunden sein muss.

Wie Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice in deutlichen Worten in Erinnerung rief, ist Russland für die amerikanische Außenpolitik nicht wegen seines Machtpotenzials eine Herausforderung, sondern weil es eine Macht im Niedergang (»declining power«) ist.<sup>34</sup> Unter Bush ist eine Konzentration auf die sicherheitspolitischen Themen zu

erwarten, die für die USA in ihren Beziehungen zu Russland von vorrangigem Interesse sind. Die Skepsis gegenüber Bemühungen von außen, die Entwicklungen in Russland zu beeinflussen, reflektiert dabei sicher zu einem Gutteil die Ernüchterung über den Fehlschlag einer ambitionierten Politik. Sie entspricht jedoch auch der vorherrschenden realistischen Sicht internationaler Politik, nach der sich die Außenpolitik eines Staates in erster Linie aus seinem Machtpotenzial herleitet und seine innere Verfasstheit wenig Einfluss auf sein Außenverhalten hat. Die innere Struktur eines Staates mag liberalen Wertvorstellungen nicht entsprechen, solange aber im Sicherheitsbereich Kooperation möglich ist, spielt dies aus dieser Perspektive eine geringe Rolle.<sup>35</sup>

Die Bush-Administration wird versuchen, NMD mit tiefen Einschnitten in den Nukleararsenalen Russland schmackhaft zu machen. Ob dies in der Form vertraglicher Rüstungskontrolle geschieht oder eher mit dem Ansatz unilateraler Schritte wird sich nach Abschluss des umfassenden »strategic review« zeigen. Einseitige Schritte sind jedoch wahrscheinlich dem Widerstand von Teilen des Kongresses und des Pentagon ausgesetzt.<sup>36</sup> Eine drastische Verringerung in Richtung der von Russland für START III angestrebten Höchstgrenze von 1500 Nukleargefächtsköpfen oder gar darunter würde eine Veränderung der geltenden

31. Siehe Paul Starobin, »What Went Wrong«, in: *National Journal*, 4.12.1999, S. 3450–3457.

32. Siehe Stuart D. Goldman, »Russia«, Washington: *Congressional Research Service*, June 15, 2000 (<http://www.fas.org/man/crs/inter-19.htm>); Curt Tarnoff, »The Former Soviet Union and U.S. Foreign Assistance«, Washington: *Congressional Research Service*, June 15, 2000 (<http://www.fas.org/man/crs/inter-33.htm>).

33. Hierzu und zu den Problemen der amerikanisch-russischen Beziehungen insgesamt siehe »U.S.-Russian Relations at the Turn of the Century«. Reports of the U.S. and Russian Working Groups, Organized by the Carnegie Endowment for International Peace (Washington) and the Council on Foreign and Defense Policy (Moscow), 2000.

34. Siehe Jane Perlez, »A New Look at Russia«, in: *New York Times*, 24.12.2000.

35. Siehe Peter Baker/Susan B. Glaser, »Focus Shifting in U.S.-Russia Relations«, in: *Washington Post*, 15.1.2001, S. A15.

36. Insgesamt als Überblick zur Thematik siehe James M. Lindsay, »The Nuclear Agenda: Arms Control and Missile Defense Are Back in the News«, in: *The Brookings Review*, 18 (Herbst 2000) 4, S. 8–11.

Nukleardoktrin erfordern, wie sie in einer Direktive von Präsident Clinton aus dem Jahre 1997 enthalten ist, die die Möglichkeit in Betracht zieht, dass in Russland wieder ein feindlich gesonnenes Regime an die Macht kommt. Soweit bekannt, sieht der geheime Single Integrated Operation Plan (SIOP) folgendes vor: 1100 Gefechtsköpfe, die auf russische Nuklearstellungen gerichtet sind, 500 Gefechtsköpfe gegen konventionelle militärische Ziele, 160 für Führungseinrichtungen (hinzukommen rund 500 Ziele in China und den sogenannten »Schurkenstaaten«).<sup>37</sup> Eine Abkehr von dem noch immer vom Denken des Kalten Krieges geprägten »nuclear posture«, also insbesondere ein »de-alerting« der Nuklearwaffen, wäre ein wichtiger Schritt, der die weitere Abrüstung erleichtern könnte.<sup>38</sup> Präsident Bush will im Grunde die nukleare Abschreckung im Verhältnis zu Russland überwinden; doch dies hängt von der kooperativen Gestaltung von NMD ab – aber nicht nur davon.

