

S+F Sicherheit und Frieden Security and Peace

Herausgeber:

Dr. habil. Michael Brzoska

Prof. Dr. Hans J. Giessmann

Dr. Heiner Hänggi

Heinz-Dieter Jopp

Dr. Erwin Müller

Andreas Prüfert

Themenschwerpunkt:

Transatlantische Beziehungen

Renewing the Atlantic Partnership

Task Force Report, sponsored by the Council on Foreign Relations

Dissonanzen im transatlantischen Bündnis überwinden

Friedbert Pflüger

Die Krise der westlichen Allianz und die Krise des Multilateralismus

Joachim Krause

Der Strategiewandel amerikanischer Außenpolitik und die Folgen für die transatlantischen Beziehungen

Peter Rudolf

Weitere Beiträge von ...

Margret Johannsen, Andrea Berg

4 2004
22. Jahrgang
ISSN 0175-274X



Nomos

Schriftleitung :
Prof. Dr. Hans J. Giessmann

Redaktion:
Dr. Erwin Müller (V.i.S.d.P.)
Dr. Patricia Schneider
Dr. Thorsten Stodiek

Redaktionsanschrift:
S+F
c/o IFSH, Falkenstein 1, D-22587 Hamburg
Tel. 0049-40-86 60 77-0
Fax 0049-40-8 66 36 15
E-Mail: s-und-f@web.de

Druck und Verlag:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG,
Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden,
Tel. 0049-72 21-21 04-0,
Fax 0049-72 21-2104-27

Anzeigen:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG,
Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden,
Tel. 0049-72 21-21 04-34,
E-Mail: bold@nomos.de

Die Zeitschrift, sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags.

Namentlich gekennzeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/ Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Erscheinungsweise:
vierteljährlich

Bezugspreis 2004: jährlich 59,- € (inkl. MwSt), Einzelheft 17,- €, Jahresabonnement für Studenten 49,- € (gegen Nachweis), zuzüglich Porto und Versandkosten; Bestellungen nehmen entgegen: Der Buchhandel und der Verlag; Abbestellungen mit Drei-Monats-Frist zum Jahresende. Zahlungen jeweils im Voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Konto 73636-751 (BLZ 660 100 75) und Stadtsparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266 (BLZ 662 500 30).

ISSN 0175-274X

S+F Sicherheit und Frieden
Security and Peace

22. Jahrgang, S. 163–218

4/2004

EDITORIAL II

THEMENSCHWERPUNKT

TRANSATLANTISCHE BEZIEHUNGEN

Renewing the Atlantic Partnership
Task Force Report, sponsored by the Council on Foreign Relations 163

Dissonanzen im transatlantischen Bündnis überwinden
Friedbert Pflüger 174

Die Krise der westlichen Allianz und die Krise des Multilateralismus
Joachim Krause 179

Der Strategiewandel amerikanischer Außenpolitik und die Folgen für die transatlantischen Beziehungen
Peter Rudolf 190

BEITRÄGE AUS SICHERHEITSPOLITIK UND FRIEDENSFORSCHUNG

Zwischen Widerstand und Opposition: Gewaltordnungen in Palästina
Margret Johannsen 195

Wer hat Angst vor George Soros? Die Auseinandersetzung zwischen autoritären Machthabern und internationalen Organisationen in Zentralasien
Andrea Berg 206

NEUERSCHEINUNGEN 212

ANNOTATIONEN 213

BESPRECHUNGEN 215

Die Irak-Krise von 2002-2003 stellt eine der schwersten Belastungen für die Transatlantischen Beziehungen seit dem Ende des Kalten Krieges dar. Auch wenn sich Politik diesseits und jenseits des Atlantik bemüht, die Gemeinsamkeiten zu betonen und das Trennende zu relativieren, harren die brennenden Fragen unserer heutigen Zeit gemeinsamer Antworten und Lösungsansätze: Wie sollen wir umgehen mit weltweit vernetzt agierendem, jedoch stark dezentralisierten Terrorismus; mit Staaten oder Personen, die nach dem Besitz von Massenvernichtungswaffen streben und unter Umständen sogar bereit sein könnten, ihr Wissen meistbietend an Interessenten weiterzugeben; mit weltweit agierender organisierter Kriminalität, Menschen- und Drogenhandel; mit zerfallenden Staaten oder auch Warlords, deren Profit von der Aufrechterhaltung einer Bürgerkriegssituation abhängt? Damit stellt sich die Frage nach Gemeinsamkeiten in der Politik, nach innen und nach außen.

Sind die derzeitigen Probleme eher multilateral oder unilateral lösbar? Gilt eher die Macht des Rechtes, wie sie Europäer bevorzugen, oder das Recht der Macht, wie es offenbar derzeit die USA propagieren? Sollten die Probleme eher mit »soft power« denn mit »hard power« gelöst werden, wie es Joseph S. Nye in seinem vielbeachteten Buch »The Paradox of American Power« beschreibt? Überwiegt das Trennende der amerikanischen Außenpolitik, die von Ivo H. Daalder und James M. Lindsay in ihrem Buch »America Unbound« eingehend analysiert wird? Stimmen die Prämissen einer Vielzahl jüngster Untersuchungen über das transatlantische Verhältnis überhaupt?

Der Analyse dieses Themenkomplexes widmet sich die vorliegende Ausgabe von S+F in ihrem Themenschwerpunkt.

Eine unabhängige US-amerikanische **Task Force des Council on Foreign Relations** geht der Frage nach, welche Gemeinsamkeiten Europäer und Amerikaner in der Behandlung internationaler Probleme haben und wie die atlantische Partnerschaft erneuert werden kann.

Friedbert Pflüger beschreibt Wege, wie die Dissonanzen im transatlantischen Bündnis überwunden werden können.

Joachim Krause untersucht die Prämissen gegenwärtiger wissenschaftlicher Analysen auf ihre Stichhaltigkeit und Glaubwürdigkeit. Er votiert für einen bewussteren Umgang mit dem Thema Multilateralismus im Kontext um dessen Möglichkeiten zur Problemlösung und eine Stärkung der NATO durch deren Bereitschaft zur Übernahme größerer Verantwortung im Rahmen internationaler Sicherheit.

Peter Rudolf untersucht den Strategiewandel in der amerikanischen Außenpolitik und versucht, mögliche Kooperationsfelder zwischen den USA und den Europäern mit Schwerpunkt im Nahen und Mittleren Osten aufzuzeigen.

Die Rubrik »Beiträge aus Sicherheitspolitik und Friedensforschung« enthält zwei **referierte** Aufsätze.

Margret Johannsen analysiert die Entwicklung aktueller Gewaltordnungen in Palästina, die ihre Entstehung den Auseinandersetzungen mit Israel verdanken.

Andrea Bergs Aufsatz befasst sich mit den Konflikten zwischen zentralasiatischen Potentaten und in ihren Ländern tätigen internationalen Organisationen.

Die nächste Ausgabe von S+F wird sich dem Themenschwerpunkt Human Security widmen.

Herausgeber

Dr. habil. **Michael Brzoska**, Internationales Konversionszentrum Bonn (BICC)

Prof. Dr. **Hans J. Giessmann**, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Dr. **Heiner Hänggi**, Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF), Genf

Kapitän zur See **Heinz-Dieter Jopp**, Führungsakademie der Bundeswehr, Hamburg

Dr. **Erwin Müller**, Chefredakteur **Andreas Prüfert**, Europäische Organisation der Militärverbände (EUROMIL), Brüssel

Schriftleitung

Prof. Dr. **Hans J. Giessmann**

Redaktion

Dr. **Erwin Müller** (V.i.S.d.P.)

Dr. **Patricia Schneider**

Dr. **Thorsten Stodiek**

Beirat

Dr. **Alyson Bailes**, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Stockholm

Dr. **Detlef Bald**, München

Prof. Dr. **Joachim Betz**, Universität, Hamburg

Prof. Dr. **Hans-Peter Dürr**, Träger des Alternativen Nobelpreises, München

Prof. Dr. **Pál Dunay**, Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik, Genf
Prof. Dr. **Wolfgang Gessenharter**, Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg

Dr. **Sabine Jaberg**, Führungsakademie der Bundeswehr, Hamburg

Prof. Dr. **Charles A. Kupchan**, Georgetown University, Washington, D.C.

Dr. **Martin Kutz**, Führungsakademie der Bundeswehr, Hamburg

Dr. **Krzysztof Ruchniewicz**, Willy-Brandt-Zentrum für Deutschland- und Europastudien, Wrocław

Dr. **Martina Fischer**, Berghof Forschungszentrum für Konstruktive Konfliktbearbeitung, Berlin

THEMENSCHWERPUNKT

Renewing the Atlantic Partnership

Report of an Independent Task Force, sponsored by the Council on Foreign Relations*

INTRODUCTION

The accomplishments of the Atlantic alliance are remarkable. History records few, if any, alliances that have yielded so many benefits for their members or for the broader international community. After centuries of recurrent conflict, war among the European great powers has become inconceivable. The Cold War has been won; the threat of nuclear war has receded. Freedom has prevailed against totalitarian ideologies. Trade, investment, and travel are more open today than ever before. Progress in rais-

ing living standards – in rich and poor countries alike – is unprecedented.

Despite these accomplishments, the transatlantic relationship is under greater strain today than at any point in at least a generation. Many Europeans assume malign intent on the part of the United States. Many Americans resent European behavior and dismiss European perceptions of today's threats. The conviction that the United States is a hyperpower to be contained has become fashionable in Europe. Reliance on coalitions of the willing to act when the United Nations and the North Atlantic Treaty Organization (NATO) will not has become the policy of the United States.

The war in Iraq brought these strains to the point of crisis. France and Germany organized resistance to the United States in the UN Security Council – alongside Russia, historically NATO's chief adversary. The Bush administration, in turn, sought to separate these states from other members of the alliance and the European Union (EU). For a time, rhetoric replaced diplomacy as the primary instrument for taking positions, making criticisms, and shaping coalitions.

These events were, to say the least, unusual. The particular outcome was influenced by domestic politics, personality, miscommunication, and unfortunate circumstance. What happened, however, was more than an intersection of unex-

* Henry A. Kissinger and Lawrence H. Summers, Co-Chairs; Charles A. Kupchan, Project Director.

Task Force Members: Giuliano Amato, Reginald Bartholomew, Douglas K. Bereuter, Harold Brown, Richard R. Burt, Thierry De Montbrial, Thomas E. Donilon, Stuart E. Eizenstat, Martin Feldstein, John Lewis Gaddis, Timothy Garton Ash, G. John Ikenberry, Josef Joffe, Robert Kagan, Henry A. Kissinger, Charles A. Kupchan, Sylvia Mathews, Andrew Moravcsik, Andrzej Olechowski, Felix G. Rohatyn, Brent Scowcroft, Anne-Marie Slaughter, Lawrence H. Summers, Daniel K. Tarullo, Laura D'Andrea Tyson, Stephen M. Walt

This text is an excerpt from the Council-sponsored Task Force report. Copyright © 2004 by the Council on Foreign Relations®, Inc. All rights reserved.

Printed in the United States of America.

This report may not be reproduced in whole or in part, in any form beyond the reproduction permitted by Sections 107 and 108 of the U. S. Copyright Law Act (17 U. S. C. Sections 107 and 108) and excerpts by reviewers for the public press, without express written permission from the Council on Foreign Relations. For information, write to the Publications Office, Council on Foreign Relations, 58 East 68th Street, New York, NY 10021.

pected developments, disputes over policy, and bad luck. The roots of the Iraq conflict extend at least as far back as 11/9, the day in 1989 when the Berlin Wall came down; they were strengthened, in turn, by the events of 9/11, the day in 2001 when terrorists destroyed the World Trade Center, attacked the Pentagon, and killed 3,000 innocent people.

When the Soviet empire in Eastern Europe collapsed, the greatest reason for NATO solidarity disappeared. The subsequent unification of Germany, together with that country's peaceful integration into the alliance and the EU, deprived NATO of its clearest mission: containing and, if necessary, deterring any further expansion of Soviet influence on the continent. The alliance, in this sense, became a victim of its own success.

Threats to survival tend to concentrate minds. Without such threats, other needs loom larger in shaping the decisions of governments. The political temptation to gain advantage by criticizing or even patronizing allies increases and the urgency of maintaining a common front diminishes. Thus the end of the Cold War set Europe and the United States on separate paths when it came to defense spending, social priorities, the efficacy of military force, and even the optimal configuration of the post-Cold War world.¹

If 11/9 increased the scope for disagreements between the United States and Europe, 9/11 created the grounds for disagreements that are truly dangerous for the transatlantic relationship. The attacks of that day produced the most sweeping reorientation of U. S. grand strategy in over half a century. Washington's goal now would be not only to contain and deter hostile states, but also to attack terrorists and regimes that harbor terrorists before they could act. European strategies, in contrast, underwent no comparable revision. Although NATO proclaimed solidarity with the United States in the immediate aftermath of 9/11 – even to the point of invoking the previously unused Article Five of its charter, which treats an attack on one member as an attack on all – tensions within the alliance quickly escalated. The Bush administration, seeking to avoid limitations on its freedom of action, spurned offers of help in retaliating against al-Qaeda and its Taliban hosts in Afghanistan. Many NATO allies, in turn, complained of American unilateralism, while questioning the administration's insistence that the security of all nations was now at risk.

These shifts in the relationship between the United States and Europe – the consequences of 11/9 and 9/11 – make it clear that the transatlantic relationship urgently needs reassessment. With the Cold War won, European integration well advanced, and new threats emerging in unconventional forms from unexpected sources, it is not surprising that differences have emerged within the transatlantic community. What is surprising is the extent to which the terrorist attacks on the United States, and the reactions of Europeans to America's response to those attacks, have transformed these differences into active confrontation.

Clashes over substance and style have isolated and weakened the political constituencies that have traditionally kept Atlantic relations on course. Voices of moderation and restraint continue to confront heated dialogue, encouraging the political forces on both sides of the Atlantic that are skeptical of, if not averse to, efforts to sustain a strong transatlantic link. So too, has generational change taken a toll on the traditional pro-Atlantic constituencies.

This sequence of events therefore raises critical questions: Is the transatlantic relationship evolving into something akin to the balance-of-power system that existed prior to World War II? If so, should such a development be viewed with equanimity or alarm? Can NATO continue to exist in its present form and with its traditional focus? Can an expanding European Union cooperate with the new diplomacy of the United States? If not, what are the alternatives?

THE COMMON TRANSATLANTIC INTEREST

Alliances are means that serve ends. They are not ends in themselves. They exist to advance their members' interests, and they will survive only if those interests remain compatible. The fear that the Soviet Union might dominate post-World War II Europe produced a compatibility of interests that persisted throughout the Cold War. What comparable compatibilities exist today, within the post-11/9, post-9/11 transatlantic community?

The first and most important compatible interest, we believe, is **to maintain and support our shared traditions and the community that has formed around them.** The age of exploration saw European ideas and values transplanted to North America; the age of revolution saw constitutional democracy spread from the United States to Europe. Twice during the twentieth century, without any pre-existing alliance, Europeans and Americans elected to fight alongside one another to preserve their democratic values against authoritarian challenges. A third such challenge, that posed by the Soviet Union, required no global war, but it did produce the alliance that survives to this day. The fundamental purpose of that alliance, hence, reflects interests that preceded the Cold War, and that remain no less vital now that the Cold War is over. Europe and the United States must ensure that they remain embedded in a zone of democratic peace and that the nations of the Atlantic community are never again divided by balance-of-power competition.

A second compatible interest follows from the first: **to remove or at least neutralize whatever might place shared security and prosperity at risk.** At NATO's founding, the Soviet Union presented the clearest and most present danger to the Atlantic community. Today, the most pressing threats come from beyond Europe; the Atlantic alliance must adapt accordingly. Nonetheless, the task of consolidating peace on the European continent is not yet finished. NATO's founders were fully aware of two potential dangers that had produced great wars in the past and might

¹ See Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* (New York: Knopf, 2003).

yet do so in the future. One of these was aggressive nationalism, an old problem in Europe that had culminated disastrously in the rise of Nazi Germany. The other was economic protectionism: the erection of barriers to international trade, investment, and the stabilization of currencies, which had deepened the Depression of the 1930s, thereby weakening the democracies just as they needed strength. The post-World War II transatlantic relationship, crafted jointly by Europeans and Americans, sought to remove these dangers by promoting the political and economic integration of Europe. That priority too survived the end of the Cold War and today remains – because of the dangers it is meant to avoid – as compelling a common interest as it was half a century ago.

A third compatible interest grows out of the first two: to help other parts of the world, including the Arab and Islamic world, share in the benefits of democratic institutions and market economies. Democracy and markets have brought peace and prosperity to the Atlantic community – and hold out promise to do the same elsewhere. Europe and the United States can both set important standards and provide concrete assistance as different peoples follow their own pathways to democratic institutions and free markets.

These, we think, are the fundamentals. Neither 11/9 nor 9/11 has altered them. The Task Force's first recommendation, therefore, is a simple one: **that Europeans and Americans acknowledge what unites them and reaffirm their commitment to a common purpose.**

PRIORITIES FOR THE FUTURE

What, then, are the policy objectives the transatlantic community should set for itself if it is to ensure a future in which Europeans, Americans, and much of the rest of the world can flourish? The Task Force suggests the following priorities:

First, and most important, a world of safety, free of fear of attack from states or from organizations or individuals acting independently of states. It follows that NATO should retain its historic mission of containing and, if necessary, deterring hostile states, but it should also adapt to new kinds of threats that challenge the international state system itself. This means being prepared to contain, deter, and if necessary intervene against sources of clear and present danger. Such a mission will require the capacity to respond across a spectrum of military options; it will demand the close coordination of intelligence and police work; it will involve readiness to act »out of area« (that is, beyond NATO's existing borders); it will necessitate the flexibility to deal with dangers the nature of which no one can now foresee. The founders of the alliance knew that without security little else would be possible. That remains true today, and it will remain true well into the future.

Second, the rule of law. Americans and Europeans should seek to extend as widely as possible the institutions of civil society that originated in the United States at the end of the

eighteenth century, that spread through most of Europe during the last half of the twentieth century, and that provide the indispensable underpinnings of international order in the twenty-first century. A special effort should be made to include the Arab and wider Islamic world in this undertaking. The objective here is not world government, but rather the coexistence of unity with diversity, of power with principle, of leadership with consultation, that only democratic federalism is capable of providing.

Third, the quality of life. Democratic federalism can hardly be expected to flourish when people lack the capacity to feed, clothe, house, and otherwise sustain themselves. Another heritage Europeans and Americans share is that of social responsibility: the obligation of government to provide the conditions – in terms of environment, health, education, and employment, as well as freedom of expression and equality of opportunity – upon which civil society depends. **Americans and Europeans cannot enjoy these privileges in an interconnected world without encouraging their diffusion elsewhere.** The architects of the Marshall Plan knew that without recovery there could be neither security nor law within Europe. The beneficiaries of the Marshall Plan – who include both Europeans and Americans – have every reason to understand that this principle applies today throughout the world.

POINTS OF DIVERGENCE

If this is where the transatlantic relationship should seek to go over the next decade, then what obstacles lie in the way? There is a consensus within the transatlantic community on the numerous challenges facing common interests. These include terrorism, authoritarianism, economic incompetence, environmental degradation, and the kind of misrule that exacerbates poverty, encourages discrimination, tolerates illiteracy, allows epidemics, and proliferates weapons of mass destruction. Although there is agreement on the necessity of addressing these problems, there are differences – some easily overcome, some more serious – on how to go about doing so.

Differences over Styles of Leadership. Despite their commonalities, the two sides of the Atlantic community evolved distinctive cultures – ways of doing things – from the very beginning. These differences were sufficiently striking, by the 1830s, for Alexis de Tocqueville to examine them in **Democracy in America**. That such cultural differences should affect styles of leadership within NATO should not alarm us, however, for they have always been present in one form or another. The alliance survived such unlikely contemporaries as Lyndon B. Johnson and Charles de Gaulle; it must now overcome personality differences compounded by philosophical disputes.

Differences over Domestic Politics. Style both reflects and shapes politics, so it is natural that Europeans and Americans disagree on many domestic issues: gun control, the death penalty, genetically modified foods, tariffs, agri-

cultural and corporate subsidies, the role of religion in politics, or the appropriate size and cost of a social welfare system. Such disputes are easily sensationalized, and positions on each side are easily caricatured. It is worth remembering, though, that the members of the transatlantic alliance are all **democracies**. It should hardly come as a surprise, then, that they differ on how best to organize or run their respective societies. That having been said, the duty of statesmen is to provide a framework in which these differences are understood rather than used, as has been the case too frequently in recent years, to demonstrate long-term incompatibility.

Differences on International Issues. Domestic differences are bound, in turn, to affect foreign policy. The United States and its European allies have disagreed sharply in recent years on such issues as the Kyoto Protocol, the International Criminal Court (ICC), the Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT), and the Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty. Some perspective is warranted, however. These differences are no more serious than those that existed in the past over the Suez crisis in the 1950s, the Vietnam War in the 1960s, the Yom Kippur War and the energy crises of the 1970s, or the debate over missile deployment in the 1980s. As the handling of these past disputes made clear, they are manageable as long as they are addressed within the framework of genuinely shared strategic objectives; it is in the absence of such a framework that such disagreements have the potential to become debilitating.

Throughout the Cold War the Soviet Union served – admittedly inadvertently – as the »glue« that held NATO together. Without it, there might never have been a transatlantic alliance, to say nothing of a Truman Doctrine or a Marshall Plan. By the time the Cold War ended, cooperation was sufficiently institutionalized that there was little need for an outside threat to provide internal cohesion: NATO was intact, healthy, and expanding to the East. Its members agreed on military interventions to drive Iraq out of Kuwait in 1991, to restore order – however belatedly – in Bosnia in 1995, and to rescue the Kosovars in 1999. After 9/11, they cooperated to share intelligence, intensify anti-terrorist policing, and begin reconstruction in Afghanistan after the Americans and their local allies had ousted the Taliban. Some cooperation continues today with respect to Iran, North Korea, and the Israeli-Palestinian conflict. This cooperation over the past decade and a half was possible because there were no fundamental disagreements among the allies on what needed to be done; differences did exist over how and when to do it. That fact made them surmountable, despite the absence of the »glue« a formidable external enemy might have provided.