### NATO-Erweiterung: keine Priorität

Nicht minder problematisch für die weitere Entwicklung der amerikanisch-russischen Beziehungen ist die zweite Runde der NATO-Erweiterung. Denn die Frage der Aufnahme baltischer Staaten steht an, russische Sicherheitssensibilitäten sind daher weit stärker berührt als in der ersten Runde.<sup>39</sup> Die NATO hat auf ihrem Gipfel im April 1999 das Bekenntnis zur Offenheit des Bündnisses bekräftigt und erklärt: »The Alliance expects to extend further invitations in coming years to nations willing and able to assume responsibilities and obligations of membership, and as NATO determines that the inclusion of these nations would serve the overall political and strategic interest of the Alliance and that the inclusion would enhance overall European security and stability.«<sup>40</sup> Versprochen wurde auch, dass beim nächsten Gipfeltreffen, das nicht später als 2002 stattfinden soll, geprüft wird, welchen Fortschritt die an der Mitgliedschaft interessierten Staaten gemacht haben, um die Bedingungen für die Aufnahme zu erfüllen.

Die Bush-Administration wird daher im Laufe des Jahres ihre Position zu bestimmen haben – keine leichte Aufgabe. Das Interesse unter anderen

NATO-Staaten an der Aufnahme neuer Mitglieder hat abgenommen, mit der Aufnahme Polens ist für Deutschland das Wichtigste geschehen. Trotz einiger Sympathie für das Anliegen der baltischen Staaten kann in den USA kein Beitrittsaspirant auf so viel innenpolitische Unterstützung zählen, wie sie Polen hatte (Ungarn und die Tschechische Republik führen dabei im Kielwasser Polens). Jetzt ist vielmehr damit zu rechnen, dass der Senat eine eher skeptische Haltung an den Tag legt. Schließlich wird es schwierig sein, eine überzeugende strategische Begründung für die Auswahl des einen oder mehrerer Aspiranten zu finden. Es gibt nicht die natürlichen, die »offensichtlichen« Kandidaten wie in der ersten Runde, zumal die entscheidende Frage nach der strategischen Rechtfertigung der NATO-Erweiterung unbeantwortet, zumindest in einigen Aspekten diffus blieb. Natürlich könnte die NATO überhaupt keine neue Einladung aussprechen, jedoch auf die Gefahr hin, ihre Glaubwürdigkeit zu gefährden. Sie könnte jedoch erklären, auf einem künftigen Gipfel, vielleicht im Jahre 2005, Einladungen auszusprechen. Ansonsten reichen die in den USA diskutierten Optionen vom »Big Bang«, der Aufnahme aller neun interessierten Staaten, bis zur Aufnahme nur eines Landes, wobei meist an Slowenien gedacht wird. Dazwischen liegt die Möglichkeit, zwei (Slowenien und die Slowakische Republik) aufzunehmen, ergänzt eventuell um ein drittes Land. Wenn denn zumindest ein baltischer Staat aufgenommen werden sollte, dann ist meist von Litauen die Rede, da es mit Polen an ein NATO-Land angrenzt und die russische Minderheit im Vergleich zu den anderen

37. Siehe Walter Pincus/Robert Suro, »How Low Should Nuclear Arsenal Go?«, in: *Washington Post*, 12.5.2000, S. A4.

38. Siehe Carnegie Endowment for International Peace, »An Agenda for Renewal: U.S.-Russian Relations«, A Report by the Russian and Eurasian Program of the Carnegie Endowment for International Peace, Washington 2000, S. 10–13.

39. Zur Problematik siehe Stephen Sestanovich, »Where Does Russia Belong?«, in: *The National Interest*, (Winter 2000/2001) 62 ([www.nationalinterest.org](http://www.nationalinterest.org)).