On Iraq, however, there were disagreements from the start over **what was to be done**, as there had been decades earlier in the Cold War crises that strained the alliance. And this time there was no single adversary or guiding concept to encourage the resolution of differences; there was not even a consensus on what had caused the Iraqi crisis. Was it Saddam Hussein and his alleged weapons of mass destruction? Was it Osama bin Laden and al-Qaeda, perhaps

in league with Saddam Hussein? Was it the Americans themselves, determined to strike out at any available target after the injuries they had suffered on 9/11? Was it the Europeans, who had remained complacent in the face of new danger? Was it the United Nations, which had oscillated between action and paralysis in dealing with the situation?

What made Iraq a distinctive and disturbing chapter in the history of the transatlantic alliance? **It was the first major crisis within the alliance to take place in the absence of an agreed-upon danger.**

LESSONS TO BE LEARNED

The Task Force believes that Europeans and Americans must now work together to ensure that the Iraq crisis becomes an anomaly in their relationship, not a precedent for things to come. The events of one year should not be allowed to disrupt a community sustained by compatible interests and common purposes over so many years. And yet, we cannot simply assume this outcome. With the end of the Cold War and the onset of the war against terrorism, the transatlantic community confronts uncharted geopolitical terrain. There is all the more reason, then, to examine its differences over Iraq carefully, to take their implications seriously, and to seek means to avoid their recurrence. Above all, the Atlantic nations should draw from the lessons of their common past.

Lesson One: No alliance can function successfully in the absence of a common strategy, or in the presence of competing strategies. For all the disagreements that took place within the NATO alliance during the Cold War, there were remarkably few over grand strategy. While the Americans usually took the lead in formulating the West's grand strategy, they rarely used their power to impose their views. Instead Washington officials worked hard to persuade allies that American positions made sense. There were a surprising number of instances in which the United States modified its own positions when those efforts at persuasion failed.²

The Bush administration can hardly be faulted for having been unclear about its post-9/11 grand strategy, or its intentions with respect to Iraq.³ In contrast to its predecessors, however, it failed to win the support of key NATO members. Historians will be debating the reasons why for years to come. Was it the claim, if multilateral support was not forthcoming, to a right to unilateral action? Or was it that NATO allies and the UN Security Council failed to meet their responsibilities?

2 For the historical record, see John Lewis Gaddis, *We Now Know: Rethinking Cold War History* (New York: Oxford University Press, 1997), pp. 200 – 203.

3 See especially President George W. Bush's speech to the UN General Assembly, September 12, 2002, and *The National Security Strategy of the United States of America*, released by the White House on September 17, 2002.

The Task Force is content to leave these questions to historians. Its chief concern, rather, is this: that an alliance has meaning only when its members adjust their policies to take into account their partners' interests – when they do things for one another that they would not do if the alliance did not exist. If the transatlantic relationship is to continue to mean what it has meant in the past, both sides must learn from their failure over Iraq. The Americans will need to reaffirm the insight that shaped their approach to allies throughout the Cold War: that the power to act is not necessarily the power to persuade; that even in an alliance in which military capabilities are disproportionately distributed, the costs of unilateralism can exceed those involved in seeking consent. The Europeans, in turn, will need to acknowledge that the post-9/11 world is by no means safe for transatlantic societies, that the dangers that make it unsafe do not come from Washington, and that neither nostalgia for the past nor insularity in the present will suffice in coping with those threats. The objective is not so much a formal consensus – the quest for which can be debilitating and paralyzing – but a common sense of direction.

Lesson Two: A common strategy need not require equivalent capabilities. One of the reasons NATO succeeded during the Cold War was that it acknowledged complementarity. It was clear from the outset that Europe would never match the Americans' military capabilities, or their ability to deploy their forces on a global scale. Instead the Europeans focused on economic reconstruction, integration, and consolidating the benefits these provided. By the end of the Cold War, they had assumed a heavier burden than the United States in providing aid to developing countries, assuming international policing and peacekeeping responsibilities, and supporting international organizations. These asymmetries are now embedded on both sides of the Atlantic, and any revitalization of the alliance will have to respect them.

The way to do this, the Task Force believes, is to regard complementarity as an asset, not a liability. If the United States is the indispensable nation in terms of its military power, then surely the Europeans are indispensable allies in most of the other categories of power upon which statecraft depends. Whether the issues are countering terrorism, liberalizing trade, preventing international crime, containing weapons of mass destruction, rebuilding postconflict states, combating poverty, fighting disease, or spreading democracy and human rights, European and American priorities and capabilities complement one another far more often than they compete with one another.

This pattern broke down over Iraq – with unfortunate consequences. The Task Force believes strongly that there is no alternative to complementarity, and that if the transatlantic alliance is to recover and prosper, its members will need to rediscover this principle and revive its practice. That means, for the Europeans, abandoning the pretension that their power as currently constituted can bring about multipolarity or that confrontation is the best way to influence the United States. For America, it means recalling that military strength alone did not win the Cold War. Rather, victory

came about because the multidimensional power of the United States and its allies ultimately prevailed over the Soviet Union's single dimension of strength – its military power.

While respecting complementarity is crucial to the Atlantic alliance, an absolute division of labor is not viable. If the Europeans focus their attention on peacekeeping and nation-building while the United States assumes all the responsibility for more demanding military tasks, this division of labor will prove politically divisive: Americans will sooner or later resent the greater risks and burdens they have assumed, while Europeans will object to their ancillary role. In addition, the inability to act in unison would over time mean that Europeans and Americans would less frequently share common tasks and experiences – inevitably reinforcing divergent viewpoints.

Lesson Three: The maintenance of a healthy Atlantic alliance requires domestic political leadership. One of the developments that most concerns the Task Force has been the sharp upturn in anti-American sentiment in many European countries⁴ – no doubt one of the reasons politicians there chose to embrace it. Although not quite as apparent, anti-European views – particularly directed against France and Germany – have grown within the United States as well.

When similar situations arose during the Cold War, leaders on both sides of the Atlantic made visible gestures to repair rifts, strengthen institutions, and reaffirm their commitment to a lasting partnership. Such leadership is needed now to lower the rhetorical temperature by reminding Europeans and Americans of how much there is to lose from continued transatlantic tension, and how much there is to gain from effective collaboration.

If the United States is to succeed in achieving its primary objectives in the world, whether those objectives be the successful confrontation of terror, ensuring the preservation of peace and prosperity, or the spreading of democracy, Americans must recognize that they cannot succeed alone. Without the leverage provided by protection from the communist threat, the United States must find other means of influence over nations. Legitimacy matters over time and it depends on international support. And without European support, it is not possible to imagine the United States assembling meaningful coalitions of other nations.

4 For the results of public opinion surveys, see the Pew Research Center for the People and the Press, »America's Image Further Erodes, Europeans Want Weaker Ties,« March 18, 2003, available at <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=175>; »Americans and Europeans Differ Widely on Foreign Policy Issues,« April 17, 2002, available at <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=153>; »Bush Unpopular in Europe, Seen as Unilateralist,« August 15, 2001, available at <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=5>; German Marshall Fund of the United States and the Compagnia di San Paolo, »Transatlantic Trends 2003,« September 4, 2003, available at www.transatlantictrends.org; and German Marshall Fund of the United States and the Chicago Council on Foreign Relations, »Worldviews 2002,« September 4, 2002, available at www.worldviews.org. See also Thomas Crampton, »Europeans' doubt over U. S. policy rises,« International Herald Tribune, September 4, 2003.

Likewise the Atlantic alliance serves fundamental European interests. The world remains a dangerous place and the American capacity to project force is not likely to be matched in the next several decades. If the United States and Europe do not find an effective *modus vivendi* there will inevitably be increasing tensions within Europe as different nations take different views on actions taken by the United States. Nor is the most visionary of European projects – the gradual extension of international law and institutions to the global community on the model of what has happened in Europe over the past half-century – a viable concept without the cooperation of the United States.

European elites today rarely recount the role the United States played in saving European democracy, reviving European prosperity, encouraging European integration, and continuing to provide European security. American elites rarely acknowledge that the European Union has stabilized democracy, facilitating the enlargement of NATO and free markets, and promoted tolerance in central and eastern Europe; or that Europe now provides the bulk of troops and assistance in the Balkans and in Afghanistan; or that the EU and its member states give much more in direct development aid than does the United States. Public recognition of these accomplishments by leaders on both sides of the Atlantic – in statements, in speeches, possibly in a »New Atlantic Charter« – would go far toward dampening disturbing swings in public opinion. They also happen to be achievements of which Europeans and Americans have every right to be proud.

Lesson Four: The time has come to clarify the purposes and benefits of European integration. For the past half-century, the United States has supported the principle of European unification, viewing that process as the best method for diminishing the risk of devastating wars, enhancing the prospects of democratization, expanding international trade and investment, ensuring prosperity, and building a more effective transatlantic alliance. Alongside their support for European unity, however, American leaders have long harbored a certain ambivalence.

While they have hoped to see Europe stand on its own without American support, they have also feared that it might do just that, thereby weakening the influence the United States has enjoyed in Europe and challenging American interests elsewhere. As Europe's strategic dependence on the United States has lessened with the end of the Cold War, these American concerns have become more pronounced. The Iraq crisis further magnified them, especially after France and Germany tried to organize a global coalition to resist the Bush administration's decision to invade that country.

Meanwhile, Europe itself divided over Iraq, with France and Germany finding themselves at odds with several current and prospective EU members – most conspicuously Great Britain, Italy, Spain, and Poland – who supported the position of the United States.

Not surprisingly, these trends produced a greater emphasis in Washington on bilateral rather than multilateral rela-

tions both in the run-up to the war and in the management of its aftermath. American ambivalence toward European integration also intensified.

The pace and scope of European integration are matters for Europeans to decide. But the American response to this process will be affected by how the EU's leaders and electorates perceive the union's role. Casting the EU as a counterweight to the United States, even if only for rhetorical purposes, will surely fuel transatlantic tension and encourage Washington to look elsewhere for international partners. If, however, the EU frames its policies in complementary terms, as it has done in the past, Washington should continue to regard Europe's deepening and widening as in America's interest. A deeper Europe could ensure the irreversibility of union and could lead to a more militarily capable EU – one that could in time become a more effective partner of the United States. A wider Europe could ensure that peace, democracy, and prosperity continue to spread eastward, thereby converging with what could be similar trends in Russia.

The debate over multipolarity transcends the tactical issue of U. S. – European relations. It goes to the heart of the emerging international order. A unifying Europe will be a growing force in international relations; it is beyond America's capacity and against its interest to attempt to thwart it. In that sense, Europe's evolution contributes to multipolarity. But if Europe defines its identity in terms of countering U. S. power, the world is likely to return to a balance-of-power system reminiscent of the era prior to World War I – with the same disastrous consequences. National interest is a crucial component of foreign policy. Should every actor in the international system seek to maximize only its own interest, however, constant tension is a more likely outcome than world order. The strength of the alliance depends on fostering attitudes that see the common interest as compatible with the national interest.

Despite the EU's aspirations, European weakness is likely to present more of a problem for the transatlantic partnership than European strength. The EU still falls short of unity on matters of foreign policy, and its military capability, despite recent reforms, remains quite limited. The impending entry of ten new members is bound to absorb its attention and resources over the next several years; that task may delay progress toward forging a common European security policy and acquiring the assets needed to back it up.

Both sides of the Atlantic, therefore, have important roles to play in shaping the future of the EU. American leaders must resolve their long-standing ambivalence about the emerging European entity. Europe's leaders must resist the temptation to define its identity in opposition to the United States. Those who believe in Atlantic partnership need to be heard calling for a Europe that remains a steady partner of the United States, even as it strengthens itself and broadens its international role.

Lesson Five: Transatlantic economic cooperation reinforces political cooperation. The U.S.-European relationship has been grounded in economic cooperation since the

earliest days of the Cold War: the Marshall Plan, after all, preceded NATO. Today the American and European economies are the world's largest, and they are likely to remain so for the foreseeable future. Transatlantic commerce approaches \$2.5 trillion per year and employs directly or indirectly some twelve million workers in Europe and the United States.⁵ Although there have been frequent disputes over tariffs and subsidies through the years, the Task Force notes that the Iraqi crisis had little discernible effect on patterns of European-American trade and investment.

That fact suggests that a greater public emphasis on the economic benefits of the relationship might help leaders on both sides of the Atlantic resolve, or at least minimize, their political differences. The U.S. and European economies depend heavily on one another; together they have a major impact on the international economy as a whole. The prospects for sustained expansion will be much greater if the movement toward integrating global trade and investment continues to move forward. This can hardly happen without a common U.S.-European approach. Nor, in the absence of such cooperation, is there likely to be a long-term strategy for fostering economic progress and the political liberalization it can bring within the developing world. Without such a strategy, Americans and Europeans are likely to find themselves struggling with the consequences of illiberal regimes and failed states instead of attacking their root causes.

It remains as true today as when the postwar transatlantic community first emerged, therefore, that politics and economics are intertwined. This too is a complementarity upon which the future of the U.S.-European relationship will surely depend.

THE BROADER AGENDA

The transatlantic relationship cannot be isolated from the larger international system of which it is a part. The Task Force believes that any efforts to revitalize the alliance must also take into account the precedents these may set – and the responsibilities these may imply – for the global community as a whole. The United States and its allies largely defined the post-World War II international order. The end of the Cold War and the events of September 11 have challenged that system's guiding norms, but they have not diminished the role Americans and Europeans will have to play in reasserting them. The path toward a renewal of transatlantic accord, therefore, could well lie beyond the transatlantic arena.

This challenge is often defined as a need to improve the process of consultation. But this is only the formal aspect of the problem. Consultation should become more regular and more focused on longer-term issues. But, above all, it needs

to be understood that the test will be the emergence of a set of common purposes.

The Task Force suggests the following priorities for the United States, the NATO alliance, and Europe, as a basis for their relationship with the rest of the world.

Establish New Guidelines for the Use of Military Force. Over the past half-century, a hallmark of transatlantic partnership has been agreement on basic principles governing the employment of military capabilities. Today, new challenges require a reassessment of those principles. Terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction, and the emergence of cooperation between irresponsible states and nonstate actors have raised the question of whether a strategy aimed at forestalling potentially dangerous adversaries **before** they can strike should supplement familiar Cold War »rules of engagement« – the containment and deterrence of potentially hostile states. The issue is not an easy one to resolve. On the one hand, it is hard to imagine a stable world in which all nations claim the right to launch a preventive war based on their own threat assessments. On the other hand, it is difficult to maintain that any nation can completely cede decisions fundamental to its own safety to an international community that may lack the resources and resolve for decisive action.

The Atlantic alliance can help to solve this problem by establishing »rules of the road« regarding preventive uses of military force. These could begin with a consensus on what not to do: for example, Europeans could agree not to reject preventive action in principle, while Americans would agree that prevention (or »preemption,« in the usage of the Bush administration) would be reserved for special cases and not be the centerpiece of U.S. strategy. Both parties could then acknowledge the progress that has already been made in specifying the conditions in which intervention is justified to combat terrorism (as in Afghanistan), to back multilaterally sanctioned inspections (as in Iraq), or to achieve humanitarian goals (as in Bosnia, Kosovo, and East Timor). Recent EU planning documents have called for robust action to forestall threats from terrorism and weapons of mass destruction, as has UN Secretary-General Kofi Annan.⁶ These trends suggest that the United States, NATO, the EU, and the UN might find more common ground on this issue than one might expect from the rhetoric. Determining whether these converging views could produce a formal agreement on basic principles would be well worth the effort.

Develop a Common Policy toward Irresponsible States. Preventive strikes should always be a last resort. The transatlantic alliance should also agree on how to forestall situations that might require it. That means developing compatible policies toward states that possess or seek to possess weapons of mass destruction, that harbor terrorists or support terrorism, and that seek through these means to chal-

⁵ Joseph Quinlan, »Drifting Apart or Growing Together? The Primacy of the Trans-atlantic Economy,« Center for Transatlantic Relations, Washington, D. C. , 2003, p. 3.

⁶ See, for example, »Basic Principles for an EU Strategy against Weapons of Mass Destruction,« Council of Ministers, June 2003, 10352/03, and Javier Solana, »A Secure Europe in a Better World,« Council of Ministers, June 2003, S0138/03; Kofi Annan speech to the UN General Assembly, September 23, 2003.

lenge the international order that Europeans and Americans have created and must sustain.

Since the Cold War ended the two communities have drifted apart in their approaches to irresponsible states. American leaders have generally favored containment and, if necessary, confrontation while their European counterparts have preferred negotiation and, if possible, accommodation. As with guidelines for the use of military force, both sides need to adjust their policies to take into account each other's views.

Europeans should acknowledge the need for credible threats, not just inducements, in dealing with irresponsible states: coercive diplomacy is at times necessary to achieve results. Americans need to be prepared to include inducements in their strategy: threats do not in all instances produce acquiescence. The fact that there is no consensus on what caused Libya – once on everyone's list of irresponsible states – to abandon its efforts to acquire weapons of mass destruction suggests the wisdom of including both sticks and carrots in any transatlantic solution to this problem. So too does the less dramatic but no less significant progress that has been made in seeking to slow or halt nuclear programs in Iran.

The Atlantic partners need to ensure that their search for common ground does not become a pretext for procrastination, thereby providing irresponsible states more time to develop their weapons capabilities. Ongoing initiatives should therefore be stepped up, including deepening cooperation on securing nuclear materials in the former Soviet Union; strengthening links between U.S. and European intelligence services; expanding the recently launched naval search-and-seizure program more formally known as the Proliferation Security Initiative; closing loopholes in the nonproliferation regime that allow countries to legally accumulate stockpiles of nuclear fuel; and tightening enforcement mechanisms to respond to violations of existing counterproliferation regimes.

Agree on the Role of Multilateral Institutions. Disagreement over the efficacy and responsibility of international institutions has been a major source of transatlantic discord since at least the mid-1990s. Disputes over the CTBT, the Kyoto Protocol, the ICC, and the ABM Treaty were straining European-American relations well before 9/11 and the crisis over Iraq. In the aftermath of those events, there is now a growing sentiment in Europe – and among critics of the Bush administration within the United States – that Americans are becoming uncompromising unilateralists, while Europeans are seen by their American detractors as uncritical and naïve multilateralists whose real aim is to constrain American power.

These perceptions miss the nature of the problem. Disagreements on policy, not differences over the utility of international institutions, have caused most of these clashes. Had Americans and Europeans reached a consensus on the issues involved, disputes over procedure would have seemed much less serious, and the UN debate over Iraq would likely have found an agreed outcome. To be sure, Europe's enthusiasm for multilateralism does reflect its success in subordi-

nating national sovereignty to international institutions: given the continent's previous history, this is an impressive accomplishment. But Europe's experience is not an automatic precedent for every part of the world. America's ambivalence toward multilateralism no doubt stems from its primacy within the international system, as well as a tradition that has always valued freedom from external constraint. But it is not a congenital attitude. The League of Nations, the United Nations, the International Monetary Fund and the World Bank, NATO, and the EU might never have been established had it not been for American support. As the experiences of World War II and the Cold War made clear, when the United States and its European allies agree on policy objectives, the institutional frameworks for implementing them usually follow.

There are compelling reasons now, on both sides of the Atlantic to revive this tradition of function determining form. Europe will find international institutions much less effective if the world's only superpower has stepped away from them. The United States loses support abroad when it is seen to be acting unilaterally, making it harder for Washington to enlist allies in pursuing its objectives and in marshaling domestic support.⁷ The transatlantic alliance will surely need greater flexibility in managing international institutions than it did during the Cold War. With NATO soon to have twenty-six members, decision-making will need to incorporate – as the EU already does – procedures for abstention, opting out of specific missions, and assembling »coalitions of the willing«. Constructive ambiguity can help, as it already has in arranging the EU's use of NATO assets and Russia's participation in NATO deliberations. Nor is such ambiguity alien to the history of NATO: the alliance could hardly have survived without it.

The United States and its European allies do need to reestablish the habit of frequent, frank, and timely consultation. Diplomatic contacts at top levels must be restored.⁸ Institutionalized contact groups can promote routine consultation and facilitate the accommodation of respective policy positions. The potential of ad hoc groups, such as the Quartet in the Middle East, should be fully exploited. To broaden the legitimacy of joint initiatives, whether they emerge through formal procedures or through informal diplomacy, the United States and European countries should explore widening the circle of consultation by developing a »caucus of democracies.« This caucus, drawing on the existing Community of Democracies launched in Warsaw in 2000, could address questions of UN reform as well as a broader range of diplomatic issues.

Build a Common Approach to the Greater Middle East.

The greater Middle East – the region stretching from North Africa to Southwest Asia – is the part of the world with the greatest potential to affect the security and prosperity of

⁷ See, for example, question 7 \g, p. 21, German Marshall Fund of the United States and the Compagnia di San Paolo, »Transatlantic Trends 2003,« September 4, 2003, available at www.transatlantictrends.org.

⁸ For more on this problem, see Philip Gordon and Jeremy Shapiro, *Allies at War: America, Europe, and the Crisis over Iraq* (New York: McGraw-Hill, 2004).

Europeans and Americans alike. The region contains the globe's greatest concentration of oil and natural gas. It poses potent threats from international terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction. The region faces a rapidly rising youth population – for example, roughly 50 percent of Saudi Arabia's population is under the age of twenty – but economies ill suited to providing gainful employment. Europe's proximity to the greater Middle East and its growing Muslim population make these issues all the more urgent.

The transatlantic community must tackle four central issues, the first of which is Iraq. Leaders on both sides of the Atlantic have already agreed that the provision of security, the establishment of a stable and legitimate government, and the expeditious reconstruction of that country are vital objectives. Failure to achieve these objectives would lead to severe consequences for all members of the alliance. To realize these goals, Europeans and Americans must set aside narrow political and economic ambitions in the region and jointly shoulder responsibility for stabilizing the country.

NATO, already demonstrating its value in Afghanistan, is a natural successor to the current international military presence in Iraq. If a substantial increase in financial and military support from Europe is to be forthcoming, the United States must be prepared for greater European participation in the political management of Iraq. Moving forward, an active and constructive transatlantic dialogue on these issues must be sustained.

Iran is a second issue. Iran is experiencing considerable internal debate over the direction of its domestic politics and foreign policy. Americans and Europeans should coordinate their policies – if possible, with Russia as well – to ensure that Iranians fully understand how the international community will react to their decisions regarding proliferation, support for terrorism, and democracy. The importance of encouraging political reform in Iran and neutralizing potential threats should give Europe and the United States a strong incentive to act in unison.

A third issue is the Israeli–Palestinian conflict. The widespread perception in Europe that the United States one-sidedly favors Israel weakens support for American foreign policy in Europe. Meanwhile, many American policymakers see European policy toward the dispute as reflexively pro-Palestinian. Both sides need to make an effort to achieve a common position. The United States needs to define more precisely its concept of a Palestinian state; Europe must take more seriously Israel's concern for security.

A fourth area for transatlantic cooperation in the greater Middle East concerns the area's long-term economic and political development. Many countries in the region have lagged behind the rest of the world in moving toward democratic societies and market economies. Educational systems are in many instances not providing the skills needed for competing successfully in the modern world; women often are denied basic rights and opportunities. The rigid and brittle societies that result breed widespread frustration and disaffection – social characteristics conducive to radicalism

and terrorism. Such societies are also prone to state failure, civil war, or both.

Tackling these challenges requires a concerted effort by Europe and the United States, one comparable to the effort waged during the Cold War to assist and win over much of the developing world. Such an undertaking requires considerable resources over a sustained period. It also requires astute public diplomacy. The goal should be not to impose change on traditional societies, but rather to work with local political, economic, and civic leaders in supporting a gradual process of reform.

FORGING A FUTURE TRANSATLANTIC SECURITY RELATIONSHIP

The new strategic landscape necessitates a transatlantic security partnership that builds upon – but does not uncritically imitate – the one that won the Cold War. The core principles of that alliance were the indivisibility of security and a shared commitment to collective defense. In practice, this meant a massive deployment of U. S. military forces in Europe, together with support for European economic and political integration. The objective was to contain any further expansion of Soviet influence in Europe, while building a Europe that could in time become a great power in its own right.

Today NATO's principles remain valid, but not all of its historic practices do. There is no further need for a large American military presence in the middle of Europe; redeployments elsewhere are already taking place. The threats confronting the alliance are more diverse than they were during the Cold War; hence American and European security interests will no longer correspond as precisely as they once did.

To this end, the Task Force looks forward to a NATO alliance that is at once more flexible in its procedures and more ambitious in its missions than it has been in the past. Among its tasks should be:

Continuing to Serve as the Primary Forum for Transatlantic Cooperation on International Security. Even as the United States draws down the number of its troops deployed on the continent, it should maintain a sufficient presence to ensure both the interoperability and the sense of collective purpose that arises from an integrated military structure. At the same time, it must be more receptive to EU efforts to assume a more prominent role in the management of European security. The overall direction of policy should be clear: that the United States continues to welcome what it has sought since the earliest days of the Cold War – a Europe in which Europeans bear the primary responsibility for their own security.

Britain, France, and Germany are taking the lead on this front, and next steps include the establishment of an EU planning headquarters that is separate from NATO. The United States has stated its opposition to changes that

threaten the integrity of NATO command, and there are serious questions about how an EU headquarters separate from NATO might work. Specifically, will the EU members of NATO vote as a bloc and prior to NATO consultation? And, if so, do we reach a point where consultation turns into institutional confrontation? How will NATO and the EU define their respective missions and will the EU proceed with military operations only after NATO has decided not to do so? Until the questions are answered, irrevocable decisions should be avoided.

Facilitating the Consolidation of Peace, Democracy, and Prosperity in Eastern and Southeastern Europe.

The 1990s made it painfully clear that a stable peace has yet to take root in some parts of Europe, and NATO's tasks in the Balkans are far from over. Even as the EU gradually assumes peacekeeping responsibilities in Bosnia, Kosovo, and Macedonia, a NATO presence will be required there to prevent backsliding and to help resolve residual political and territorial disputes. The alliance must also encourage reform and integration in Turkey, Ukraine, and Russia. Turkey's membership in NATO has long strengthened that country's westward orientation; openness to increasing other links between Turkey and Europe would similarly prove constructive. The prospect of joining NATO has promoted reform in Ukraine, as it has elsewhere in eastern Europe. The NATO–Russia Council has given Moscow a voice in the alliance and contributed to a new level of cooperation between Russia, Europe, and the United States. The momentum behind all of these initiatives must be kept up.

Adjusting to New Geopolitical Realities. NATO must recognize the extent to which the aftermaths of 11/9 and 9/11 transformed the strategic priorities of the United States. As the United States redeploys its forces outside of Europe, the alliance must find the appropriate balance between a new emphasis on out-of-area missions and its traditional focus on European security. Although NATO will continue to remain active both within and outside the geographical confines of Europe, there needs to be a common understanding that NATO must increasingly concern itself with threats emanating from outside Europe if the alliance is to prove as central to the post-11/9 (and post-9/11) world as it was throughout the Cold War.

Managing the Global Economy. As the task of reconstructing Iraq suggests, NATO's responsibilities extend well beyond the military realm. Its history has always paralleled that of the EU and will surely continue to do so. For this reason, security cooperation requires economic cooperation. It follows, then, that Europeans and Americans must work together, not just to liberalize U.S.–European trade, but also to ensure the successful completion of the current round of world trade negotiations. High-level consultations designed to produce a common approach to the Doha round are essential.

Europeans and Americans must also pursue a long-term strategy for fostering economic growth and political liberalization in the developing world. Specific elements of such a strategy should include eliminating trade barriers with de-

veloping regions, particularly in the agricultural and textile sectors, and improving coordination among the assistance programs of individual countries, nongovernmental organizations, and major international institutions in order to increase efficiency and minimize waste. Europe should create an analogue to the Millennium Challenge Account so that American and European grants of economic assistance are made conditional on the same governance reforms and directed in a manner that maximizes their impact. Similarly, both Europeans and Americans should increase and coordinate their assistance to local and global efforts to combat HIV/AIDS and other infectious diseases.

CONCLUSION

The Task Force is fully aware of the difficulties efforts to restore the full spirit of transatlantic partnership will face. In the absence of clear and present dangers to focus their minds, European and American leaders will undoubtedly be tempted to cater to groups within their respective societies who have little interest in encouraging, and may actively oppose, transatlantic cooperation. American leaders seeking to satisfy those who favor a freer hand will downplay the benefits of partnership. European leaders who wish to appeal to pacifism will distance themselves from the United States. Opportunists are likely to see the promotion of anti-American or anti-European sentiments as a way to advance their own interests. Governments on both sides of the Atlantic will surely face pressure to protect domestic economic interests from foreign competition, and history suggests that they will – all too often – succumb to these pressures. On some issues, moreover, there will be legitimate conflicts of interest, and little or no chance of achieving consensus.

The Task Force is convinced, however, that the approach outlined above will appeal to a multiparty, pragmatic majority in all countries of the Western alliance. The Task Force also believes that leaders who embrace it will be rewarded rather than penalized by their publics. Articulating a vision for the Atlantic community and sustaining a commitment to it will challenge European and American leaders alike, but it is hardly a greater challenge than Western democracies have surmounted in the past.

Farsighted vision and political courage sustained the transatlantic partnership for half a century, to the overwhelming benefit of Europeans, Americans, and the world. Today's challenges are different, but the benefits of partnership are still substantial – as are the costs if the partnership is allowed to erode. Recent acrimony demonstrates not only the difficulties that arise for America and Europe when they fail to act as partners, but also that pressing problems are best addressed together. In the end, Europe and America have far more to gain as allies than as neutrals or adversaries. We are confident that with enlightened leadership, governments and citizens on both sides of the Atlantic will grasp and act upon that reality.

Acknowledgements

Founded in 1921, the Council on Foreign Relations is an independent, national membership organization and a nonpartisan center for scholars dedicated to producing and disseminating ideas so that individual and corporate members, as well as policymakers, journalists, students, and interested citizens in the United States and other countries, can better understand the world and the foreign policy choices facing the United States and other governments. The Council does this by convening meetings; conducting a wideranging Studies program; publishing *Foreign Affairs*, the preeminent journal covering international affairs and U. S. foreign policy; maintaining a diverse membership; sponsoring Independent Task Forces; and providing up-to-date information about the world and U. S. foreign policy on the Council's website, www.cfr.org.

The council takes no institutional position on policy issues and has no affiliation with the U.S. Government. All statements of fact and expressions of opinion contained in its publications are the sole responsibility of the author or authors.

The Council will sponsor an Independent Task Force when (1) an issue of current and critical importance to U.S. foreign policy arises, and (2) it seems that a group diverse in backgrounds and perspectives may, nonetheless, be able to reach a meaningful consensus on a policy through private and nonpartisan deliberations. Typically, a Task Force meets between two and five times over a brief period to ensure the relevance of its work. Upon reaching a conclusion, a Task Force issues a report, and the Council publishes its text and posts it on the Council website. Task Force reports can take three forms: (1) a strong and meaningful policy consensus, with Task Force members endorsing the general policy thrust and judgments reached by the group, though not necessarily every finding and recommendation; (2) a report stating the various policy positions, each as sharply and fairly as possible; or (3) a »Chairman's Report,« where Task Force members who agree with the chairman's report may associate themselves with it, while those who disagree may submit dissenting statements. Upon reaching a conclusion, a Task Force may also ask individuals who were not members of the Task Force to associate themselves with the Task Force report to enhance its impact. All Task Force reports »benchmark« their findings against current administration policy in order to make explicit areas of agreement and disagreement. The Task Force is solely responsible for its report. The Council takes no institutional position. For further information about the Council or this Task Force, please write to the Council on Foreign Relations, 58 East 68th Street, New York, NY 10021, or call the Director of Communications at 212-434-9400. Visit the Council's website at www.cfr.org.

TASK FORCE MEMBERS:

GIULIANO AMATO is a Member of the Italian Senate, Global Law Professor at the New York University Law School, and part-time Professor at the European University Institute in Florence.

REGINALD BARTHOLOMEW is Vice Chairman of Merrill Lynch Europe. He was U.S. Ambassador to Lebanon, Spain, NATO, and Italy, and served as Undersecretary of State for International Security Affairs.

DOUGLAS K. BEREUTER is a Republican Member of Congress from Nebraska. He is the Chairman of the Europe Subcommittee of the House International Relations Committee and the President of the NATO Parliamentary Assembly.

HAROLD BROWN is a Partner at Warburg Pincus and Counselor at the Center for Strategic and International Studies.

RICHARD R. BURT serves as Chairman of Diligence LLC. He is also a Senior Adviser to the Center for Strategic and International Studies and Chairman of the American Committee of the International Institute for Strategic Studies.

THIERRY DE MONTBRIAL is the Founder and President of IFRI (the French Institute of International Relations). He is also Professor of

Economics and International Relations at the Conservatoire National des Arts et Métiers in Paris.

THOMAS E. DONILON is Executive Vice President and Member of the Office of the Chairman at Fannie Mae.

STUART E. EIZENSTAT is the head of international trade and finance at Covington & Burling, a Washington-based law firm.

MARTIN FELDSTEIN is the George F. Baker Professor of Economics at Harvard University and President and CEO of the National Bureau of Economic Research. He is also President of the American Economic Association for 2004.

JOHN LEWIS GADDIS is Robert A. Lovett Professor of History and Political Science at Yale University, where he teaches Cold War history, grand strategy, international studies, and biography.

TIMOTHY GARTON ASH is Director of the European Studies Centre at St. Antony's College, Oxford University, and a Senior Fellow of the Hoover Institution, Stanford University.

G. JOHN IKENBERRY is the Peter F. Krogh Professor of Geopolitics and Global Justice at Georgetown University. In July 2004, Ikenberry became Professor of Public and International Affairs in the Woodrow Wilson School of Public and International Affairs and the Politics Department at Princeton University.

JOSEF JOFFE is Editor of *Die Zeit* in Hamburg, Germany. He is also an Associate of the Olin Institute for Strategic Studies at Harvard and a Research Fellow of the Hoover Institution at Stanford University.

ROBERT KAGAN is Senior Associate at the Carnegie Endowment for International Peace.

HENRY A. KISSINGER is Co-chair of the Task Force and Chairman of Kissinger Associates, Inc., an international consulting firm.

CHARLES A. KUPCHAN is Director of the Task Force and Senior Fellow and Director of Europe Studies at the Council on Foreign Relations. He is also an Associate Professor of International Relations at Georgetown University.

SYLVIA MATHEWS is Chief Operating Officer and Executive Director of the Bill & Melinda Gates Foundation.

ANDREW MORAVCSIK is Professor of Government and Director of the European Union Center at Harvard University.

ANDRZEJ OLECHOWSKI is a leader of Civic Platform, a centrist Polish political party.

FELIX G. ROHATYN is President of Rohatyn Associates LLC in New York.

BRENT SCOWCROFT serves as a Director on the boards of Qualcomm Corporation and the American Council on Germany.

ANNE-MARIE SLAUGHTER is Dean of the Woodrow Wilson School of Public and International Affairs at Princeton University. She is also President of the American Society of International Law.

LAWRENCE H. SUMMERS is Co-chair of the Task Force and President of Harvard University.

DANIEL K. TARULLO is Professor of Law at Georgetown University Law Center.

LAURA D'ANDREA TYSON is on the Board of the Council on Foreign Relations. She is also Dean of London Business School.

STEPHEN M. WALT is Academic Dean at the John F. Kennedy School of Government at Harvard University, where he holds the Robert and Renee Belfer Professorship in International Affairs.

Note: Task Force members participate in their individual and not institutional capacities.

Dissonanzen im transatlantischen Bündnis überwinden

Friedbert Pflüger*

Abstract: The discord in transatlantic relations, erupted over Iraq, has brought older and more fundamental differences between Europe and the United States into focus. It also uncovered diverging developments and longstanding misunderstandings which will not be overcome quickly. In talking about a »Reconstruction of the West« and a »new Trans-Atlanticism«, even German Foreign Minister Fischer admitted how heavily this relationship is burdened but stayed short of offering remedies. This essay points out several ways to strengthen the German-American relations and the transatlantic partnership in general. Strengthening NATO, living up to the European Security Strategy, joint responsibility, building on common tasks, evolving the transatlantic economic linkage and promoting publicly the value of the partnership will help resolve the dissonances in this historic alliance.

Keywords: Transatlantische Partnerschaft, gemeinsames Handeln, Stärkung der NATO, Europäische Sicherheitsstrategie (ESS), transatlantischer Binnenmarkt, öffentliches Eintreten.

1. Annus horribilis 2003

»Amerika hatte seinen Flirt mit der Hegemonie; und Europa hatte seinen Flirt mit moralischer Selbstgerechtigkeit.« Mit diesen Worten fasste am 2. Juni 2004 der einstige Außenminister der USA, Henry Kissinger, in Berlin das jüngste Zerwürfnis in den transatlantischen Beziehungen trefflich zusammen und erkannte Gründe dafür auf beiden Seiten des Atlantiks. Davon lag ein gravierender in Europa: In einem entscheidenden Augenblick für die transatlantischen Partner war Europa »nicht dialogfähig, wo wir es hätten sein müssen, als die Konflikte aufbrachen, was dann definitiv in der Irak-Krise der Fall war«, wie es Außenminister Fischer am 6. März 2004 in der FAZ eingestand. Kissingers Umschreibung ist fast schon britisches Understatement, denn in der Tat erlebten die transatlantischen Beziehungen in 2003 ihr »annus horribilis«. Dabei spalteten die Auseinandersetzungen über das richtige Vorgehen in der Irak-Frage nicht nur die transatlantische Partnerschaft, sondern obendrein auch noch Europa in »alt« und »neu«.

Wenn es eine Lehre gibt, die alle Beteiligten diesseits und jenseits des Atlantiks aus 2003 gelernt haben sollten, dann die, dass wir gute und stabile transatlantische Beziehungen nicht als einen konstanten Wert an sich, und damit einfach als gegeben, betrachten dürfen. Auch für diese Beziehungen müssen wir arbeiten und uns einsetzen. Diese Einsicht ist nicht neu. Deutschland hat in der Vergangenheit es stets in seinem ureigensten Interesse als seine historische Aufgabe betrachtet, Europa und die USA in der transatlantischen Allianz zu halten, ein Abdriften Kontinentaleuropas zu verhindern und es nicht zum Gegengewicht oder sogar Gegenpol der USA werden zu lassen. Darin lag die Erkenntnis, dass die erfolgreichste Allianz in der Geschichte nicht nur eine Wertegemeinschaft bildete, sondern nur geschlossen die globalen Herausforderungen meistern und gestalten konnte.

2003 hat auch gezeigt, dass die Zeit der traditionellen Beschwörungen und Rituale vorbei ist. Die Generation, die den 2. Weltkrieg noch bewusst erlebt hat und der diese Beschwörungen besonders wichtig waren, ist dabei abzutreten. Die heutigen und zukünftigen Generationen müssen noch ihre Sprache und Formen finden, mit denen sie die Beziehungen hochhalten wollen.

So sehr »der Zweck Europas etwas anderes sein muss als Widerstand gegen die USA«, wie es auch Kissinger in seiner Rede vom Juni 2004 anmahnte, so wenig ging es auch darum, dass Europa als willfähriger Adjutant der USA handelt. Vielmehr war es Ziel deutscher Regierungen von Adenauer über Brandt bis Kohl gewesen, die Balance zwischen europäischer Orientierung und atlantischer Verbindung zu wahren. Die deutsche Linke der Generation der Vietnam-Proteste hat bewusst mit dieser tradierten Politik gebrochen. Die Bundesregierung lehnte öffentlich und rhetorisch überhöht jegliche Irak-Intervention zur Durchsetzung von VN-Resolutionen unilateral ab und sammelte fortan weltweit Stimmen gegen die eigenen Bündnispartner. Unbestritten gab es sehr gute Gründe gegen ein militärisches Vorgehen und es war legitim, von einem Krieg abzuraten. Dies hätte jedoch geschehen können, ohne Ressentiments zu schüren. Jedoch sahen die Anhänger von Rot-Grün in Schröders »deutschem Weg« die notwendige »Unabhängigkeitserklärung« von den USA, was ein seltsames Verständnis der transatlantischen Beziehungen offenbart, und sahen geflissentlich über die Doppelmoral der Regierungsparteien hinweg, deren Vertreter einerseits den Irak-Krieg als völkerrechtswidrig brandmarkten, während andererseits die von ihnen getragene Bundesregierung Beihilfe zum Krieg leistete, indem sie Überflugrechte gewährte und US-Kasernen bewachen ließ. Diese Entwicklung fasste Harvard-Professor Joe Nye am 23. April 2003 in der FAZ, in dem er auf die beiden traditionellen Standbeine europäische Orientierung und atlantische Verbindung anspielte, mit den Worten zusammen: »Die Regierung Schröder hat im Vergangenen offenkundig entschieden, dass eine Bein (die atlantische Verbindung) weg zu hauen.«

* Dr. Friedbert Pflüger, MdB, Außenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und Mitglied im CDU-Bundesvorstand.

2. Ursachen der politischen Dissonanzen

Um das Verhältnis zwischen Europa und den Vereinigten Staaten von Amerika nach den Ereignissen der vergangenen Jahre wieder auf eine starke Grundlage zu stellen, dürfen und können die Beteiligten nicht einfach zur Tagesordnung übergehen. Das »annus horribilis« hatte seine Ursachen. Diese liegen in langfristigen Entwicklungen, die in der europäischen Revolution von 1989/1990 ihren Ausgang nahmen, und in augenblicklichen Befindlichkeiten diesseits und jenseits des Atlantiks. Mit beiden müssen wir uns auseinandersetzen.

2.1 Globale Trends

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts klafft in weiten Teilen das Bedrohungsgefühl in Europa und in Amerika auseinander. Während des Kalten Krieges gab es auf beiden Seiten zwangsläufig eine sehr ähnliche Gefahrenanalyse. Nicht zuletzt ging es um Europa selbst. Mit Wegfall des Eisernen Vorhangs löste sich die Kohärenz des strategischen Denkens zwischen beiden Seiten des Atlantiks auf. Die Welt wurde zugleich in den 90er Jahren immer komplizierter und chaotischer. Schon Januar 1993 sprach der britische Außenminister Douglas Hurd von »the new disorder«. Zahlreiche ethnische, nationalistische und religiöse Konflikte, die die Blockkonfrontation unterdrückt hatte, brachen hervor. Die Kriege auf dem Balkan waren dafür symptomatisch. Die neue Unordnung war Ausdruck gravierender Veränderungen des Sicherheitsumfeldes, die schlagartig in den grauenhaften Anschlägen des 11. Septembers 2001 sichtbar wurden.

Erstens haben Globalisierung und die Auflösung der Bipolarität eine Multiplizierung der Akteure in den internationalen Beziehungen gefördert. Im 21. Jahrhundert sind plötzlich nicht-staatliche Organisationen oder sogar Einzelpersonen fähig und willens, die nationale bzw. internationale Sicherheit ernsthaft zu bedrohen. Al-Qaida als bestes Beispiel für den neuartigen transnationalen Terrorismus ist darauf aus, Massenmorde zu begehen. Zweitens hat die räumliche Entfernung zu einer Krise im Prinzip an Bedeutung verloren. So wird heute die Sicherheit Europas nicht mehr aus der europäischen Sicherheitszone heraus in Frage gestellt, sondern von außerhalb. Folglich können wir unsere Sicherheit nicht mehr mit klassischer Grenzverteidigung allein gewährleisten. Nährboden für die heutigen Bedrohungen liefern Zonen der Instabilität und Ordnungslosigkeit, für die das Afghanistan der Taliban das beste Beispiel ist. Terroristen nutzen diese Zonen skrupellos als Operationsbasis, Rekrutierungspool und Finanzierungsquelle für die Verfolgung ihrer menschenverachtenden Ziele aus. Drittens haben die Anschläge vom 11. September die Verwundbarkeit demokratischer Gesellschaften aufgezeigt. Heute steht die asymmetrische Kriegsführung mit ihren Angriffen auf weiche Ziele, wie z.B. die Ölversorgung, die Finanzzentren oder öffentliche Versorgungseinrichtungen, im Mittelpunkt der sicherheitspolitischen Aufmerksamkeit.

2.2 Reaktionen in den USA und Europa

Weite Teile Europas haben sich dieser Entwicklung nicht bewusst gestellt. Vielmehr forderten viele Europäer nach der Aufhebung des Eisernen Vorhangs eine Friedensdividende. Damit ging das Gefühl einher, den amerikanischen Schutzschild nicht mehr zu benötigen. Die USA hingegen haben relativ schnell, das heißt schon unter den Präsidenten Bush sen. und Clinton, über die Anpassung der amerikanischen Sicherheitsstrategie an die neuen Herausforderungen nachgedacht. Dies blieb in Europa weitestgehend unbeachtet. Die amerikanische Diskussion drehte sich dabei darum, unter Beibehaltung der traditionellen Ziele, Unverwundbarkeit und hegemoniale Stellung zu wahren, Gefahren aktiv und nicht erst reaktiv anzugehen sowie einen status quo, der nicht hinnehmbar ist, zu überwinden. In Europa hingegen herrschte und herrscht eine größere Bereitschaft, den status quo von Machtkonstellationen zu akzeptieren.