40. Paragraph 7 of the April 24, 1999 NATO Summit Communiqué, abgedruckt in Frank Carlucci/Robert Hunter/Zalmay Khalilzad (eds.), *Taking Charge: A Bipartisan Report to the President Elect on Foreign Policy and National Security – Discussion Papers*, Santa Monica: RAND 2000 (MR-1306/1-RC), S. 37–38 (38).

baltischen Staaten zahlenmäßig gering ist.<sup>41</sup> Die weitere Öffnung der NATO könnte für Russland vielleicht weniger problematisch werden, wenn die NATO die Mitgliedschaft der baltischen Staaten vom Schutz der russischen Minderheit abhängig macht, sich verpflichtet, keine nicht-nationalen Streitkräfte auf dem Gebiet der neuen Mitgliedsstaaten zu stationieren und die Perspektive erneut bekräftigt, dass die russische Mitgliedschaft in der NATO möglich ist.<sup>42</sup>

Während der Nominierungshörung erklärte der designierte Außenminister Colin Powell, dass die USA die russischen Einwände gegen eine Aufnahme der baltischen Staaten nicht fürchten sollten: »We have to do what's right for those nations.«<sup>43</sup> Diese Aussage dürfte vor allem an die Richtung um Senator Jesse Helms adressiert gewesen sein, die die NATO-Erweiterung im Sinne einer vorbeugenden Eindämmung Russlands versteht und jetzt die Aufnahme der baltischen Staaten fordert.<sup>44</sup> Doch über das grundsätzliche Bekenntnis zur weiteren Öffnung der NATO hinaus ist wenig zu erkennen. Die traditionelle Linie des Pentagon, dass die Erweiterung der NATO daran zu messen ist, ob sie die Sicherheit der USA und des Bündnisse stärkt und im Zuge der Öffnung die Fähigkeit zum kollektiven Handeln bewahrt wird, spiegelte sich deutlich in den Äußerungen von Verteidigungsminister Rumsfeld wider.<sup>45</sup>

## Die künftige Rolle der NATO: Arbeitsteilung oder Partnerschaft?

Unter Clinton wurde zwar die Transformation der NATO im Hinblick auf ihr Aufgabenverständnis vorangetrieben; doch die Struktur der sicherheitspolitischen Beziehung zwischen USA und Europa blieb unverändert.<sup>46</sup> Die Clinton-Administration hat die NATO genutzt, um die überkommene Rolle der USA als »wohlwollender Hegemon« fortzuführen, der die Interessen anderer Staaten in die Definition eigener nationaler Interessen inkorporiert. Sie blieb der traditionellen Logik amerikanischer Europapolitik verhaftet, nach der ohne die USA als Führungsmacht die Rückkehr Europas zu alten Sicherheitsdilemmata und Rivalitäten droht – mit sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Konsequenzen für die USA.<sup>47</sup> Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

(ESVP), die nach dem Kosovo-Krieg vorangetrieben wurde, sah die Clinton-Administration mit wachsender Ambivalenz und deutlichen Vorbehalten, die sich in den »drei D's« ausdrückten: »no decoupling, no duplication, no discrimination.«<sup>48</sup> Das meint: keine Trennung der Verbindung zwischen NATO und ESVP; keine Verdoppelung militärischer Fähigkeiten, sondern Beseitigung der bestehenden Defizite; keine Diskriminierung von NATO-Staaten, die nicht der EU angehören, sondern ihre Einbindung in die Planungen. Dem lag die Sorge vor einem »europäischen Caucus« innerhalb der NATO zugrunde, vor dem Entstehen einer Situation, in der zuerst die EU ihre Position bestimmen und dann die Vertreter der einzelnen europäischen Staaten innerhalb der NATO diese Position beharrlich vertreten würden – was die amerikanische Führungsrolle beeinträchtigen

41. Siehe Robert E. Hunter, »NATO Enlargement: Decisions for the New President«, in: Carlucci et al., *Taking Charge*, S. 28–37; Jeffrey Simon, *The Next Round of NATO Enlargement*, Washington: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Strategic Forum No. 176, October 2000.

42. Richard N. Haass, »Foreign Policy in the Age of Primacy«, in: *The Brookings Review*, 18 (Herbst 2000) 4, S. 2–7.

43. Zitiert in Jane Perlez, »Confirmation Hearings Prove Easy for Powell«, in: *New York Times*, 18.1.2001.

44. Siehe Jesse Helms, »Towards a Compassionate Conservative Foreign Policy«, Rede auf einer Veranstaltung des American Enterprise Institute, 11. Januar 2001 (zugänglich über <http://usinfo.state.gov>).