Der 11. September hat die grundlegende Neuausrichtung der USA lediglich beschleunigt. Das Ereignis hat eine enorme psychologische Wirkung in den USA verursacht. Einen Angriff auf das eigene kontinentale Territorium hatten die USA seit dem amerikanisch-britischen Krieg von 1812-1814 nicht gekannt. Nun wurde dem mächtigsten Land der Welt seine Verwundbarkeit auf einmal drastisch vor Augen geführt und seit dem tausende Male im Fernsehen wiederholt. Dass die Neuausrichtung kein Steckenpferd der republikanischen Administration war, belegte eine der führenden außenpolitischen Stimmen der Demokraten in den USA, Richard Holbrooke, der schon frühzeitig darauf hinwies, dass bei aller berechtigten Kritik an Präsident Bush auch eine von den Demokraten gestellte Regierung im wesentlichen die gleiche Politik verfolgt hätte. So kommt nicht überraschend, dass der demokratische Präsidentschaftskandidat John Kerry den Krieg gegen Terrorismus und die Irak-Politik sogar noch kraftvoller fortsetzen will. Im Januar 2004 sagte er in einer Grundsatzrede, dass er »die Sicherheit des Landes niemals irgendeiner Institution überantworten« und die nationale Sicherheitsstrategie nicht »von jenen bestimmen lassen werde, die sich reflexartig gegen jede amerikanische Militärintervention irgendwo auf der Welt wenden«. Im Mai 2004 ergänzte er, dass er notfalls militärische Gewalt auch präventiv zum Schutz amerikanischer Interessen einsetzen werde. Diese Aussagen bekräftigte Kerry in seiner Rede auf dem Parteitag der Demokraten Ende Juli 2004 in Boston, in der er Amerika das Recht auf unilaterale Gewalt vorbehielt. Er werde »nie zögern, Gewalt einzusetzen, wenn es erforderlich ist«. Auch wenn es in den USA schon bald nach Ende des Irak-Krieges wachsende Kritik an Präsident Bush gab, das grundlegende Bedrohungsgefühl gegenüber islamistischem Terrorismus und Massenvernichtungswaffen sowie die Entschlossenheit, gegen die Bedrohung der USA vorzugehen, sind in beiden großen politischen Lagern der USA ausgeprägt. Deshalb stünde ein gewählter Präsident Kerry in der Sicherheitspolitik für Kontinuität.

Die Auswirkungen des 11. September in Europa waren nicht vergleichbar. Nach der anfänglichen Betroffenheit, dem Mitgefühl und der Beschwörung von »uneingeschränkter

Solidarität« (so Bundeskanzler Gerhard Schröder) ging man bald zur Tagesordnung über. »9/11« hat zumindest in Deutschland im öffentlichen Bewusstsein zu keinem nachhaltigen Gefühl wachsender Gefahren geführt. Wem ist noch bewusst, dass nach wie vor der NATO-Bündnisfall gilt, der im Herbst 2001 kurz nach den Anschlägen ausgerufen wurde? Vielmehr geht eine weit verbreitete Einschätzung davon aus, dass dies ein Angriff von Terroristen auf Amerika war, und dass Europa wohl kaum ein Zielpunkt terroristischer Anschläge sein würde – es sei denn man solidarisierte sich zu stark mit Washington. Selbst die furchtbaren Anschläge von Madrid am 11. März 2004 haben die Bevölkerung Europas nicht aufgerüttelt und ein Umdenken eingeleitet. Die Fehleinschätzung, man könne sich auf eine »Insel der Glückseligen« zurückziehen und sich durch Beschwichtigung und Distanzierung von seinen Partnern Sicherheit erkaufen, ist indes eine schreckliche Illusion. Beschwichtigung als Konzept hat jedoch noch nie in der Geschichte im Angesicht einer totalitären Bedrohung funktioniert. Mit Madrid haben Al-Qaida, seine Ableger und Nachahmer demonstriert, dass sie gedenken, mit Ängsten und Wahrnehmungen zu spielen. Sie wollen damit ganz bewusst einen Keil in das westliche Bündnis treiben.

Bundesminister Fischer hat seit September 2003 mehrfach öffentlich zugegeben – seine zitierte Äußerung vom 06.03.2004 geht in diese Richtung –, dass es ein entscheidender Fehler gewesen sei, dass Amerika und Europa nicht sofort nach dem 11. September eine umfassende strategische Diskussion geführt haben. Während sich Europa die Bedrohungslage schön geredet hat, wurde in den USA eine neue Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) entwickelt und im September 2002 veröffentlicht. Hätte es darüber sofort eine ernsthafte Debatte gegeben, dann wären viele Missverständnisse und Konflikte zwischen den transatlantischen Partnern vermieden worden. Anstatt eigene Alternativen auf die neuen Fragestellungen zu entwickeln, übte sich Europa in der Dämonisierung amerikanischer Antworten. Erst am 12./13. Dezember 2003 auf dem Europäischen Rat in Brüssel verabschiedete die EU eine gemeinsame Sicherheitsstrategie (ESS) und damit eine tragfähige Antwort auf die NSS. Nach all den rhetorischen Schlagabtauschen verblüfft umso mehr die große Gemeinsamkeit zwischen beiden Ansätzen. Ein Beispiel: Wenn auch mit anderen Worten spricht sich auch die ESS im Ernstfall ebenfalls für ein präemptives militärisches Eingreifen als äußerstes Mittel aus.

2.3 Gesellschaftliche Differenzen und Gemeinsamkeiten der Partner

Zur gleichen Zeit, in denen die strategischen Wahrnehmungen auseinander gingen, haben aber auch zwei gesellschaftliche Phänomene verstärkt zu Unstimmigkeiten im transatlantischen Verhältnis geführt.

Trotz aller Nähe und Affinität lässt das landläufige fundierte Wissen diesseits und jenseits des Atlantiks über die jeweilig andere Seite zu wünschen übrig. Über so manche Lücke im Wissen der Amerikaner über Europa wird oft gelästert. Aber die von Europäern gepflegten Vorurteile über Amerika –

Land des Fast Food, der hemmungslosen Kapitalisten, der Kulturlosigkeit, der Schießwütigen – sind letztlich ebenso Ausdruck von Unkenntnis. Gleichzeitig sind viele vom American way of life angezogen. Gerne halten sich Europäer für Amerika-Experten und nehmen vorwiegend doch nur das vermeintliche Amerika wahr, das ihnen zusagt. Deshalb erfährt der US-Autor und Filmemacher Michael Moore so viel Beachtung in Europa und wird Präsident Bush derart abgelehnt. Wer erinnert sich, dass der in Deutschland so beliebte ehemalige Präsident Clinton im Dezember 1998 den Irak bombardieren ließ oder im August 1998 Raketenangriffe gegen Khartoum und Afghanistan befahl? Diese Diskrepanz erschwert politisch Handelnden, transatlantische Positionen zu vermitteln umso mehr, wenn andere aus wahltaktischen Gründen mit den diffusen Gefühlen spielen.

Amerika ist eine von ungebrochener Dynamik und von Zukunftsglauben geprägte Nation, die nicht nur politisch, militärisch und wirtschaftlich, sondern inzwischen eben auch kulturell – und ich meine nicht Massenkultur – weltweit führend ist. Ohne die großen innerstaatlichen Differenzen vergessen zu wollen, ist Amerika zugleich im Schnitt mit Abstand traditionellen Werten stärker verhaftet als alle anderen westlichen Staaten, mit Ausnahme Irlands. In punkto Patriotismus und Religiosität steht Amerika der Türkei näher als Deutschland oder selbst dem Vereinigten Königreich. Das amerikanische Sendungsbewusstsein, das in Europa besonders auf Unverständnis stößt, und die überragende Bedeutung von Freiheit sind untrennbar mit der (Staats-)Gründung und dem Selbstverständnis der USA verknüpft. Die ersten Siedler waren schließlich in Europa religiös und politisch Verfolgte gewesen, die Amerika als Gegenbild zu Europa definierten. Laut einer letzten Studie der Universität von Michigan über Werte in der Welt ist Amerika Ende des 20. Jahrhunderts noch traditioneller geworden. In Amerika verläuft die politische Anbindung weniger entlang des Einkommens als vielmehr entlang von Werten, weshalb auch die Wahlkämpfe in Amerika primär entlang der Werteeinstellung geführt werden. Es lassen sich beliebig viele weitere Beispiele nennen, bis hin zu unterschiedlichen Begrifflichkeiten wie zum Beispiel bei »war«/Krieg. In den USA wird der Begriff auch im abstrakten Sinne von Kampf verwendet. Für Europäer und speziell für Deutsche beschwört der Terminus Krieg hingegen negative kollektive Erinnerungen und Ängste.

Als zweiter Trend ist zu beobachten, dass Amerika und Europa sich hinsichtlich ihrer Innovationsfähigkeit und ökonomischen Kraft sehr unterschiedlich entwickeln. In der EU leben heute hundert Millionen Menschen mehr als in den Vereinigten Staaten. Wenn die gegenwärtigen Trends anhielten, würden die USA in den nächsten vier Jahrzehnten mehr Einwohner als die selbst erweiterte EU zählen. Während heute das mittlere Alter der Menschen in den USA und Europa bei 36 bzw. 38 Jahren liegt, würde das Durchschnittsalter im Jahre 2015 in Amerika bei 36,2, in Europa bei 52,7 Jahren liegen. Der Prozess der stetigen Alterung der Gesellschaft hätte nachhaltig Auswirkungen auf die Dynamik der europäischen Volkswirtschaften. Gleichzeitig ist der Wille zu unternehmerischer Selbständigkeit in Amerika

weitaus stärker. In Europa ziehen es 50 Prozent der Menschen vor, als Angestellter und nicht als Unternehmer zu arbeiten. In den USA sagen dies nur 29 Prozent. Eine Unternehmensgründung in den USA brauche im Schnitt 4 Tage, in Deutschland dauert sie 45 Tage. Auch die Arbeitskultur ist sehr unterschiedlich. Im Jahre 1982 arbeiteten Amerikaner und Europäer in etwa die gleiche Stundenzahl im Jahr. Heute arbeitet man in Amerika 300 Stunden pro Kopf pro Jahr mehr. Da auch die Produktivitätsfortschritte in Amerika größer sind als in Europa, bedeutet diese Zahl fast zwangsläufig, dass europäische Unternehmen weniger konkurrenzfähig werden. Dank dieser Innovationsfreudigkeit gelang es den Amerikanern auch viel früher, sich dem Globalisierungsschub anzupassen – mit der Folge, dass die Globalisierung zu Unrecht als ein amerikanisches Phänomen wahrgenommen wird.

Mit diesen gesellschaftlichen Trends soll nicht einer zunehmenden Entfremdung der transatlantischen Partner das Wort geredet werden. Nach wie vor gilt: Die transatlantische Gemeinschaft gründet auf einem weltweit einzigartigen Fundament gemeinsamer Werte, vergleichbarer Zivilgesellschaften sowie dem gemeinsamen Streben nach internationaler Durchsetzung von Demokratie, Menschenrechten, individuellen Freiheiten und Marktwirtschaft. Keine anderen zwei Regionen auf dieser Welt sind derart miteinander verknüpft und wirtschaftlich verflochten. Vielmehr geht es darum, das Verständnis für zwei Einsichten zu schärfen: Zum einen hat es zwischen den Vereinigten Staaten und Europa immer Differenzen in Werten und in Methoden, um gemeinsame Ziele zu erreichen, gegeben, zum anderen benötigen die transatlantischen Beziehungen die genaue Kenntnis vom und das Verstehen des jeweilig Anderen.

3. Wege zur Bekräftigung

Inzwischen denken Heerscharen darüber nach, wie die transatlantischen Beziehungen gerettet werden können. Schlagwörter machen die Runde. Außenminister Fischer sprach am 6. März 2004 in der FAZ von der notwendigen »Rekonstruktion des Westens« und »neuen Transatlantismus«. Was das heißt, sagte er nicht. Politik ist jedoch konkret. Dabei sind fünf Aspekte wesentlich.

1. Die transatlantische Gemeinschaft kann ihrem Anspruch nur dann gerecht werden, wenn sie sich den sich wandelnden Herausforderungen stellt. Dabei muss vor allem Europa die neuen Realitäten wahrnehmen und seine Mitverantwortung für die Lösung der außereuropäischen Sicherheitsprobleme stärker annehmen. Es genügt nicht, sich wortgewaltig aufzublasen, den USA Unilateralismus, Imperialismus, Bruch des Völkerrechts und Kriegslüsternheit vorzuwerfen, und gleichzeitig insgeheim darauf zu vertrauen, dass die USA letztlich die Verantwortung für die Lösung von Krisen, wie aktuell im Sudan, übernehmen. Es geht auch nicht, multilaterales Handeln der USA einzufordern und eigene substantielle Beiträge dazu zu verweigern. Europa muss vielmehr bereit sein, mehr in die eigene Stärke zu investieren, so

dass wir durch das Gewicht unserer Beiträge bei Krisenbewältigungen partnerschaftsfähig sind und damit Mitsprache erhalten. An dieser Stelle sei mit aller Deutlichkeit wiederholt: Es geht bei der europäischen Stärke aus unserer Sicht nicht darum, Europa zum Gegenpol der USA aufzubauen, sondern vielmehr darum, die transatlantische Allianz zu stärken.

2. Unverzichtbares Element für die Stärkung der transatlantischen Beziehungen muss die Wiederbelebung der NATO sein. Die NATO muss primäres Instrument unserer globalen Sicherheitspolitik bleiben. Es muss wieder selbstverständlich werden, dass alle Mitglieder ihre eigenen sicherheitspolitischen Interessen weiterhin mit dem Wohl und Wehe der NATO identifizieren. Davon sind wir nach dem Vertrauensbruch vom Februar 2003, als Belgien, Frankreich und die Bundesregierung die von der Türkei erbetene Planung zur Unterstützung des Landes im Falle irakischer Angriffe verzögerten, immer noch weit entfernt. Das verdeutlichen die schwierigen Verhandlungen um den NATO-ISAF-Einsatz in Afghanistan bzw. die Irak-Ausbildungsmission. Aktionen, die gegen das Bündnis gerichtet sind, müssen in Zukunft unterbleiben. Dies gilt für beide Seiten. Auch die USA müssen bereit sein, sich weiterhin auf die transatlantische, multilaterale Kooperation einzulassen, und der Versuchung widerstehen, Europa zu spalten, was ihrer eigenen langjährigen Politik fundamental widersprechen würde. Letztlich haben die USA ein Interesse sowohl an einer Einheit Europas als auch an einer funktionierenden NATO. Die Unilateralisten in Washington, die der Illusion nachhängen, Amerika könne ohne dauerhafte Bündnisse seine Werte und Interessen in der Welt durchsetzen, überschätzen bei aller militärischen Stärke die Fähigkeiten der USA. Ein auf sich allein gestelltes Amerika, ab und zu durch eine »Koalition der Willigen« aus dem Werkzeugkasten der NATO verstärkt, kann zwar Kriege für sich entscheiden, aber nicht dauerhaft Frieden schaffen. Leider hat dies der Irak-Konflikt bewiesen, in dessen Nachkriegsphase sich vor allem die US-Administration taub stellte. Innerhalb der NATO mag ein unilaterales Vorgehen kurzfristig weniger Reibungen erzeugen, langfristig jedoch unterminiert es die transatlantische Stabilität.

Die Wiederbelebung der NATO muss in zweierlei Hinsicht erfolgen. Zum einen muss die NATO wieder der Ort der transatlantischen strategischen Sicherheitsdebatte werden. Mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) ist Europa dialogfähig geworden. Jetzt gilt es eben diesen Dialog mit den USA auch mit dem Ziel zu führen, wie schon zuvor sich auf eine gemeinsame transatlantische Sicherheitsdoktrin zu einigen. Zum anderen muss Europa zusätzliche Anstrengungen unternehmen, seine militärischen Fähigkeiten signifikant zu steigern. Wer A multilaterale Einsätze fordert, muss auch B Einsatzfähigkeit und -bereitschaft sagen. Zwar gibt es bereits ermutigende Schritte im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wie zum Beispiel der französisch-britische Vorschlag, »battle groups« einzurichten. Weitere Schritte, wie z.B. die weitere Koordinie-

rung der Verteidigungsanstrengungen, das Ausschöpfen möglicher Synergien, das Pooling von militärischen Einheiten unter den Mitgliedsstaaten und letztlich zusätzliche finanzielle Mittel für die Streitkräfte, müssen folgen.

3. Beide Seiten des Atlantiks müssen wieder dazu übergehen, für die dringendsten geopolitischen Aufgaben gemeinsame Ziele zu formulieren und Schritte dahin abzusprechen. Gemeinsames Handeln wird entscheidend das transatlantische »Wir-Gefühl« beleben.

Afghanistan und Irak sind dafür geradezu antipodische Beispiele. Sie zeigen einmal mehr, dass Nordamerika und Europa – wenn überhaupt – nur gemeinsam in der Lage sind, gravierende Probleme zu lösen. Dazu ist notwendig, das Gefühl eines gemeinsamen Zweckes zu haben. Dies gelingt wiederum nur, wenn wir uns alle als Partner und Verbündete verstehen und faire Beiträge zur Lösung leisten, und dies gelingt nicht, wenn wir dem multilateralen Handeln eigene Beiträge verweigern.

Seit dem Frühjahr 2004 scheinen die transatlantischen Partner allmählich den Willen zum gemeinsamen Handeln wieder zu finden. So haben sich die Vorstellungen der Partner endlich angenähert, wie der Übergangsprozess im Irak zu gestalten ist. Des Weiteren haben die verschiedenen Gipfel im Juni dieses Jahres, G 8, EU, USA und NATO, gezeigt, dass die Partner ihre gemeinsame Gestaltungsaufgabe in der geopolitischen Großregion des Nahen und Mittleren Ostens und Nordafrikas begriffen haben und annehmen wollen, wenn auch im Detail manches zu wünschen übrig blieb. Meine Fraktion hat Anfang Mai einen Antrag im Bundestag für eine Partnerschaft für Frieden und Stabilität mit dieser Region eingebracht, um ihrerseits einen Beitrag zur fortlaufenden Diskussion zu leisten. In dem Antrag heben wir hervor, dass die Partnerschaft gerecht, unter Gleichen und basierend auf gegenseitigem Respekt und Verständnis gestaltet werden muss. Darunter fällt auch, dass wir in der Region wieder Glaubwürdigkeit erlangen. Dazu gehören vor allem ernsthafte Bemühungen um Fortschritte im Nahost-Friedensprozess. Jedoch darf die engere Zusammenarbeit mit der Region weder Ersatz für die Friedensbemühungen sein, noch darf ein Nahost-Frieden zur Vorbedingung für die Partnerschaft gemacht werden. Entscheidend für die Glaubwürdigkeit ist aber auch die weitere Irak-Politik des Westens. Die Vorkommnisse in amerikanischen Gefangenenlagern im Irak haben nicht nur die amerikanische Glaubwürdigkeit nachhaltig erschüttert, sondern auch die des ganzen Westens. Es muss unmissverständlich klar werden, dass die transatlantischen Partner Anwendung von Folter in jeglicher Form als Verletzung der unveräußerlichen Menschenrechte verurteilen und diejenigen, die Folter begangen haben, zur Rechenschaft gezogen werden. In diesem Zusammenhang ist für europäische Schadenfreude kein Platz. Ein Erfolg in der Gestaltung des neuen Iraks ist in unser aller Interesse. Das Unternehmen Irak darf zu unserer eigenen Sicherheit nicht scheitern. Nicht zuletzt: Ein Freund in Schwierigkeiten ist ein Freund, dem man hilft.

Über die transatlantischen Di- und Konvergenzen sollte jedoch nicht vergessen werden, dass die Partner in zahlreichen Bereichen, zum Teil seit langem, lautlos und effizient zusammen arbeiten: Afghanistan – trotz aller Reibereien –, wo die NATO zum ersten Mal außerhalb Europas eingesetzt ist; der Kampf gegen den transnationalen Terrorismus und der Heimatschutz, in deren Rahmen einige Anstöße, zum Beispiel für die Stärkung der Sicherheit freien Reisens oder zur Unterbindung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen gegeben worden sind.

Die immer wieder aufflackernde Frage des richtigen Umgangs mit dem Iran, bei der die transatlantischen Partner zuletzt Hand in Hand gingen, kann zum nächsten gravierenden Testfall für die Beziehungen werden.

Andere Themen harren noch eines transatlantischen Verständnisses, zum Beispiel die behutsame Weiterentwicklung des Völkerrechts. Die USA und die Europäer sind sich nicht mehr über die Rolle des Völkerrechts, des Multilateralismus, der Bedeutung internationaler Institutionen der richtigen Balance zwischen Diplomatie und Machtanwendung einig. Robert Kagan schreibt dies unterschiedlichen außenpolitischen Traditionen zu. Während Amerikaner die Chancen internationaler Vereinbarungen und des Völkerrechts für eine friedliche Welt besser verstehen sollten, müssen wir Europäer die Möglichkeiten und Grenzen multilateralen Vorgehens etwas nüchterner einschätzen. So ist es kein Vorzug des Völkerrechts, dass sich Staaten hinter der Staatssouveränität verschanzen können – Sudan ist das jüngste Beispiel – oder Staaten, in denen schwere Menschenrechtsverletzungen begangen werden, in den VN-Sicherheitsrat oder die VN-Menschenrechtskommission hinein gewählt werden. Gefragt ist ein Multilateralismus, der handlungsfähig und effektiv ist. Diesen gilt es zu definieren.

4. Die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen untermauern wie kein anderer Bereich den Grad der Verbundenheit mit Zahlen: So wickelten im Mai 2004 die beiden Regionen ein Drittel des globalen Handels ab. Wir sollten die fortschreitende Verflechtung fördern und dabei langfristig auf einen einheitlichen transatlantischen Wirtschaftsraum bzw. Binnenmarkt hinarbeiten. In einem ersten Schritt müssen wir dabei lernen, besser mit unseren Streitfällen umzugehen. Die WTO und ihre Streitschlichtungsverfahren müssen verbessert und gestärkt werden. Zum Beispiel ist es ein Gedanke, die verschiedenen Kartellrechtsverfahren – Microsoft, Honeywell/GE –, die in den letzten Jahren große Aufmerksamkeit erfuhren und zu Unstimmigkeiten geführt hatten, besser zeitlich abzustimmen.
5. Nicht zuletzt verlangt die Verbesserung der transatlantischen Beziehungen, dass Politik, Wirtschaft und Kultur in Europa für diese Beziehungen werben und sich einsetzen. Es herrscht in den europäischen Öffentlichkeiten ein verzerrtes Amerika-Bild, anti-amerikanische Gefühle sind auf dem Vormarsch. Dazu haben sowohl die amerikanische Administration als auch im gehörigen Maße europäische Politiker und Medien beigetragen. Es liegt in unserer aller Verantwortung, dass sich dieses Bild und dieser

Trend nicht festsetzen. Die transatlantische Partnerschaft ist nicht etwas, das auf dem Niveau eines Allerweltsarbeitsverhältnisses dümpeln kann. Leidenschaftliches Bestreben muss es sein, den jungen Generationen ein realistisches, ausgewogenes und optimistisches Bild von Amerika zu zeigen. Dazu gehören sicherlich auch die Schattenseiten Amerikas, aber eben nicht nur. Gleiches gilt umgekehrt auch für die USA. So hat Willy Brandt in seiner Rede vor der Harvard-Universität am 5. Juni 1972 gesagt: »Sie, die Jüngeren dürfen nicht vergessen, dass die Interdependenz, die John F. Kennedy für die Staaten diesseits und jenseits des Atlantiks proklamiert hat, eine moralische, eine kulturelle, eine wirtschaftliche und politische Realität bleiben muss.« Diese Aufgabe ist in den letzten Jahren auch deshalb um so wichtiger geworden, als immer mehr in Deutschland stationierte Amerikaner abgezogen sind und noch abziehen werden, die hervorragende Botschafter und Mittler für beide Länder waren.

4. Fazit

Zur Jahrtausendwende schrieb das britische Magazin *The Economist*: »The chief question at the 1990s' end is whether Europe and America will remain a foreign-policy partnership or ignore the 20th century's lesson book and go their separate ways.« Einmal mehr bewies es seine Weitsicht. Die genannten fünf Punkte halten sich an die Lehre des 20. Jahrhunderts. Sie mögen sehr selbstverständlich klingen – teilweise finden sie sich in einer kaum beachteten EU-Erklärung zu den transatlantischen Beziehungen vom 13. Dezember 2003 wieder – und dennoch wurden und werden sie nur unzureichend beherzigt. Dies muss sich ändern. Es ist in unserem fundamentalen Interesse, dass die transatlantische Partnerschaft fortgesetzt und in diesem Sinne die Frage des *Economist* beantwortet wird.

Die Krise der westlichen Allianz und die Krise des Multilateralismus

Joachim Krause*

Abstract: Since the Iraqi crisis from 2002/2003 the Atlantic Alliance has been put into question. Various authors argue that the Western Alliance has lost its substance and is becoming an empty shell. Their main argument is that the current crisis has been caused by US unilateralism, which was said to be the direct consequence of conservative and neo-conservative Republican policy strategies. This article is arguing that the causes for the transatlantic problems are considerably deeper and are preceding the Bush-Administration. These problems surely have been aggravated by the diplomacy of the Bush-Administration, but they won't go away if the next election would bring about a Democratic Administration. Much of the criticism within the scholarly debate is proceeding from a simplified theoretical approach that tends to equate multilateralism with international order. It is argued in this article that one rather has to look at different expectations regarding international order on both sides of the Atlantic. While in the US multilateralism usually has been judged from its merit in terms of problem solving, Europeans have tended to value rather the procedural aspects of multilateralism (i.e. the self-binding effect). The most important thing is to overcome this crisis by looking for new and reformed ways of multilateralism that hold the promise of both solving international problems and binding the U.S. Reforming NATO in a way that it might take over a major responsibility for international security might be a good starting point for such a political strategy.

Keywords: Transatlantische Partnerschaft, Gefährdung, Multilateralismus, Prämissen wissenschaftlicher Analysen, Perspektiven, NATO

Die Irak-Krise von 2002/2003 stellt die wohl schwerste Belastung der Atlantischen Allianz seit dem Ende des Ost-West-Konflikts dar. Viele haben seither die Frage aufgeworfen, ob die Allianz überhaupt noch eine Zukunft habe. Während in der Politik mittlerweile eine Sprachregelung vorherrscht, die auf größere Harmonie und Gemeinsamkeiten hindeutet, bleibt die Einschätzung der Zukunft der transatlantischen Beziehungen in der wissen-

schaftlichen Analyse eher skeptisch.¹ Viele gehen davon aus, dass die Substanz an Gemeinsamkeiten zwischen den

* Prof. Dr. Joachim Krause, Direktor des Instituts für Sicherheitspolitik an der Christian-Albrechts-Universität in Kiel.

1 Der EU Gipfel vom 13. Dezember 2003 etwa betonte, dass die transatlantischen Beziehungen unersetzlich seien und dass sich die EU zu einer konstruktiven, ausgewogenen und zukunftsgerichteten Partnerschaft mit den USA und Kanada bekenne. Deutsche wie amerikanische Politiker betonen immer wieder die Absicht und die Notwendigkeit zusammenzuarbeiten. Dies findet sich in Dutzenden von multilateralen und bilateralen Kommuniqués; vgl. Johannes Varwick, Die Zukunft der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, 42. Jg., Heft 2, 2004, S. 141-148 (S. 141).

USA und Europa aufgebraucht sei.² Die Irak-Krise sei der Höhepunkt einer transatlantischen Entfremdung, die in erster Linie durch einen radikalen Politikwechsel der USA verursacht worden sei. Die USA seien nicht (mehr) an einer kooperativen Weltordnung interessiert, die Europäer hingegen sowie die Überzahl der Völker und Regierungen stünden für eine multilaterale internationale Ordnung.³ Sofern es nicht einen grundsätzlichen Wandel auf Seiten der USA – oder aber einen Regimewechsel – gäbe, dürfte das Ende der transatlantischen Allianz unvermeidlich sein.

Es soll im Folgenden der Nachweis versucht werden, dass viele der oben genannten Einschätzungen auf falschen Prämissen beruhen. Insbesondere ist die Annahme eines grundsätzlichen Gegensatzes über Werte und Ziele internationaler Politik falsch. Das Hauptproblem der westlichen Politik besteht darin, dass es bei ähnlich ausgerichteten ordnungspolitischen Zielvorstellungen unterschiedliche Einschätzungen über die Nützlichkeit und Effizienz von Multilateralismus und von der Rolle militärischer Gewalt bei dem Umgang mit sicherheitspolitischen Problemen gibt. Diese Einschätzungsunterschiede haben sich vor dem Hintergrund unterschiedlicher Entwicklungen und Ereignisse während der vergangenen 15 Jahre verschärft. Sie sind keinesfalls von so grundsätzlicher Natur, dass darüber das Bündnis zerbrecen muss. Im Gegenteil, das Atlantische Bündnis könnte geradezu der Kern eines neuen Multilateralismus werden, der die Mängel des globalen Multilateralismus aufhebt.

1. Die falschen Prämissen der meisten wissenschaftlichen Analysen

Politische Wissenschaft sollte sich gegenüber der Politik eigentlich dadurch auszeichnen, dass sie objektiver als die Politik vorgeht und dass methodische Strenge und Abgewogenheit an Stelle emotional aufgeladener politischer Stimmung tritt. Das bedeutet in erster Linie die kritische Sichtung und Infragestellung vorherrschender Prämissen und theoretischer Vorgaben und die Beschränkung auf Behauptungen, die sich auch belegen lassen. Wenn man sich die derzeitige Debatte über die transatlantischen Beziehungen anschaut, so fällt auf, wie selten diesen Ansprüchen Genüge getan wird. Die Mehrzahl der Analysen geht von bestimmten Prämissen und theoretischen Grundannahmen aus, die in der Regel nicht in Frage gestellt werden und für die auch zumeist kein empirischer Nachweis geführt wird. Erst in der kritischen Auseinandersetzung mit diesen unhin-

terfragten und selten belegbaren Prämissen wird eine realistischere Einschätzung der transatlantischen Differenzen möglich. Die meisten kritischen Analysen lassen sich heute von drei Prämissen leiten, die bei näherem Hinsehen auf wackeligen Fundamenten stehen.

Die *erste Prämisse* lautet, dass die transatlantische Krise durch einen *grundlegenden Wandel in der amerikanischen Außenpolitik verursacht worden ist, der durch die Aufgabe einer multilateralen internationalistischen Orientierung und die Hinwendung zu Egoismus, Unilateralismus, Militarisierung und die Missachtung internationaler Organisationen und des Völkerrechts* charakterisiert sei. Dieser außenpolitische Wandel würde eine radikale Veränderung gegenüber der bisherigen Politik darstellen (mit Ausnahme der Reagan-Administration) und sei die Folge innenpolitischer Machtverschiebung weg von den Demokraten hin zu den Republikanern und innerhalb der Republikaner fort von den gemäßigten hin zu den religiösen Fundamentalisten, den Neokonservativen, den eiskalten Geschäftemachern und den Kalten Kriegern der Vergangenheit.⁴ Diese auch als »konservative Revolution« oder »neokonservatives Moment« bezeichnete Entwicklung sei die hauptsächliche Ursache für den Unilateralismus der USA in der Sicherheitspolitik und im Bereich des Völkerrechts und somit auch die Ursache der transatlantischen Krise. Die USA behinderten mittlerweile wirksames internationales Handeln, engagierten sich zu wenig in der Nord-Süd-Politik, beharrten auf eigenen Regeln und zwängen anderen ihre Regeln auf, oder sie stellten einmal gegebene Zusagen und Kompromisse in Frage.⁵

Auf den ersten Blick gibt es durchaus Vieles, was für diese Annahme spricht. Die undiplomatische und unilateralistische Politik der Administration von George W. Bush gerade im Bereich der Klimapolitik, die militärischen Interventionen in Afghanistan und im Irak, die befremdliche Rhetorik von der »Achse des Bösen« und nicht zuletzt die immer wieder zitierte »Bush-Doktrin« von der weltweiten militärischen Prävention scheinen für diese These zu sprechen. Auch Personen im engsten Umfeld von Präsident Bush, wie Vizepräsident Dick Cheney, Verteidigungsminister Donald Rumsfeld, dessen Stellvertreter Paul Wolfowitz und viele andere »knochenharte« Alt- und Neokonservative passen in dieses Bild, stammen sie doch häufig aus Kreisen, die schon während der Ära von Ronald Reagan für eine »rückwärtsgerichtete« Politik gestanden haben.⁶ Schaut man sich die betreffenden Argumente näher an, so werden allerdings sehr bald die Schwachstellen erkennbar.

Sollte die These von der konservativen Alleinverantwortung zutreffen, müsste ein dramatischer Wandel zumindest zur Politik der demokratischen Vorgängeradministration von Bill Clinton erkennbar werden. Dieser Nachweis ist jedoch nur schwer zu führen. Tatsächlich hatte die Clinton-

2 Zu einer pessimistischen Einschätzung der Substanz der transatlantischen Beziehungen vgl. Peter van Ham, *Western Unity and the Transatlantic Security Challenge*, Garmisch-Partenkirchen (George C. Marshall European Center for Security Studies) 2002; siehe auch Klaus Emmerich, *Atlantische Scheidung. Driften Amerika und Europa auseinander?* Wien 2003.

3 Vgl. Ernst-Otto Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen*, München 2002; Heinrich Vogel, *Das Ende des »Westens« – Tabus in den transatlantischen Beziehungen*, in: *Internationale Politik*, Jg. 58, Heft 6 (Juni 2003), S. 27-34; Peter Rudolf, *Die USA und die transatlantischen Beziehungen nach dem 11. September 2001*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B25 (2002), S. 7-13; Nicole Gnesotto, *Übermilitarisierung amerikanischer Außenpolitik. Unilateralismus als Folge europäischer Schwäche?*, in: *Internationale Politik*, Jg. 57, Heft 4 (April 2002), S. 43-48.

4 Vgl. Czempiel, *Die amerikanische Weltordnung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 48, 2002, S. 3-6.

5 Vgl. Gert Krell, *Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 31-32, 2003, S. 23-30 (S. 28); siehe auch Jochen Hippler, *Unilateralismus der USA als Problem der internationalen Politik*, ebenda, S. 15-22.

6 Vgl. John Ikenberry, *The End of the Neo-Conservative Moment*, in: *Survival*, Vol. 46, No. 1, Spring 2004, S. 7-22 (16 f.).

Administration weitgehend all das bereits angedacht und auch schon in Konzepte umgesetzt, was heute vielen Beobachtern unangenehm auffällt. Die präemptive Anwendung militärischer Gewalt im Falle der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen hat auch schon die Clinton-Administration (wie die Regierungen Frankreichs) beschäftigt – nur wurde das nicht nach Außen getragen.⁷ Auch die Irak-Invasion wurde von einer großen Mehrheit des Kongresses und der dort vertretenen Demokraten gebilligt – sie war die logische Folge einer nahezu einstimmigen Gesetzgebung des Kongresses von 1998, wonach das Problem der Rüstungskontrolle im Irak dauerhaft nur durch einen Regimewechsel in Bagdad gelöst werden könne. Die Clinton-Administration hatte 1999 und 2000 Konsultationen mit den NATO-Partnern über ein militärisches Vorgehen gegen Saddam Hussein eingeleitet, allerdings ohne große Resonanz bei den Europäern zu finden, die damals davon ausgingen, dass die NATO nicht der richtige Ort dafür wäre.⁸

Diese vielen Gemeinsamkeiten haben auch die Kritiker der Bush-Administration registriert. Sie reagieren mit einer Hilfskonstruktion: Ihrer Argumentation zufolge waren Clinton und die Demokraten eigentlich guten Willens, mussten sich aber auf »die von der Struktur des Entscheidungsapparates vorgegebene und von den konservativen Eliten geforderte Betonung der militärischen Komponente« einlassen.⁹ Wieso das so sein musste, wird dann nicht weiter ausgeführt. Es verbleibt der Eindruck, es werden mehr oder weniger anonyme dunkle Kräfte (in diesem Fall »konservative Eliten«) verantwortlich gemacht. Eine wissenschaftlich befriedigende Argumentation ist das nicht. Man kann die Bush-Administration natürlich nicht von dem Vorwurf freisprechen, sie habe entscheidend dazu beigetragen, dass eine in der Wissenschaft und der Politik schon seit Jahren diskutierte Krise der transatlantischen Beziehungen¹⁰ sich dramatisch verschärft habe. Dieser Vorwurf muss aber genau so an europäische Regierungen gerichtet werden und auch gerade an Vertreter der Medien auf beiden Seiten des Atlantiks.¹¹ Nur ist diese Feststellung einer Mitverantwortung etwas an-

deres als die Behauptung einer Allein- oder Hauptverantwortung der »konservativen Revolution«.

Vertreter einer These des grundsätzlichen konservativen Wandels der amerikanischen Außenpolitik weisen im Gegenzug darauf hin, dass die Behauptung eines revolutionären Wandels gerade von denjenigen geteilt wird, die derzeit die wackersten Verteidiger der Außenpolitik von George W. Bush sind, den Neokonservativen. Unter ihnen finden sich tatsächlich viele, die es geradezu genießen, den fundamentalen Wandel in der Außenpolitik unter George W. Bush anzupreisen.¹² Allerdings ist das keinesfalls bei allen Neokonservativen der Fall.¹³ Aber Zitate ersetzen nicht eine saubere Politikanalyse. Diese sollte zumindest ein komplexeres Bild vom Umfeld, den Akteuren und vor allem den Anlässen für politische Entscheidungen und Richtungsgebung vermitteln.¹⁴ Sie sollte vor allem aufzeigen, wie anhand konkreter Herausforderungen unterschiedliche Akteure im bestehenden politischen System reagieren und interagieren und welche Resultate daraus abzuleiten sind. Sie muss auch Sachzwänge und objektive Entwicklungen reflektieren, auf die Politik zu reagieren hat. Politikanalyse darf sich insbesondere nicht in Vermutungen über das mehr oder weniger sinistre Treiben von Politikern bestimmter Richtungen erschöpfen, sondern sie muss aufzeigen, wie aus konkreten Situationen heraus Einzel- oder Richtungsentscheidungen fallen und welche Bedeutung dabei Idiosynkrasien gespielt haben. Die derzeitige US Administration wird deutlich von Personen geprägt, die konservativen und religiösen Vorstellungen und Ideologien anhängen. Nur waren Vertreter früherer Administrationen auch nicht frei von Ideologien, diese fielen aber zumindest in Europa nicht so negativ auf. Was am Ende im Sinne von Politikentscheidungen und Ergebnissen herauskam und herauskommt ist jedoch in einem Regierungssystem der *Checks and Balances* etwas völlig anderes. In der Regel sind Entscheidungsergebnisse sehr viel differenzierter zu beurteilen und lassen sich nicht einfach mit dem Wirken dunkler oder irrationaler Kräfte erklären.

Wie man eine differenzierte Analyse von politischen Willensbildungsprozessen in der Bush-Administration machen kann, hat der amerikanische Journalist Robert Woodward gezeigt, der in zwei Büchern den Versuch unternommen hat, die Verlaufsprozesse und Entscheidungen, die zu der Besetzung Afghanistans und Iraks geführt haben, nachzuvollziehen und Motive und Strategien herauszuarbeiten.¹⁵ In beiden Büchern kommt die derzeitige Bush-Administration auch nicht gut weg, aber es ist doch etwas ganz anderes, ein umfassendes und die Komplexität der Situationen

7 Die Counterproliferation Initiative der Clinton-Administration legte bereits großen Wert auf Counterforce Optionen, was nichts anderes bedeutet als Angriffe auf A-,B- oder C-Waffen oder entsprechende Trägersysteme, Herstellungs- bzw. Lagerungseinrichtungen. Zwar stand die Präemption nicht im Vordergrund, sie wurde aber auch nicht ausgeschlossen, insbesondere nicht bei regionalen Konflikten. Vgl. Statement by Dr. Ashton B. Carter, Assistant Secretary of Defense (International Security Policy) Before the Committee on Armed Services, US Senate, 28.4.1994; siehe dazu Joachim Krause, Die Nichtverbreitungspolitik der Clinton-Administration – Internationale Führungsmacht oder nationaler Alleingang?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 50, 1999, S. 10-17. Vgl. zum französischen Konzept der Prävention (dort macht man keinen Unterschied zwischen Präemption und Prävention) Französisches Verteidigungsministerium, *Programmation Militaire, 2003-2008*, chapter 3, Rapport Annexé. Paris 2002.

8 Ron Asmus, Die Herausforderung – Warum ich Präsident Bush in der Irak-Frage unterstütze, in: *Frankfurter Rundschau*, 20. Februar 2003 (www.fr-aktuell.de/ressorts/kultur_und_medien/feuilleton/?cnt=138688).

9 Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch*, S. 81.

10 Zu den transatlantischen Beziehungen in den 90er Jahren vgl. David C. Gompert und F. Stephen Larrabee, *America and Europe. A Partnership for a New Era*. Cambridge 1997; Douglas Eden (Hrsg.), *The Future of the Atlantic Community*, London 1997; Phil H. Gordon (Hrsg.), *NATO's Transformation. The Changing Shape of the Atlantic Alliance*. Lanham 1997; David S. Yost, *NATO transformed. The Alliance's new roles in international security*. Washington, D.C. 1998.

11 So auch Gert Krell, *Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht*, a.a.O.

12 Testimony of William Kristol, Chairman, Project for the New American Century, To the Senate Foreign Relations Committee February 7, 2002.

13 Max Boot, Neocons, in: *Foreign Policy*, Nr. 140, Januar/Februar 2004, S. 20-28.

14 Hier sei nur hingewiesen auf das noch immer einschlägige Buch von Richard C. Snyder, H.W. Bruck and Burton Sapin, *Foreign Policy Decision Making. An Approach to the Study of International Politics*, New York 1962; sowie zur Policy Forschung generell Manfred G. Schmidt, *Vergleichende Policy-Forschung*, in: Dirk Berg-Schlosser und Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.), *Vergleichende Politikwissenschaft*, s. Aufl., Opladen 1992, S. 197-212. Ansonsten liefert die seriöse amerikanische Policyforschung eine Vielzahl von Ergebnissen, die zeigen wie man vernünftig und abgewogen Politik analysiert.

15 Robert Woodward, *Bush at War*, New York 2002; und ders. *Plan of Attack*, New York u.a. 2004.

vermittelndes Bild zu bekommen, als eine Aneinanderreihung verschiedener Behauptungen, die sich häufig nur auf aus dem Zusammenhang gerissene Zitate und das Bestätigen der eigenen Auffassung durch das Zitieren anderer, gleichgesinnter Autoren stützen und deren Hauptziel es ist, die generelle Verwerflichkeit heutiger amerikanischer Außenpolitik aufzuzeigen und dies möglichst noch in eine lange Traditionsreihe von Fehlern und Missetaten der Amerikaner generell zu stellen.¹⁶ Eine andere Form der (Ersatz)Analyse besteht darin, die Politik der Bush-Administration (wie auch teilweise der Clinton-Administration) anhand der gerade in Mode befindlichen theoretischen Literatur zu behandeln und mit der Kritik an Theoretikern wie Huntington, Brzezinski, Kissinger, Mearsheimer und anderen gleich die ganze Politik der Bush-Administration erklären und kritisieren zu können.¹⁷ Anstelle von abgewogenen, kritischen Analysen finden sich dann schicksalsschwere Pauschalurteile.