45. Siehe »Rumsfeld Says He Will Consult More Closely With Allies«, U.S. Department of State, International Information Programs, Washington File, 12 January 2001 (zugänglich über <http://usinfo.state.gov>).

46. Siehe Ivo H. Daalder, »Europe: Rebalancing the U.S.-European Relationship«, in: *The Brookings Review*, 18 (Herbst 2000) 4, S. 22–25.

47. Kritisch analysiert wird die traditionelle Logik amerikanischer Europapolitik von Benjamin C. Schwarz, »Cold War Continuities: US Economic and Security Strategy Towards Europe«, in: Ted Galen Carpenter (ed.), *The Future of NATO*. The Journal of Strategic Studies (Special Issue), 17 (Dezember 1994) 4, S. 82–104.

48. Siehe etwa die Reden von Deputy Secretary of State Strobe Talbott, »The State of the Alliance: An American Perspective«, Brüssel, 15. Dezember 1999 ([http://www.state.gov/www/policy\\_remarks/19997991215\\_talbott\\_nac.html](http://www.state.gov/www/policy_remarks/19997991215_talbott_nac.html)) oder die Rede von Verteidigungsminister William S. Cohen auf der 36. Internationalen Konferenz für Sicherheitspolitik am 5. Februar 2000 in München, in deutscher Übersetzung abgedruckt in: *Internationale Politik*, 55 (März 2000) 3, S. 125–128.

würde. Denn aus dem traditionellen »multiplen Bilateralismus«<sup>49</sup> unter amerikanischer Führung würde sich eine neue Figur entwickeln – eine gleichberechtigte, nicht-hegemoniale Kooperation.

Doch die innenpolitischen Grundlagen für die Strategie »wohlwollender Hegemonie« sind brüchig geworden, gerade was die Unterstützung des Kongresses, insbesondere der Republikaner, für die neue Rolle der NATO in europäischen Krisen und Konflikten angeht. Die NATO wird dort im hergebrachten Sinne eines kollektiven Verteidigungsbündnisses und eines Instrumentes amerikanischer Einflussnahme in Europa geschätzt. Eine Ausweitung der Aufgaben über diese Rolle hinaus trifft auf große Skepsis im Kongress. Von der neuen, auf Krisenmanagement und Friedensdurchsetzung hin orientierten NATO, so ist gerade von konservativer Seite in den USA zu hören, profitieren vor allem die Europäer, nicht aber die USA, die von den Konflikten in Europa kaum berührt werden, dafür aber ihre an anderen Stellen – vor allem am Persischen Golf und in Ostasien – dringender gebrauchten militärischen Fähigkeiten gefährdeten. Es ist daher kein Zufall, dass Überlegungen zu einem neuen »strategic bargain« zwischen Europa und den USA – nämlich die europäische Bereitschaft zum Ausbau militärischer Fähigkeiten im Austausch gegen die amerikanische Bereitschaft, den europäischen Verbündeten einen gewichtigeren Einfluss zuzugestehen – inzwischen vor allem von konservativer, ein selektives Engagement in Europa favorisierender Seite kommen.<sup>50</sup> Die Wahlkampforderung von Bush nach einer »neuen Arbeitsteilung« im Bündnis spiegelte diese Stimmung wider. Sie ist der konzeptionelle Kerngedanke hinter der Idee, die USA sollten ihre Rolle im Kosovo reduzieren. Nach den negativen Reaktionen unter den Verbündeten wurde dieses Thema jedoch nur mehr in sehr vorsichtig formulierter Form angesprochen; die neue Administration war bemüht, sich als verlässlicher Bündnispartner darzustellen. Eine Reduzierung des Balkanengagements käme – so George W. Bush – nur nach sorgfältiger Überprüfung und nach Konsultationen mit den Verbündeten in Betracht.<sup>51</sup>

Die NATO als Säule der amerikanisch-europäischen Beziehungen ist, so Außenminister Powell, »sakrosankt«.<sup>52</sup> In diesem Denkraum sind keine schnellen Veränderungen, keine Um-

brüche in der amerikanischen Europapolitik zu erwarten. Das gilt ebenso für die Haltung gegenüber ESVP, die das potenzielle Risiko in sich birgt, Ressourcen von der NATO abzuleiten und so die Fähigkeit zur kollektiven Verteidigung zu schwächen.<sup>53</sup> Die erklärte Unterstützung eines militärisch stärkeren Europa ist daran geknüpft, dass dies die NATO stärkt. Wie es scheint, teilt die Bush-Administration die von der Clinton-Administration am Ende ihrer Amtszeit unmissverständlich geäußerten Bedenken.