Ein beliebtes Objekt für diese sehr oberflächliche Form der Analyse ist die Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) der Bush-Administration vom September 2002. Die NSS wird von Kritikern in Deutschland, Frankreich und den USA gerne nur als »Bush-Doktrin« der ungehinderten Intervention und des Präventivkriegs hingestellt. Tatsächlich sind dem Thema »Präemption« (was etwas völlig anderes ist als Präventivkrieg) fünf Absätze von 36 Seiten gewidmet. Unter »Präemption« werden in dem Papier (wie in der strategischen Debatte auch) einzelne militärische Schläge verstanden, die unternommen werden, um einer ganz spezifischen Bedrohung zuvor zu kommen. Ein »präventiver Krieg« ist etwas völlig anderes: ein umfassender Einsatz militärischer Gewalt auf potentiell allen Ebenen um einen Gegner zu unterwerfen, ehe dieser stark genug ist einen selber zu bedrohen. Sowohl der präventive Krieg als auch die Präemption werden in der völkerrechtlichen Literatur zumeist dann als rechtmäßig angesehen, wenn eine *unmittelbare Bedrohung* erkennbar ist, die anderweitig nicht abzuwenden ist.¹⁸ Das Papier zur NSS macht lediglich Aussagen zu präemptiven Aktionen, nicht zum präventiven Krieg. In ihm wird die bisherige rechtliche Haltung der amerikanischen Regierung zu präemptiven Operationen bekräftigt, derzufolge eine unmittelbare Bedrohung vorliegen muss, ehe solche militärischen Aktionen erfolgen dürfen (was im Übrigen von den meisten Regierungen der Welt geteilt wird). Mit Blick auf neue Formen des Terrorismus und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen wird dann allerdings festgestellt, dass die Bush-Administration die Notwendigkeit sieht, im begründeten Einzelfall auch dann präemptiv (d.h. mit Einzelaktionen gegen bestimmte Ziele) vorzugehen, wenn es noch nicht zu einer unmittelbaren Bedrohung gekommen ist, aber wenn damit unzumutbare Risiken verbunden

sind.¹⁹ Daraus eine *Doktrin des Präventivkrieges* ableiten zu wollen ist wissenschaftlich unredlich, findet aber immer wieder statt.²⁰ Das bedeutet nicht, dass man umgekehrt die diesbezüglichen Aussagen der NSS nicht einer kritischen Würdigung unterziehen sollte, aber eine seriöse Kritik sieht anders aus.²¹

Wenig hilfreich sind auch andere Ansätze, die darauf hinauslaufen, die Alleinverantwortung der Bush-Administration (oder den Republikanern) für die derzeitige Krise zuzuschreiben. Die Direktorin des Forschungsinstituts der EU zu Sicherheitspolitik, Nicole Gnesotto, konstatiert in verschiedenen Schriften eine »Übermilitarisierung« der amerikanischen Außenpolitik.²² Dies macht sie, ohne zu definieren, was damit gemeint ist und wie man diese These bestätigen oder falsifizieren kann. Es fehlt völlig das Koordinatensystem, innerhalb dessen die Politik eines Landes als »übermilitarisiert«, als »normal« oder als »untermilitarisiert« bezeichnet werden kann. Dass die absoluten Militärausgaben der USA höher sind als die entsprechenden Ausgaben anderer Länder kann alleine noch kein Indikator sein, weil in den USA das Lohn- und Preisniveau höher liegt als in den meisten Staaten der Welt. Der Anteil der Militärausgaben am Bruttosozialprodukt ist nicht außergewöhnlich hoch (ca. 3%) und im Vergleich zu anderen Akteuren (Russland, China, EU-Staaten, Indien) haben die USA weitaus weniger Soldaten unter Waffen. Auch bestehen spätestens seit dem Vietnam Krieg in den USA große Hemmnisse in Politik und Öffentlichkeit gegen den Einsatz militärischer Gewalt, insbesondere was die Inkaufnahme eigener Opfer oder von Kollateralschäden betrifft. Was die USA seit 1990 geschafft haben, ist eine relativ konsequente Modernisierung und Verkleinerung ihrer Streitkräfte. Dabei wurde versucht durch Nutzung von Informationstechnologie militärische Inter-

16 Eric Frey, *Schwarzbuch USA*, Frankfurt 2004.

17 Das ist die vorherrschende Methode bei Hajo Funke, *Der amerikanische Weg. Hegemonialer Nationalismus in der US-Administration*, Berlin 2003.

18 In der völkerrechtlichen Literatur wird zumeist von »anticipatory defense« gesprochen, was ein übergreifende Begriff ist, der die verschiedenen Varianten von militärischen Aktionen umgreift; vgl. Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, seventh edition, London and New York 1997, S. 311-318.

19 Die entsprechenden Passagen lauten wie folgt: »For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Legal scholars and international jurists often conditioned the legitimacy of preemption on the existence of an imminent threat - most often a visible mobilization of armies, navies, and air forces preparing to attack. We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries. Rogue states and terrorists do not seek to attack us using conventional means. They know such attacks would fail. Instead, they rely on acts of terror and, potentially, the use of weapons of mass destruction - weapons that can be easily concealed, delivered covertly, and used without warning. The targets of these attacks are our military forces and our civilian population, in direct violation of one of the principal norms of the law of warfare. As was demonstrated by the losses on September 11, 2001, mass civilian casualties is the specific objective of terrorists and these losses would be exponentially more severe if terrorists acquired and used weapons of mass destruction. The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction - and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively. The United States will not use force in all cases to preempt emerging threats, nor should nations use preemption as a pretext for aggression. Yet in an age where the enemies of civilization openly and actively seek the world's most destructive technologies, the United States cannot remain idle while the dangers gather...«

20 So geschehen bei E.-O. Czempel, *Die stolpernde Weltmacht*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46 (2003), S. 7-15, wo er von einer »Bush-Doktrin präventiver und präemptiver Kriegführung« spricht (S. 7).

21 Vgl. Robert S. Litwak, *The New Calculus of Pre-emption*, in: *Survival*, Vol 44, No. 4, Winter 2002-2003, S. 53-79; sowie Walter B. Slocombe, *Force, Pre-emption and Legitimacy*, in: *Survival*, Vol. 45, Nr. 1, Spring 2003, S. 117-130.

22 Gnesotto, *Übermilitarisierung amerikanischer Außenpolitik*, a.a.O.

ventionen wieder machbar, erfolgreich und, was Opfer und Zeitaufwand betrifft, begrenzt werden zu lassen.²³ Mit den Anschlägen vom 11. September 2001 hat sich zwar insofern eine Zäsur ergeben, als dass sich in den USA die Ansicht durchgesetzt hat, dass das Land sich im Krieg mit einer politischen Kraft befinde, die der gesamten westlichen Welt – aber insbesondere den USA – schweren Schaden zufügen will. Dass die USA darauf mit militärischen Mitteln reagieren, ist alleine noch keine »Militarisierung« der Außenpolitik im Sinne des mit diesem Begriff mitschwingenden Werturteils. Die USA betreiben auch auf einer Vielzahl von Feldern nicht-militärische Außenpolitik und wenden häufig mehr Ressourcen auf als ihre europäischen oder asiatischen Kritiker. Man mag mit Recht in Frage stellen, ob unter der derzeitigen Bush-Administration das optimale Gleichgewicht zwischen militärischen und nicht-militärischen Komponenten der Außenpolitik herrscht, aber auch hier muss zuvor ein klarer Maßstab für die Analyse gefunden werden.

Ein anderer Erklärungsansatz stellt darauf ab, dass die USA deshalb zum militärischen Unilateralismus neigen, weil die starke außenpolitische Stellung des US-Kongress dieses geradezu nach sich ziehen muss und weil sich die USA während des Ost-West-Konfliktes und auch danach ideologisch und institutionell zu einer Art »Sicherheitsstaat« entwickelt hätten, in dem sicherheitspolitische Themen dominierten.²⁴

Die Behauptung, der Unilateralismus sei durch den Einfluss des Kongresses verursacht, ist plausibel. Kein Parlament der Welt hat so viel Einfluss auf die Gestaltung der Außenpolitik und keines macht auch so viel Gebrauch davon. Es stellt sich dann allerdings die Frage, warum es Zeiten geben konnte, in denen Washington vornehmlich multilateral operierte (war da der Kongress in Wartestand gegangen?) und warum es in den vergangenen 20 Jahren eine Zunahme von Unilateralismus gegeben hat? Zur Beantwortung dieser Fragen ist dann eher die Detailanalyse gefragt. So kann man für den Bereich der Sicherheitspolitik feststellen, dass der Kongress tatsächlich oftmals eine wichtige Rolle bei der Einleitung unilateraler Politik gespielt hat (zum Beispiel im Falle Bosnien-Herzegovinas und des Iraks). Aber schaut man genauer hin, so ist der Unilateralismus nicht institutionell zu erklären, sondern situationsbedingt: In allen diesen Fällen hat der US-Kongress die Administration zu einer unilateralen Politik gedrängt (bzw. diese mitgetragen), wo die überwiegende Mehrheit der Abgeordneten und Senatoren der Meinung war, dass zentrale multilaterale Institutionen (insbesondere der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen) versagt haben.²⁵ Ein ähnliches Bild ergibt sich mit Blick auf den Unilateralismus im wirtschaftlichen Bereich, wo Kritiker den USA (hauptsächlich dem Kongress) besonders viel Egoismus vorwerfen. Hier gäbe es zu viele Sanktionen, die

einseitig gegen mehr als 30 Staaten verhängt worden seien. Dieses sei ein völkerrechtlich fragwürdiges Unternehmen.²⁶ Es gibt tatsächlich Beispiele fragwürdigen Unilateralismus und versteckten Protektionismus in der Politik des Kongresses (z.B. der Helms-Burton Act). Beides sind Sünden, die man in anderer Form auch in Europa finden kann. In vielen Fällen wurden aber Sanktionen gegen Staaten verhängt, die Bestimmungen internationaler Organisationen im Bereich der Menschenrechte oder sozialer und arbeitsrechtlicher Standards (insbesondere den Schutz gegen Kinderarbeit) verletzen oder ignorieren. Dies geschah oft auf Bitten von Nichtregierungsorganisationen, die damit den Druck auf autoritäre und rücksichtslose Regime in Afrika, Asien und Lateinamerika erhöhen wollen. Parlamente in Europa stehen teilweise unter ähnlichem Druck.

Diese Beispiele zeigen, dass man nicht einfach Unilateralismus als Untugend konstatieren und dann anhand einer Liste unilateraler Maßnahmen ein Sündenregister aufmachen kann, welches umso schwerer wiegt, je länger es wird. Viel wichtiger ist doch zu fragen, warum die verantwortlichen politischen Kräfte in den USA (sei es in Kongress, Administration oder Öffentlichkeit) der Meinung sind, dass bestehende Formen des Multilateralismus entweder ergänzungsbedürftig oder aber fehlerhaft sind.

Auch die Behauptung einer institutionell-ideologischen Kultur des Sicherheitsstaates ist auf den ersten Blick einleuchtend, empirisch untermauert wird sie aber auch nicht. Sie bleibt eine feuilletonistische Note, solange es kein Koordinatensystem gibt, welches es erlaubt ein Zuviel oder ein Zuwenig an Sicherheitsorientierung in der amerikanischen Außenpolitik zu bestimmen. Vor allem wird sie dem Umstand nicht gerecht, dass die USA – nicht zuletzt auch weil es so viele Staaten wollen – regionale Sicherheitsfunktionen wahrnehmen, vor denen sich andere Staaten scheuen. Dass daraus auf der einen Seite eine relative Unterschätzung, auf der anderen Seite eine relative Überschätzung der Relevanz von Sicherheitsfragen resultieren kann, ist irgendwo plausibel. Das hilft teilweise unterschiedliche Einschätzungen in Europa und den USA zu erklären, läuft aber auch in Gefahr, zum Ausgangspunkt einseitiger Schuldzuweisung zu werden. Das amerikanische Gegenstück ist dann die Behauptung des europäischen Trittbrettfahrertums.

Das alles soll keine Entschuldigung für Fehler der Bush-Administration darstellen, aber die weitgehenden Pauschalvorwürfe, die sich dann leicht in generelle Vorwürfe gegen die USA umsetzen (und zur Feindbildproduktion führen), sind wissenschaftlich gesehen weitgehend nicht haltbar. Die Frage stellt sich nur, warum derartige Pauschalurteile in der wissenschaftlichen Debatte so große Konjunktur haben. Das hat vordergründig mit der aufgeheizten Atmosphäre im Zusammenhang mit der Irak-Krise und dem überaus undiplomatischen Vorgehen der Bush-Administration zu tun. Es gibt aber noch einen anderen Grund, der auf *die zweite falsche Prämisse* hinweist. Diese ist vor allem in der Wissenschaft vertreten. Sie besagt, dass *das Verhalten der USA normal sei in dem Sinne, dass eine hegemoniale Macht irgend-*

23 Vgl. Joachim Krause und Christoph Grams, Droht ein globaler Rüstungswettlauf? Perspektiven der Rüstungsindustrie im Vergleich, in: Internationale Politik, 58. Jg., Nr. 7, Juli 2003, S. 34-41.

24 Peter Rudolf, USA – sicherheitspolitische Konzeptionen und Kontroversen, in: Mir A. Ferdowsi (Hrsg.), Sicherheit und Frieden zu Beginn des 21. Jahrhunderts, München 2002, S. 149-163.

25 Vgl. Joachim Krause, Die transatlantischen Beziehungen seit dem Ende des Kalten Kriegs, in: Wichard Woyke (Hrsg.), Neue deutsche Außenpolitik, Heft 2/2003 der Zeitschrift »Politische Bildung«, S. 47-65.

26 Hippler, Unilateralismus der USA, a.a.O., S. 16-17.

wann die Tugenden des wohlmeinenden Hegemons ablege und zur uneingeschränkten Herrschaftsausübung übergehe. Anders ausgedrückt: Man ist sich so sicher in dem negativen Urteil über die USA, weil diese genau das tun, was im Sinne einer gerade vorherrschenden Theorie von ihnen erwartet wird.

Theorien hegemonialer Stabilität beherrschen seit vielen Jahren das mainstream-Denken in der IR Theoriedebatte. Der Begriff des *wohlmeinenden Hegemons* steht hier im Mittelpunkt. Damit soll ausgedrückt werden, dass eine hegemoniale Macht (wie die USA) mit Erfolg eine kooperative internationale Ordnung aufbauen kann, wenn und solange sie sich institutionell einbindet und sich an Regeln hält, die gemeinsam mit anderen aufgestellt worden sind, wie das Völkerrecht und die Respektierung von Entscheidungen internationaler Organisationen.²⁷ Im Prinzip sind diese Überlegungen vernünftig und logisch. Sie stellen die Anwendung von Grundprinzipien moderner kooperativer Führungsmethoden auf die internationale Politik dar. Von ihr abzugehen bedeutet in der Regel Reibungsverluste zu riskieren bzw. auch zu scheitern.²⁸

Allerdings wird dieses plausible Prinzip zu einer dogmatischen Falle, wenn man es zu einer allgemeinen empirischen Theorie verdichtet, die Axiome aufstellt, die dann der Realität auf mehr oder weniger grobe Weise übergestülpt werden und eigentlich nur noch »binäre« Antworten erlauben – d.h. entweder die USA verhalten sich wie ein guter oder wie ein schlechter Hegemon. Ein typisches Zeichen für eine solche Tendenz zur Verengung ist die mittlerweile bei nahezu allen Anhängern dieser Theorie – sei es solche, die von einem institutionalistischen oder einem neorealistischen Hintergrund kommen – vorhandene Vorstellung, dass nur die Unterwerfung des Hegemons unter die *Regeln* des Multilateralismus dazu führe, dass dieser als wohlmeinend anerkannt werde.²⁹ Die Frage stellt sich nur: Warum muss es gerade nur die *Beachtung der Regeln des Multilateralismus* sein? Wer hat dies festgelegt und auf welcher Logik beruht dies? Hier liegt doch eine willkürliche Festlegung vor. Es ist von Kritikern zu recht darauf verwiesen worden, dass im Falle der USA die Perzeption der guten Intentionen während der vergangenen Jahrzehnte auf anderen Faktoren beruht hat, die weitaus grundständiger sind (wie der demokratische Charakter des amerikanischen Systems sowie die Tradition

der USA als nicht-imperiale Macht).³⁰ Und auch diejenigen, die den USA durchweg schlechte Absichten unterstellen und für die Washington schon immer ein böser Hegemon gewesen ist, machen ganz andere Gründe geltend als die Nichteinhaltung von Regeln internationaler Institutionen: Meistens ist es der kapitalistische Charakter, der angebliche Einfluss der Juden oder anderer Bevölkerungsgruppen auf die Politik oder einfach Hass auf die Moderne.³¹

Eine andere Gefahr bei dieser Theorierichtung ist die, dass historische Gesetzmäßigkeiten formuliert werden, die über Jahrtausende Gültigkeit beanspruchen sollen und die gleichzeitig zur Erklärung bzw. Prognose der aktuellen amerikanischen Politik herangezogen werden. Es gibt eine aus den USA kommende Schule historisch-strukturalistischer Analyse, die internationale Systeme unter dem Aspekt der hegemonialen Stabilität betrachtet. Im Ergebnis sind Studien herausgekommen, die versuchen nachzuweisen, dass es gewisse immer wiederkehrende Stadien im Verhalten von Großmächten gibt – insbesondere wenn diese alleiniger Hegemon sind – und die letztendlich zum Zerfall dieser Macht beitragen. Meistens beginne dieser Zerfall mit der machtpolitischen Anmaßung und Überdehnung des Imperiums. Dabei finden sich explizite Theorien des Aufstiegs und Niedergangs großer Mächte, die auch teilweise formale Modelle verwenden und nach Zyklen differenzieren.³² So interessant diese historischen Großtheorien sind, ihre Anwendung auf die aktuelle Politik sollte mit großer Skepsis betrachtet werden, denn der Übergang zum historischen Determinismus wenn nicht gar zur Metaphysik ist möglicherweise nur fließend. Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit haben dies immer wieder gezeigt.³³ Aber das Vertrauen in die Gültigkeit und unmittelbare Anwendbarkeit solcher Theorien scheint ungebrochen zu sein, wie das nachfolgende Zitat beweist: »Das amerikanische Selbstbewusstsein, die unangefochtene Hegemonialmacht zu sein, die Rolle des Weltpolizisten zu übernehmen und die internationale Ordnung zu stiften... muss es ausschließen, dass die USA eine andere weltordnungspolitische Option wie etwa das idealistische Projekt des Multilateralismus unter dem Dach der Vereinten Nationen akzeptiert. Genau dies lehrt uns die Geschichte von Aufstieg und Niedergang der großen Mächte.«³⁴ Der hier deutlich werdende Determinismus schließt eigentlich jegliches politisches Lernen, jeden historischen Fortschritt und

27 Vgl. G. John Ikenberry, *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton, N.J. und Oxford 2001; Michael J. Glennon, *Why the Security Council Failed*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 82, Nr. 3, May/June 2003, S. 16-35; siehe auch Stanley Hoffmann, *Gulliver's Troubles or the Setting of American Foreign Policy*, New York 1968; Patrick Stewart, *Multilateralism and U.S. Foreign Policy. Ambivalent Engagement*, Boulder Col. 2002.

28 Vgl. Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York 2001; s.a. Michael Mazaar, *Acting Like a Leader*, in: *Survival*, Vol. 44, Nr. 4, Winter 2003-2004, S. 107-120.

29 Typische Aussagen lauten wie folgt: »For multilateralism to work, rules must bind the hegemon as well as the smaller players«...»Without the self-binding of the hegemon, multilateral organisations become empty shells«; Zitate bei Richard Higgot, *Multilateral Economic Institutions and the Limits to Global Governance*, in: William Wallace und Young Soogil (Hrsg.), *Asia and Europe. Global Governance as a Challenge to Cooperation*, Tokio 2004, S. 95-120 (S. 115), das letzte Zitat ist von Lisa Martin.

30 Randall L. Schwaller, *The Problem of International Order Revisited: A Review Essay*, in: *International Security*, Jg. 26, Nr. 1 (Sommer 1999), S. 161-186; William C. Wohlforth, *The Stability of a Unipolar World*, in: *International Security*, Jg. 24, Nr. 1 (Sommer 1999), S. 5-41

31 Vgl. Dan Diner, *Feindbild USA. Über die Beständigkeit eines Ressentiments*, München 2002.

32 William R. Thompson, *On Global War. Historical-Structural Approaches to World Politics*, Columbia, S.C. 1988; William Thompson, *The Emergence of the Global Political Economy*, London und New York 2000; Karen A. Rasler und William R. Thompson, *The Great Powers and Global Struggle, 1490-1990*, Lexington: 1994; Charles Kindleberger, *World Economic Primacy: 1500 to 1990*, New York 1996; George Modelski, *The Study of Long Cycles*, in: ders. (Hrsg.), *Exploring Long Cycles*, Boulder, Col. 1987; Paul Kennedy, *Aufstieg und Fall der großen Mächte. Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500 bis 2000*, Frankfurt a. M. 1987.

33 So galt Paul Kennedys These, wonach die USA Ende der 80er Jahre in eine Phase des Niedergangs eintreten würden, schon nach wenigen Jahren widerlegt.

34 Ulrich Menzel, *Konkurrierende Weltordnungsmodelle in historischer Perspektive*, in: *KAS/Auslandsinformationen*, 20. Jg., Heft 6, (2004), S. 4-25 (23).

jeden Kompromiss aus. Weil die Geschichte uns lehre, dass Großmächte auf die Dauer nicht vernünftig bleiben, wird jedes noch so kleine Anzeichen in der US Politik als unumstößliches Zeichen dafür gewertet, dass dieser Absturz nun beginnt. Andere Autoren sind dann auch mit Thesen zur Hand, derzufolge der Abstieg der USA als Großmacht bereits einsetze oder unvermeidlich sei.³⁵

Eng verbunden hiermit ist die *dritte falsche Prämisse*. Sie lautet: *Es gibt einen grundsätzlichen ordnungspolitischen Dualismus zwischen den USA und Europa: den zwischen hegemonialem Unilateralismus und Multilateralismus*.³⁶ Diese Prämisse ist zum einen falsch, weil sie ein geistiges Eigentum reklamiert, welches nicht den Europäern zusteht. Es waren vor allem die USA, die nach dem Zweiten Weltkrieg die auch bis heute bestehenden Formen des Multilateralismus geschaffen oder direkt bzw. indirekt initiiert haben – zumeist gegen den Widerstand gerade jener Staaten Europas, die sich heute als Verteidiger des Multilateralismus geben. Sie ist auch deshalb falsch, weil sie suggeriert, dass die USA nicht mehr im Multilateralismus mitwirken wollen oder würden. Vielmehr ist festzuhalten, dass es bestimmte Formen und Bereiche des Multilateralismus gibt, die in den USA (und zwar nicht nur bei Neokonservativen und Republikanern) mit zunehmender Kritik gesehen werden, während in anderen Bereichen die Mitwirkung der USA in multilateralen Verhandlungsforen oder Organisationen kein prinzipielles Problem zu sein scheint. Diese Prämisse ist zudem schädlich, weil sie Multilateralismus wiederum nur auf prozedurale Regeln reduziert, nicht jedoch auf die Substanz, d.h. die mit Hilfe des Multilateralismus zu lösenden Probleme.³⁷ Multilateralismus ist während der vergangenen 60 Jahre in keinem Fall geschaffen worden, um die USA oder eine andere Macht einzubinden, sondern multilaterale Organisationen (wie Vereinte Nationen, ihre vielen Unterorganisationen, die EU etc.) und Verhandlungsgremien sind geschaffen worden, um internationale Probleme zu lösen, die mit den bis dahin bestehenden Instrumenten nicht zu lösen waren. Wenn mittlere und kleinere Staaten heute einen positiven Nebeneffekt von Multilateralismus darin sehen, dass sie bei der Regelung internationaler Politik mitreden und mitwirken können, so ist das ein kluger und durchaus beabsichtigter Nebeneffekt, aber doch niemals der Hauptzweck von multilateralen Organisationen oder Verhandlungsgremien gewesen. Hier vermittelt die Theorie ein verzerrtes Bild der Realität, indem sie einen eher sekundären Aspekt des Multilateralismus herausgreift.