Doch welches ist die strategische Rolle der NATO? Die NATO als Garant der Friedenssicherung nicht nur in Europa, sondern auch in angrenzenden Regionen wie Afrika und Naher Osten? Die Europäer haben dazu, wie die Debatte um das Strategische Konzept zeigte, keine Neigung. Die NATO vor allem als Rückversicherung gegenüber einem wiedererstarkenden Russland? Doch wenn es immer deutlicher werden sollte, dass Russland zu einem solchen Wiedererstarken gar nicht in der Lage ist, bleibt dann als einzige Aufgabe die Friedenssicherung? Doch wenn in dieser Hinsicht die EU immer mehr Aufgaben übernimmt, welche

49. Michael Brenner/Phil Williams, Europa und die Vereinigten Staaten. Amerikanische Sicherheitspolitik in den neunziger Jahren, Sankt Augustin: Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung, Mai 1992 (Interne Studien, No. 36/1992), S. 13.

50. Siehe John C. Hulsmann, »A Grand Bargain With Europe: Preserving NATO for the 21st Century«, Washington: *The Heritage Foundation Backgrounder*, No. 1360 (April 17, 2000); Kim R. Holmes, »The United States and Europe in the 21st Century: Partners or Competitors?« Washington: *The Heritage Foundation*, March 20, 2000 (Heritage Lectures, No. 657). Aus liberaler Sicht siehe Charles A. Kupchan, »In Defence of European Defence: An American Perspective«, in: *Survival*, 42 (Sommer 2000) 2, S. 16–32.

51. Siehe David R. Sands, »Bush says he would consult allies on any troop pullouts«, in: *The Washington Times*, 19.1.2001.

52. Statement of Secretary of State-Designate Colin L. Powell, Prepared for the Confirmation Hearing of the U.S. Senate Committee on Foreign Relations, January 17, 2001 (zugänglich über <http://usinfo.state.gov>)

53. Siehe »Rumsfeld Says He Will Consult More Closely With Allies«, U.S. Department of State, International Information Programs, Washington File, 12 January 2001; siehe auch die Rede von Verteidigungsminister Rumsfeld am 3. Februar 2001 auf der Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik (zugänglich über <http://usinfo.state.gov>)

Bedeutung hat dann noch die NATO? Noch muss sich die Bush-Administration diesen Fragen nicht stellen, noch kann auch auf europäischer Seite der Frage nach der weiteren Gestaltung der amerikanisch-europäischen Sicherheitszusammenarbeit ausgewichen werden.

Aber auf Dauer werden weder die Bush-Administration noch die europäischen Verbündeten die Frage nach einer neuen, stabilen strategischen Grundlage für die NATO unbeantwortet lassen können. Im Grunde gibt es zwei klare alternative Optionen für die weitere Entwicklung der NATO: eine globale amerikanisch-europäische Partnerschaft oder eine europäisch-amerikanische Arbeitsteilung.<sup>54</sup> Die erste Option würde bedeuten, dass die Europäer bereit wären, mehr Verantwortung und Lasten außerhalb Europas zu übernehmen. Für die USA würde dies bedeuten, die europäischen Verbündeten wirklich als Partner zu akzeptieren und nicht nur als Gefolgsleute zu betrachten und zu behandeln. Beide Implikationen machen es unwahrscheinlich, dass die NATO sich in diese Richtung entwickelt. Die zweite Option hieße, dass die Europäer in erster Linie für die Wahrung des Friedens in Europa zuständig sind, die USA sich vor allem auf den Mittleren Osten und Ostasien konzentrieren können. Die NATO bliebe als »Versicherungspolice« für Europa bestehen, sollte das erneute Engagement der USA notwendig werden. Ansonsten wäre sie im Wesentlichen der institutionelle Rahmen, in dem die Arbeitsteilung auf in der Tendenz gleichgewichtiger Basis geregelt wird. ◀

54. Siehe David C. Gompert, »U.S. Alliance Relations in the Global Era«, in: Carlucci et al., *Taking Charge*, S. 39–48.