Das Problem mit dem Multilateralismus im transatlantischen Verhältnis nimmt aber genau an diesem Dualismus

von Prozedur und Substanz seinen Ausgang: Während für die USA Multilateralismus in der Regel die Aufgabe hat, Probleme zu lösen, stehen für Europäer die prozeduralen Aspekte im Vordergrund.³⁸ Dies geht so lange gut, wie multilaterale Institutionen beiden Zwecken gerecht werden. In dem Augenblick, wo die substanzielle Zwecksetzung bei multilateralen Institutionen fragwürdig wird, neigen die USA erst dazu, die Reform des Multilateralismus zu probieren. Sofern das nicht oder nicht ausreichend gelingt, setzen dann meistens unilaterale Maßnahmen ein. Dem geht oft eine Phase voraus, in dem amerikanischer Reformwunsch und europäischer Strukturkonservatismus gegeneinander stehen. Dies lässt sich anhand von Entwicklungen im Bereich der Nichtverbreitungspolitik ebenso aufzeigen wie im Bereich der kollektiven Sicherheit.³⁹

Im Prinzip ist es ja normal und nachvollziehbar, wenn kleinere und mittlere Staaten großen Wert darauf legen, dass ihre Stimme gehört wird und ihre Interessen und Sichtweisen von den großen Mächten in dauerhafter und verbindlicher Weise berücksichtigt werden, aber diese Erwartung geht nur auf, wenn die Vertreter dieser Staaten auch dafür sensibel bleiben, dass Multilateralismus effektiv bleibt. Ansonsten riskiert man, dass das Interesse an multilateraler Kooperation bei derjenigen Macht nachlässt, die letztendlich die größte internationale Verantwortung trägt (und deren Kooperation man auch sucht). Ein Großteil der heutigen Probleme im transatlantischen Bereich lässt sich darauf zurückführen, dass die Alliierten es nicht geschafft haben, die notwendige Balance zwischen der substanziellen und der prozeduralen Dimension des Multilateralismus zu wahren. Es fehlt in Europa weitgehend an einer Sensibilisierung dafür, dass Multilateralismus angepasst und gegebenenfalls auch radikal modifiziert werden muss, bzw. auch mal aufgegeben werden muss. Zwar hat die Formel vom »effektiven Multilateralismus« Eingang in die Kommunikationssprache der deutschen und europäischen Diplomatie gefunden, eine substanzielle Änderung der Politik hat sich aber noch nicht abgezeichnet. Was der Bush-Administration fehlt ist die Sensibilisierung dafür, dass man den Europäern dabei etwas helfen muss. Die Theoriedebatte in der Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen und die damit einhergehende Verengung der Theorie der hegemonialen Stabilität haben dazu beigetragen, dass dieser Mangel an Sensibilität auf beiden Seiten bestehen bleibt, denn sie lenkt die Aufmerksamkeit nur auf einen nebensächlichen Teilaspekt.

Dass die Prämisse des ordnungspolitischen Dualismus falsch ist, sieht man auch dann, wenn man vergleicht, was als langfristige ordnungspolitische Ziele und Herausforderungen auf beiden Seiten des Atlantiks genannt wird. Sowohl amerikanische wie europäische Strategiedokumente

35 Charles A. Kupchan, *The End of the American Era. U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century*. New York 2002.

36 Vgl. Menzel, a.a.O., S. 23; siehe Thomas Risse, *Die neue Weltordnung. US-amerikanische Hypermacht – europäische Ohnmacht?*, in: *WeltTrends*, Nr. 39, 2003, S. 110-119.

37 Typisch für diese Verengung ist das folgende Zitat: »Multilateralismus verlangt nun einmal, dass man bereit ist, sich den einvernehmlichen gesetzten Regeln auch zu unterwerfen. Die Unterwerfung möglichst vieler anderer unter selbstgesetzte Regeln zu verlangen ist hingegen kein Multilateralismus, eben diesen Stil werfen jedoch amerikanische Kritiker nicht zu Unrecht der eigenen Regierung vor«, Harald Müller, *Das transatlantische Risiko. Deutungen des amerikanisch-europäischen Weltordnungskonflikts*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 3-4 (2004), S. 7-17 (S. 7).

38 Vgl. Stanley Hoffmann, *The United States and International Organizations*, in: Robert J. Lieber (Hrsg.), *Eagle Rules? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century*. Upper Saddle River, N.J. 2002, S. 342-352; Joachim Krause, *Multilateralism – Behind European Views*, in: *The Washington Quarterly*, Vol. 27, Spring 2004, Nr. 2, S. 43-59.

39 Details siehe in Joachim Krause, *Multilateral Co-operation in the Face of Old and New Security Challenges*, in: William Wallace and Young Soogil (Hrsg.), *Asia and Europe. Global Governance as a Challenge to Co-operation*. Tokyo, CAEC 2004, S. 58-91 (www.isuk.org).

lassen im Wesentlichen ein an liberalen Werten orientiertes Friedens- und Ordnungskonzept erkennen und zeigen – etwa wenn man die Nationale Sicherheitsstrategie der USA vom September 2002 und das im Dezember 2003 von der EU verabschiedete Strategisch Konzept miteinander vergleicht – weitgehende Übereinstimmung in der Frage der Risiken und Probleme sowie der einzuschlagende Maßnahmen.⁴⁰

2. Wie gefährdet ist die transatlantische Allianz?

Wie oben gezeigt wurde, gibt es keinen Anlass für jene schicksalsschweren Verdikte, denen zufolge sich die USA jetzt ähnlich wie weiland die Athener nach dem Sieg gegen die Perser aufführen. Diese hatten erst die gemeinsame Kriegskasse geplündert, dann die früheren Alliierten unterworfen, um sich dann in einem endlosen Krieg mit den Spartanern zu verschleißen. Es gibt tatsächlich eine zunehmende Entfremdung innerhalb der westlichen Allianz, die in der Hauptsache (aber nicht ausschließlich) auf unterschiedlichen Vorstellungen über die Nützlichkeit multilateraler Institutionen bei der Lösung gemeinsamer Probleme beruht sowie auf Differenzen über den Einsatz militärischer Machtmittel zur Lösung internationaler ordnungspolitischer Aufgaben. Diese Divergenzen sind eigentlich keine Überraschung, denn sie reflektieren zum einen die offenkundige Krise des globalen Multilateralismus (insbesondere im Bereich der internationalen Sicherheit) und die Unterschiede in der Ernsthaftigkeit, mit der auf beiden Seiten des Atlantiks nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die Auseinandersetzung mit den neuen Sicherheitsproblemen geführt und entsprechende institutionelle und kapazitätsmäßige Vorbereitungen getroffen worden sind. Das Aufkommen der (neo) konservativen Republikaner war nicht – wie so oft behauptet – die Ursache dieser Entwicklung. Sie ist aber durch diese Entfremdung gestärkt worden und hat entscheidend dazu beigetragen, dass diese Krise sich verschärfte. Diese Divergenzen bestehen aber auch so und werden nur dann zu lösen sein, wenn westliche Politiker und sonstige Meinungsführer (besonders in den Medien) auf beiden Seiten des Atlantiks darauf verzichten, durch unnötige Ideologisierung und Emotionalisierung eine letztlich sinnlose und selbstzerstörerische Debatte herbeizuführen bzw. fortzusetzen.

Worin liegt der Kern der Krise des Multilateralismus? Es wäre falsch von einer generellen Krise des Multilateralismus zu sprechen, denn es gibt so viele verschiedene Varianten davon mit unterschiedlicher Effektivität. Es empfiehlt sich daher nach unterschiedlichen Formen und Arten des Multilateralismus zu unterscheiden. Im Prinzip kann man mindestens *zwei Formen* des Multilateralismus unterscheiden: multilaterale *Verhandlungsforen* und multilaterale *Organisationen*. Daneben lassen sich die folgenden *Arten* des Multilateralismus unterscheiden.⁴¹

1. *Das System der Kollektiven Sicherheit unter der Charter der Vereinten Nationen*: Dieses ist von der internationalen Staatengemeinschaft erklärtermaßen als internationale Sicherheitsordnung anerkannt. Im Zentrum dieser Ordnung steht der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.
2. *Ökonomischer Multilateralismus*: Dies ist ein System zur Sicherung bzw. Förderung von Freihandel und internationalem Zahlungsverkehr sowie zur Lösung einer Vielzahl von Problemen, die im Rahmen der Liberalisierung des Handels und der Ausweitung der internationalen Arbeitsteilung entstanden sind. Insbesondere soll die internationale Entwicklung gefördert werden. Ursprünglich sollten vor allem der Wirtschaftsrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) und die Welthandelskonferenz diese Funktion erfüllen. Tatsächlich haben die Sonderorganisationen *Weltbank* und *Währungsfonds* und regionale Entwicklungsbanken sowie die Verhandlungsrunde GATT dazu geführt, dass heute Freihandel und internationale Arbeitsteilung eine Realität geworden sind.
3. *Offener funktionaler Multilateralismus*: Hier handelt es sich um Verhandlungsforen und internationale Organisationen, die die Aufgabe haben, bestimmte Probleme aufzugreifen und gemeinsam Lösungen zu entwickeln. Die Zahl der Themen ist im Prinzip unendlich, es kann sich um Fragen der Umweltpolitik handeln (Klima) aber auch um Sicherheitsfragen (multilaterale Abrüstung) oder um Themen wie Artenschutz. Die Mitwirkung steht im Prinzip allen Staaten offen (bzw. wenn es sich um einen regional begrenzten offenen Multilateralismus handelt, steht er allen Staaten der Region offen). Sie kann auch auf Nichtregierungsorganisationen ausgedehnt werden (global governance). Hauptakteur des offenen Multilateralismus sind die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. In fast allen Bereichen des offenen funktionalen Multilateralismus herrschen ähnliche Verfahren der Entscheidungsbildung und Organisation.
4. *Geschlossener funktionaler Multilateralismus*: Hierbei handelt es sich um Verhandlungsforen oder permanente Einrichtungen, die bestimmte Probleme (oder Bündel von Problemen) lösen sollen, wo aber Wert darauf gelegt werden soll, dass nur wenige Staaten daran teilhaben. Die Gipfeltreffen der G8, die verschiedenen Exportkontrollregime aber auch eine überregionale Sicherheitsorganisation wie die NATO gehören hierzu.
5. *Gemeinschaftlicher Multilateralismus*: Hierbei handelt es sich um eine Form der breiten und kontinuierlichen Form der Zusammenarbeit zwischen gleichgerichteten Staaten, die eine solche Verstärkung und Tiefe erfährt, dass die Grenze zur Vergemeinschaftung fließend werden kann. Bislang gibt es nur ein Beispiel dafür: Das ist die Europäische Union, wengleich ASEAN und MERCOSUR zumindest darum bemüht sind, dem Beispiel der Europäer teilweise zu folgen.

Schaut man sich die amerikanische Debatte zum Multilateralismus an, so wird sehr schnell erkennbar, dass in den vergangenen 15 Jahren vor allem zwei Formen in das Zentrum der Kritik geraten sind: das System der Kollektiven Sicherheit sowie der offene funktionale Multilateralismus.

40 Siehe Joachim Krause, Multilaterale Ordnung oder Hegemonie? Zur transatlantischen Debatte über die weltpolitische Neuordnung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 31-32, 2003, S. 6-14.

41 Vgl. zum Folgenden Joachim Krause, *Multilateral Co-operation in the Face of Old and New Security Challenges*, a.a.O., S. 60-62.

Kollektive Sicherheit besteht nicht nur aus dem Gewaltverbot der Charter der Vereinten Nationen, sondern es ist ein anspruchsvolles und komplexes System der Übertragung der Verantwortung für die Sicherheit (regional wie global) auf den Sicherheitsrat.⁴² Dieser soll sowohl (im Zusammenwirken mit anderen Organen der VN) zwischenstaatliche Konflikte gewaltlos helfen lösen (Kapitel VI) als auch international die Ordnung gegenüber Staaten oder anderen Akteuren aufrechterhalten, die den Frieden und die internationale Sicherheit bedrohen oder stören (Kapitel VII). Dem Sicherheitsrat ist hierzu die primäre Verantwortung für den Weltfrieden übertragen worden. Während der Zeit des Ost-West-Konflikts war dieses System weitgehend inaktiv, nach dessen Ende hatten aber 1992 die Mitgliedstaaten des Sicherheitsrates auf einem Gipfeltreffen die Gültigkeit dieses Systems unterstrichen und entsprechende Unterstützung gefordert.

Heute ist die Bilanz von Kapitel VI durchaus so, dass von einem Nebeneinander von positiven und negativen Erfahrungen gesprochen werden kann, die sich weiter entwickeln lassen.⁴³ Was Kapitel VII betrifft, so ist die Bilanz weitgehend negativ. Nicht einen einzigen großen Konflikt der 90er Jahre hat der Sicherheitsrat lösen können und keiner derjenigen Akteure, die die internationale Ordnung herausgefordert hatten, wurde durch Einschreiten der Vereinten Nationen in die Schranken gewiesen. Ursache war in der Regel die Uneinigkeit unter den ständigen Mitgliedern. Vor allem angesichts der Vertreibungskriege und Genozide im früheren Jugoslawien und in Zentralafrika hat der Sicherheitsrat seine satzungsmäßigen Aufgaben nicht erfüllt. Und auch das anfängliche Paradebeispiel Kollektiver Sicherheit – die Reaktion auf die Besetzung Kuwaits durch den Irak – hat in den 90er Jahren seinen Glanz verloren. Diese Entwicklungen sind ausgiebig in der akademischen Literatur kritisiert worden.⁴⁴ Sie lassen nur den einen Schluss zu: Kollektive Sicherheit als internationale Ordnung hat versagt. Diese Erkenntnis wird auch in der politischen Debatte in den USA reflektiert. Sie hat zu politischen Entscheidungen geführt, die weitgehende Konsequenzen für das System der Kollektiven Sicherheit hatten und die in Europa zumeist kaum registriert worden sind: Im Jahr 1995 etwa verabschiedete der Kongress eine Gesetzgebung, die das Verhalten des Sicherheitsrates im Bosnien-Herzegowina-Konflikt als Bruch des Völkerrechts qualifizierte und unilaterale Schritte der USA forderte, um die Ziele der Charta der Vereinten Nationen durchzusetzen. Drei Jahre später verabschiedete dasselbe Gremium ein Gesetz, welches feststellte, dass es keinen Sinn mehr mache, den Irak mit einem Rüstungskon-

trollregime zu überziehen, weil das Regime Saddam Husseins niemals jene Transparenz zulassen werde, die nötig sei um das Rüstungskontrollregime von 1991 zu überprüfen. Vier Jahre später stellte der US Kongress fest, dass der Sicherheitsrat im Falle des Iraks seine Aufgaben nicht erfüllt habe und dass daher die USA einseitige militärische Maßnahmen vornehmen müssten.⁴⁵ Dies sind nicht – wie in der politikwissenschaftlichen Analyse zu vernehmen – eigene Regeln, die von den USA neu aufgestellt wurden, sondern die Erinnerung daran, dass der Sicherheitsrat nicht in der Lage war (und ist), seinen satzungsmäßigen Aufgaben und den dort gesetzten Regeln gerecht zu werden. Dies ist der Kern des amerikanischen Unilateralismus und nicht die immer wieder behauptete grundsätzliche Neigung zum Multilateralismus *a la carte*. Was man aber sehen muss, ist, dass es sehr unterschiedliche Formen der Kritik an der Kollektiven Sicherheit in den USA gibt: Diese reicht von moderaten Stimmen, die inkrementelle Reformen der Vereinten Nationen für ausreichend halten, hin zu jenen, die größere Reformen des Multilateralismus für notwendig halten bis hin zu jenen Neokonservativen, die Multilateralismus für prinzipiell schädlich halten.⁴⁶

Der offene und funktionale Multilateralismus wird aus etwas anderen Gründen kritisiert. Hier wird in erster Linie darauf verwiesen, dass multilaterale Institutionen nicht nur schwerfällig seien – womit manche leben können – aber dass diese dazu tendierten, sich in Eigenbeschäftigung und Ideologisierung zu verlieren. Die Zunahme anti-israelischer und antiwestlicher (insbesondere anti-amerikanischer) Tendenzen in den Vereinten Nationen, die Unergiebigkeit der meisten UN Unterorganisationen sowie die Gefahr der Vesselbständigung von Themen bis hin zu sinnlosen Regulierungen werden dabei in den USA kritisiert. Auch hier ist ein breites Spektrum zu erkennen. Auf der einen Seite findet man jene, die einzelne Aspekte des offenen und funktionalen Multilateralismus kritisieren, aber eine weitgehend positive Einstellung zum offenen Multilateralismus behalten, auf der anderen Seite diejenigen, die die Vereinten Nationen abschaffen oder in ihren Funktionen auf eine Redeorganisationen beschränken wollen. Erkennbar ist aber ein zunehmendes Misstrauen in die Problemlösungskapazität der Vereinten Nationen und anderer offener multilateraler Institutionen. Auch die Ablehnung des Kyoto-Protokolls durch die Bush-Administration findet in den USA breitere Unterstützung als hier gemeinhin vermutet wird. Ursache ist die Furcht, dass ein durchaus bestehendes Problem ideologisch überhöht und dramatisiert wird und in der Folge überflüssi-

42 Mohammed Ayoob, *Squaring the Circle: Collective Security in a System of States*, in: Thomas G. Weiss (Hrsg.), *Collective Security in a Changing World*, Boulder, Col. 1993, S. 45–62, sowie Leon Gordenker and Thomas G. Weiss, *The Collective Security Idea and Changing World Politics*, ebenda, S. 3–18.

43 Lakhdar Brahimi (Chairman), *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, United Nations Document A/55/303 bzw. S/2000/809, New York, 20. August 2000.

44 Vgl. Steven L. Burg and Paul K. Shoup, *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention*, London 1999; Tim Judah, *Kosovo: War and Revenge*, London and New Haven 2000; Alison L. Des Forges, *Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda*, Washington, D.C. (Human Rights Watch) 1999; Tim Trevan, *Saddam's Secrets: The Hunt for Iraq's Hidden Weapons*, London 1999; Samantha Power, *A Problem from Hell. America and the Age of Genocide*, New York 2002; Rosemary Righter, *Utopia Lost: The United Nations and World Order*, New York 1995.

45 Der Bosnia Herzegovina Self Defense Act wurde am 26. Juli 1995 vom Kongress verabschiedet. Er trat nie in Kraft, weil Präsident Clinton sein Veto einlegte. Er führte aber zu einer radikalen Kurswende der amerikanischen Politik gegenüber Bosnien-Herzegowina. Der Iraq Liberation Act wurde am 31. Oktober 1998 verabschiedet (*Public Law 105-338*). Am 11. Oktober 2002 verabschiedete der US Kongress eine Resolution, in der er den amerikanischen Präsidenten zum Einsatz von Gewalt autorisierte, um alle relevanten Resolutionen der Vereinten Nationen zu erzwingen.

46 Vgl die drei sehr unterschiedlichen Formen der Kritik vgl. John G. Ruggie, *This Crisis of Multilateralism Is Different*, Speech delivered at the UNA-USA National Forum on the United Nations, June 26, 2003; www.unusa.org; John Van Oudenaaren, *What is 'Multilateral'?*, in: *Policy Review*, Nr 117, Februar 2003, S. 33–47; Charles Krauthammer, *The Unipolar Moment Revisited*, in: *The National Interest*, Nr. 70 (Winter 2002/2003), S. 5–17.

ge Regulierungen und Wettbewerbsnachteile für die amerikanische Wirtschaft entstehen können.

Kritik am geschlossenen funktionalen Multilateralismus ist weniger stark ausgeprägt, aber es nimmt – nicht nur unter neokonservativen Autoren – die Kritik an der NATO zu, weil diese zu unflexibel sei und weil vor allem von den Franzosen angenommen wird, sie würden multilaterale Institutionen in der Hauptsache dazu nutzen, um die USA zu bremsen. Dennoch gilt die NATO als deutlich effizientere Form des Multilateralismus als etwa die Vereinten Nationen.

Ein Kernpunkt der Debatte über Kollektive Sicherheit ist die Rolle militärischer Gewalt. Zwar betonen die meisten Politiker in Europa und den USA, dass natürlich gesichert sein müsse, dass militärische Gewalt zur Erzwingung internationaler Ordnung eingesetzt werden kann. Aber die Bedingungen, die erfüllt sein müssen, bis es dann zum Einsatz der »ultima ratio« kommen darf, sind bei europäischen Regierungen so eng definiert, dass eigentlich kaum ein zeitgerechter militärischer Einsatz unter Kapitel VII der VN Charter möglich erscheint. Anders in den USA: Dort wird die Rolle militärischer Gewalt zur Erzwingung internationaler Ordnung und der Wiederherstellung von Frieden ganz anders angegangen als in den meisten Ländern Europas. Was viele Europäer übersehen ist, dass die von ihnen geltend gemachten humanitären Überlegungen (Anwendung von Gewalt führt zu Opfern) eher für als gegen militärische Interventionen sprechen: Die Zahl der Todesopfer internationaler, von den USA angeführten Interventionen während der vergangenen 15 Jahre lag unter 50 000 Menschen (Soldaten und Zivilisten), die Zahl der Opfer von versäumten Interventionen der »Völkergemeinschaft« dürfte im gleichen Zeitraum bei über 5 Millionen Toten gelegen haben.

Die Ursachen für die Unterschiede beim Umgang mit militärischer Gewalt sind differenziert zu sehen. Zum einen wirken hier historische Erfahrungen nach, insbesondere der II. Weltkrieg. Aber es wird auch erkennbar, dass die jeweiligen Reformen der militärischen Apparate nach dem Ende des Ost-West-Konflikts unterschiedlich konsequent durchgeführt worden sind: in den USA ist mit relativ großer Klarheit und Konsequenz eine Reform durchgezogen worden, die es vor allem erlauben soll, weltweit militärisch zu operieren – und zwar mit einer hohen Wahrscheinlichkeit des Erfolgs und einer ebenso hohen Wahrscheinlichkeit geringer Eigenverluste und humanitärer Kollateralschäden. In Europa sind die entsprechenden nationalen Militärreformen nur schlep-pend vorangekommen, insbesondere die Bundesrepublik Deutschland hat sich sehr viel Zeit genommen.⁴⁷ Zudem ist die Vielfalt der nationalen Streitkräfte in Europa ein Hindernis für eine Modernisierung, die sich an den Gegebenheiten der heutigen Sicherheitspolitik orientiert. Zusammen genommen geben die EU-Staaten sehr viel Geld für Verteidigung aus (etwa die Hälfte des Betrags der USA). Sie haben mehr Soldaten und mehr Kampfflugzeuge und Panzer als

die USA. Aber sie verfügen nur über einen Bruchteil jener militärischen Kapazitäten, die unter den heutigen strategischen Bedingungen notwendig sind.⁴⁸ Hätte die EU 1990 im Bereich der Verteidigungspolitik den Weg der Vergemeinschaftung wie bei der Währungspolitik eingeschlagen, dann stünde Europa heute anders da. Dann würde mehr Geld in neue Strukturen und intelligenteren Waffensysteme investiert worden sein. Stattdessen wurde viel Geld für die Erhaltung alter Strukturen und Waffensysteme ausgegeben. Zwar haben wir eine Vielzahl von Bemühungen, europäische Verteidigungspolitik zu koordinieren, und es sind hierbei auch beachtliche Erfolge erreicht worden, aber der Preis war hoch: In den 90er Jahren und auch danach ist die Hauptaufmerksamkeit der europäischen Außen- und Verteidigungspolitik durch die Beschäftigung mit innereuropäischen institutionellen und prozeduralen Problemen absorbiert gewesen. Die Folge war, dass die notwendige Auseinandersetzung mit den eigentlichen außenpolitischen Problemfällen hintan gestellt wurde (Beispiel die Kriege im früheren Jugoslawien). Auch weiterhin behindern nationale Egoismen, Mangel an Geld und Uneinigkeit über die Zielrichtung der europäischen Politik eine effiziente Nutzung der vorhandenen Ressourcen für das Ziel, eine militärische Kapazität zur Verfügung zu haben, die den Europäern außenpolitische Handlungsfähigkeit erlaubt.

Die Auseinanderentwicklung bei der militärischen Reform ist seit Beginn der 90er Jahre beobachtet und wegen der zu erwartenden Konsequenzen immer wieder kritisiert worden.⁴⁹ Geholfen hat das nichts, denn die Fähigkeitslücke im Bereich der Streitkräfte und der Rüstungstechnologien hat sich weiter geöffnet. Für die US-Streitkräfte sind die europäischen Partner immer weniger interessant, weil sie nur in Teilbereichen kompatibel sind. Zudem sind Einsatzgrundsätze und politische Vorgaben oft schwer zu harmonisieren. Diese Fähigkeitslücke trägt natürlich zur politischen Auseinanderentwicklung bei, da die USA heute über militärische Optionen in ihrer Außenpolitik verfügen, die die Europäer nicht haben. Das führt in der Tendenz dazu, dass in den USA die Lösbarkeit von Problemen mit Hilfe militärischer Mittel und in Europa die Effizienz von multilateralen Institutionen überschätzt werden. Dabei können sich Mythen und gegenseitige Schuldzuweisungen entwickeln, die dann zu Unilateralismus beitragen, bzw. zu neuen Formen des Multilateralismus führen, die die USA ausgrenzen (wie etwa bei dem Ottawa-Abkommen zum Verbot von Landminen).

Davon unberührt bleibt die Frage, wer sichert die internationale Ordnung gegen Akteure, die ihre Regeln bewusst herausfordern oder die Bedrohungen der internationalen oder regionalen Sicherheit verursachen, insbesondere solche, die Genozid, ethnische Vertreibung oder massive Verwüstungen

47 Vgl. Roland Kaestner, Streitkräftereform und internationaler Wandel, in: S und F: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden, Jg. 19, Nr. 2, 2001, S. 56-61; Bernhard Fleckenstein, Bedingt einsatzfähig: Der lange Weg zur Neugestaltung der Bundeswehr, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43, 2000, S. 13-23.

48 Varwick, Die Zukunft der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen, a.a.O., S. 142.

49 Lothar Rühl, Die Bundeswehr-Reform aus bündnispolitischer Sicht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43, 2000, S. 3-11; David Yost, The NATO Capabilities Gap and the European Union, in: Survival, Vol. 42, Nr. 4, Winter 2000-2001, S. 97-128; Uwe Nerlich, Strategische Dimensionen der Informationskriegführung, in: Europäische Sicherheit, Jg. 47, Heft 4, April 1998, S. 40-43; Christian Tuschhoff, Die politischen Folgen der Streitkräfte-Reform der NATO, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B15/16, 1993, S. 28-39.

vornehmen? Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wird dieser Aufgabe in absehbarer Zeit nicht nachkommen können. Hiergegen spricht die Struktur mit dem Veto-Recht der ständigen Mitglieder. Und selbst wenn es zu einer Reform käme, bei der das Veto-Recht abgeschafft oder eingeschränkt würde, bleibt große Skepsis bestehen. Das Hauptproblem ist der Mangel an Einheitlichkeit und oft kommt die Neigung vieler Akteure hinzu, Multilateralismus als Instrument zu nutzen, um Verantwortlichkeit für Nichtstun abzuwälzen. Auch eine Erweiterung des Sicherheitsrates um neue Mitglieder wird daran nichts ändern, es dürfte eher die Strukturprobleme verstärken.⁵⁰ Die einzige wirklich vielversprechende Strategie dürfte die Verlagerung der Aufgabe der Ordnungswahrung auf eine Institution des geschlossenen Multilateralismus sein. Da käme eigentlich nur die NATO in Frage. Sie ist die einzige Organisation, welche zugleich militärische Handlungsfähigkeit und ein hohes Maß an Legitimität für internationale Interventionen herstellen kann. Dies hat sich am Fall der Intervention im Kosovo gezeigt und es wäre ein guter Neustart für die NATO, an den Erfahrungen von Kosovo anzuknüpfen.⁵¹ Das würde bedeuten, dass erst einmal innerhalb der Atlantischen Allianz eine gemeinsame Bestimmung der Ziele und eine Bewertung der Stärken und Schwächen vorgenommen wird. Dann könnte sich die NATO auch offen und völkerrechtlich verbindlich als eine Institution zu verstehen geben, die angesichts schwerwiegender Bedrohungen der internationalen Sicherheit oder angesichts schwerer humanitärer Katastrophen sich das Recht vorbehält einzugreifen, wenn der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu keinen effektiven Handlungen fähig ist.

Dass sich die NATO schon stückweise in diese Richtung bewegt, ist deutlich erkennbar. Die noch bis 1999 bei Deutschen und vor allem Franzosen bestehenden Vorbehalte gegen die Befassung der NATO mit Krisen außerhalb des nordatlantischen Raumes sind mittlerweile aufgegeben worden. Dadurch ist der Weg frei, die NATO zu einem multilateralen Konsultationsrahmen für den Umgang mit Krisen in praktisch jedem Winkel der Erde zu machen. Hätte dieser Konsultationsrahmen schon 2002 bestanden, dann hätte die große diplomatische Krise über den Irak wahrscheinlich vermieden (oder aber in ruhigere Gewässer verlagert) werden können.

Ein ganz zentrales Element wird aber die NATO Response Force (NRF) sein, eine Interventionstruppe von 21000 Mann, die nach kurzer Vorbereitungszeit weltweit verlegt werden kann. Ihre Einrichtung wurde auf dem Prager Gipfel der NATO beschlossen und sie soll spätestens 2006 einsatzbereit sein. Zusammen mit den weiterhin bestehenden amerikanischen Kräften sowie der zu schaffenden europäischen Interventionstruppe würde dann ein erhebliches Interventionspotential bestehen, welches der NATO die Möglichkeit verschaffen würde, internationale Ordnungsaufgaben wahrzunehmen, sofern diplomatische Mittel nicht hinreichen.

3. Perspektiven der NATO

Wie diese Überlegungen erkennen lassen, sehen die Perspektiven für die nordatlantische Allianz gar nicht so schlecht aus. Das große Plus der NATO ist, dass es sich bei ihr um eine relativ effiziente multilaterale Institution handelt. Sie ließe sich in eine Richtung weiter entwickeln, in der Amerikaner wie Europäer gemeinsam an der Lösung konkreter Sicherheitsprobleme arbeiten und wo sie auch das nötige diplomatische und militärische Instrumentarium besitzen, um handlungsfähig zu sein. Dies alles setzt aber voraus, dass die mit so großer Emotionalität belastete Krise über den Irak nicht nur überwunden wird, sondern auch in eine strategische Neubewertung dessen eingeht, was die Staaten der nordatlantischen Gemeinschaft an gemeinsamen Problemen vor sich haben und wie sie diese am Besten lösen können. In diesem Zusammenhang wäre auch eine Bewertung der Leistungsfähigkeit der verschiedenen Arten von Multilateralismus sinnvoll. Nur so kann gesichert werden, dass Multilateralismus einerseits der Bewältigung sachlicher Probleme dient, andererseits aber auch eine Form der Mitbestimmung und Mitwirkung von kleinen und mittleren Staaten (und somit der Einbindung der USA) wird. Der Streit über die Rolle von Multilateralismus und von Gewalt zur Aufrechterhaltung internationaler Ordnung könnte auch im Rahmen einer Organisation wie der NATO gelöst oder zumindest pragmatisch überwunden werden. Die Antwort auf die Krise des globalen Multilateralismus liegt weder in der Ablehnung von Multilateralismus noch in der Ignorierung von deren Schwächen, sondern in der stärkeren Nutzung effektiver Formen des Multilateralismus – und da gehört die NATO eigentlich zu den effektivsten Organisationen und sollte der Kern einer neuen transatlantischen Gemeinsamkeit sein. Das bedeutet, dass der Westen neu erfunden werden muss – und zwar mit Blick auf neue gemeinsame Herausforderungen.⁵²

Das ist leichter gesagt als getan, denn die Beseitigung des politischen Schadens der Irak-Krise wird noch lange andauern. Sie erfordert von amerikanischer Seite, dass man sich stärker mit den Bedenken und Anliegen der europäischen Partner auseinandersetzt und diese nicht öffentlich herabwürdigt und lächerlich macht.⁵³ Sie erfordert auf europäischer Seite ein stärkeres Bewusstsein dafür, dass es außerordentlich schwierige Problemlagen gibt, die nicht nur mit Mitteln der Diplomatie gelöst werden können und dass man eine enge Kooperation mit den USA braucht, um dieser Probleme Herr zu werden.⁵⁴ Es bedarf auch auf europäischer Seite der Prüfung, ob die eigenen außen- und sicherheitspolitischen Instrumente angesichts der Herausforderung durch einen islamistischen Terrorismus, der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und der sich abzeichnenden Probleme der Energiesicherheit auf die Dauer ausreichend

50 Thomas Weiss, *The Illusion of UN Security Council Reform*, in: *The Washington Quarterly*, Vol. 26, Nr. 4, Autumn 2003, S.147-161.

51 Vgl. Joachim Krause, *Der Kosovo-Krieg – ein Schlüsselereignis westlicher Sicherheitspolitik*, in: *Die Internationale Politik 1999/2000 - Jahrbuch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik*, hrsg. von Wolfgang Wagner, Marion Gräfin Dönhoff, Lutz Hoffmann, Karl Kaiser, Werner Link und Hanns Maull, München 2002, S. 125-136.

52 Dominique Moisi, *Die Wiedererfindung des Westens*, in: *Internationale Politik*, Jg. 58, Heft 12, Dezember 2003, S. 21-44; s. a. Francois Heisbourg, *US-European relations: from lapsed alliance to new partnership?* in: *International Politics (The Hague)*, Vol. 41, Nr. 1, März 2004, S. 119-126.

53 Vgl. Ivo H. Daalder, *The End of Atlanticism*, in: *Survival*, Vol. 45, Nr. 2, Sommer 2003, S. 147-165.

54 Vgl. James Steinberg, *An Elective Partnership. Salvaging Transatlantic Relations*, in: *Survival*, Vol. 45, Nr. 2, Sommer 2003, S. 117-145.

sind. Die neue Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 bietet erste Ansätze hierfür, bleibt aber noch recht vage

Dabei ist es auch wichtig, die Dynamik des sich gegenseitig verstärkenden Unilateralismus und Populismus zu durchbrechen. Wir befinden uns nicht an einem Scheitelpunkt

der Geschichte, wo es darum geht, dass jetzt das Völkerrecht gegen das Recht des Stärkeren ins Feld geführt werden muss, oder wo es darum geht, die ungefesselte Hegemonie der USA einzuhegen. Vielmehr sind pragmatische Lösungen für den gemeinsamen Umgang mit dringlichen Problemen gefragt, nicht Rezepte aus dem 19. Jahrhundert.

Der Strategiewandel amerikanischer Außenpolitik und die Folgen für die transatlantischen Beziehungen

Peter Rudolf*

Abstract: Under the presidency of George W. Bush, changes in American grand strategy have, in effect, amounted to a rather consistent new paradigm of hegemonic unilateralism: the preservation of unipolarity, i.e., the maintenance of military supremacy regardless of potential threats and adversaries; a heightened perception of intolerable threats, which has led to the rejection of containment as *the* fundamental concept of security policy with respect to the new threats; the attempted legitimization of preventive war against states that support terrorism in whatever form, and the emphasis on strategic independence. Those changes, which culminated in the Iraq war, have accentuated structural problems in the transatlantic relationship.

Keywords: Strategiewandel, US-Außenpolitik, Irak-Intervention, transatlantische Kooperation, Naher und Mittlerer Osten

Trotz der Wahrnehmung einer gemeinsamen Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus hat der Strategie-wandel amerikanischer Außenpolitik nach dem 11. September die Konflikte im transatlantischen Verhältnis akzentuiert.¹ Schärfen wurden die Konflikte vor allem deshalb, weil vor dem Hintergrund einer erhöhten Wahrnehmung asymmetrischer Bedrohungen die auf überlegene militärische Macht und uneingeschränkte Handlungsfreiheit setzende Denkschule den außenpolitischen Diskurs bestimmte und in beträchtlichem Maße die Außenpolitik unter George W. Bush prägte. Der Krieg gegen den Irak – geführt zur Ausschaltung einer sich angeblich mehr und mehr zuspitzenden künftigen Bedrohung – war Konsequenz und Kulmination der neuen strategischen Orientierung amerikanischer Außenpolitik, wie sie nach dem 11. September 2001 Gestalt gewann.² Die traumatische Erfahrung asymmetrischer Verwundbarkeit veränderte zudem den Kontext außenpolitischer Entscheidungen tief-greifend: Sie führte zum erneuten Primat einer an »worst case«-Annahmen ausgerichteten Sicherheitspolitik; damit verbunden zur klaren Dominanz eines seine historische Aufgabe findenden Präsidenten und zu einer selbstbeschränkten, ja bis zur institutionellen Selbstaufgabe gehenden Rolle des Kongresses in der Außenpolitik.

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

Die Anschläge des 11. September aktivierten das von Historikern diagnostizierte Streben nach »absoluter Sicherheit«.³ In der Rhetorik des Präsidenten blitzt dieses Motiv seitdem immer wieder auf. Sollen die USA sich jemals wieder sicher fühlen können, muß die Bedrohung durch Terroristen und die unterstützenden Staaten in toto beseitigt werden.⁴ Der »Krieg gegen den Terrorismus« – und zwar in seiner staatszentrierten, gegen »Terrorstaaten« mit Massenvernichtungs-

- 1 Aus der Fülle der Arbeiten zu den transatlantischen Beziehungen siehe Helga Haftendorn, A Poisoned Relationship? Die transatlantischen Beziehungen nach den Terrorangriffen des 11. September 2001, in: Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika, Trier: Wissenschaftlicher Verlag Trier 2003, S. 249-275; Gert Krell, Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31-32/2003 (28. Juli 2003), S. 23-30; Thomas Risse, Die neue Weltordnung: US-amerikanische Hypermacht – europäische Ohnmacht, in: WeltTrends, (Sommer 2003) 39, S. 110-119; Peter Rudolf, Die USA und die transatlantischen Beziehungen nach dem 11. September 2001, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/2002 (21. Juni 2002), S. 7-13; John Peterson/Mark A. Pollack (Hrsg.), Europe, America, Bush: Transatlantic relations in the twenty-first century, London/New York: Routledge 2003; Gustav Lindstrom (Hrsg.), Shift or Rift? Assessing US-EU relations after Iraq, Paris: European Unions Institute for Security Studies 2003.
- 2 Zur Entwicklung der Außenpolitik unter Bush siehe insbesondere Ivo Daalder/James M. Lindsay, America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy, Washington: Brookings Institution Press 2003.
- 3 James Chace/Caleb Carr, America Invulnerable. The Quest for Absolute Security from 1812 to Star Wars, New York: Summit Books 1988.
- 4 »We will not be secure as a nation until all of these threats are defeated. Across the world and across the years, we will fight these evil ones, and we will win.« George W. Bush, Rede in Fort Campbell, 21.11.2001, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/print/20011121-3.html>.

* Dr. Peter Rudolf, Forschungsgruppe Amerika, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

waffen gerichteten Form⁵ – wurde so zum legitimierenden Prinzip für die Durchsetzung eines neuen strategischen Paradigmas. Dieses war längst im außenpolitischen Diskurs entwickelt, wurde aber auf die neue Situation hin angepaßt. Welches sind die grundlegenden Prinzipien dieses strategischen Entwurfs, die es rechtfertigen, von einem strategischen Bruch und von der programmatischen Dominanz eines hegemonialen Unilateralismus zu sprechen?⁶ Vier sind es, die in den programmatischen Stellungnahmen der Administration, insbesondere in denen des Präsidenten, deutlich zu erkennen sind.⁷

Erstens: die Bewahrung einer überlegenen Machtposition, insbesondere der militärischen Suprematie – losgelöst von potentiellen Gegnern – als erklärtem sicherheitspolitischem Ziel. Damit sollen mögliche regionale oder globale Rivalen von einem Vormachtstreben und einer Herausforderung der von den USA geführten internationalen Ordnung entmutigt und abgehalten werden. Allein die überlegene Macht der USA kann dieser Vorstellung nach internationale Ordnung und internationalen Frieden garantieren. Dahinter steht – in der Sprache der Politikwissenschaft – die Theorie »hegemonialer Stabilität«.⁸ Amerikanische Vorherrschaft gilt als stabilisierend, von Multipolarität wird Instabilität erwartet. Amerikanische Hegemonie ist somit nicht nur sicherheitspolitisch notwendig, sondern auch moralisch geboten.

Zweitens: die dezidierte Betonung strategischer Unabhängigkeit als außenpolitischer Maxime. Das bedeutet: die weitgehende Absage an die institutionelle Einbindung und damit Einschränkung amerikanischer Macht, die das Kennzeichen der spezifisch amerikanischen Form liberaler Hegemonie nach 1945 war. Die Logik des »American system«, jener institutionalisierten Form wohlwollender Hegemonie, erfordert ein gewisses Maß an Bereitschaft zu einem prinzipienorientierten Multilateralismus.⁹ Eine grundsätzliche, im Einzelfall einseitiges Handeln nicht ausschließende Präferenz für einen multilateralen Ansatz, wie ihn liberale Internationalisten für notwendig halten, ist im außenpolitischen Ansatz von Präsident Bush nicht zu erkennen. Wenn vom Multilateralismus die Rede ist, dann geht es der Bush-Administration um die Zusammenarbeit mit anderen Staaten im Dienste bestimmter Ziele; die Ziele, die Aufgaben bestimmen dabei die flexiblen Koalitionen. Multilateralismus wird instrumentell verstanden und kann dabei, wo es notwendig

erscheinen sollte, auch seinen Niederschlag in institutionellen Strukturen finden.

Drittens: die Doktrin des Präventivschlages, die sich nicht nur gegen Terroristen, sondern auch gegen nach Massenvernichtungswaffen strebende »Schurkenstaaten« richtet. Daß gegen zum Selbstmord bereite nichtstaatliche Akteure, die im Rahmen eines religiös-ideologischen Überzeugungssystems agieren, Abschreckung schwierig oder gar unmöglich ist, läßt sich nicht bestreiten. Doch die Absage an Abschreckung und Eindämmung, wie sie Präsident Bush am deutlichsten in seiner Rede in West Point am 1. Juni 2002 formulierte, reicht weiter: »Containment is not possible when unbalanced dictators with weapons of mass destruction can deliver those weapons on missiles or secretly provide them to terrorist allies.«

Sicher waren präventive Militärschläge zur Ausschaltung von Anlagen zur Produktion von Massenvernichtungswaffen ein Element in der amerikanischen Counterproliferation unter Clinton – jedoch im Kontext einer Politik, in der Eindämmung und Abschreckung zentrale Pfeiler darstellten. Das gilt nach dem 11. September für diese Administration nicht mehr länger im Hinblick auf sogenannte »rogue states«. Der strategische Bruch liegt in der Delegitimierung von Eindämmung und Abschreckung.¹⁰ So sehr Präemption in diesem weit gefaßten Verständnis, aber auf wenige Fälle beschränkten Sinne dem Unbehagen an der Abschreckung entspringt, ist sie doch im Grunde Teil einer Abschreckungspolitik: einer »höheren Form der Abschreckung«: Nicht (erst) vom Einsatz von Massenvernichtungswaffen, sondern bereits von ihrem Erwerb sollen Staaten abgehalten werden.¹¹

Viertens: das Programm der politischen Transformation des Nahen und Mittleren Ostens.¹² Dem liegt die Diagnose zugrunde, daß politisch und ökonomisch stagnierende Staaten, deren Bevölkerung weder politische Einflußchancen noch wirtschaftliche Hoffnung sieht, zur Brutstätte von Extremismus werden. Wie noch kein Präsident vor ihm plädierte George W. Bush für die Überwindung einer seit Jahrzehnten verfolgten, aber verfehlten, weil primär an der Stabilität befreundeter autokratischer Regime orientierten Politik. Eine »nach vorne gerichtete Strategie der Freiheit« im Nahen und Mittleren Osten gilt als zentrales Element des Kampfes gegen den Terrorismus. Die deklaratorische Verpflichtung auf das Ziel der Demokratieförderung ist als Bruch mit der bisherigen US-Politik in der Region in seiner Bedeutung nicht gering einzuschätzen, auch wenn es sich dabei auch, vielleicht zu allererst, um einen zusätzlichen Legitimationsrahmen für den gewaltsamen Regimesturz im Irak handelt. Ein freiheitlicher Irak soll, wie es scheint, als

5 Die Argumentationsfigur der »Bush-Doktrin« lautet so: »Some states that sponsor terror are seeking or already possess weapons of mass destruction; terrorist groups are hungry for these weapons, and would use them without a hint of conscience. And we know that these weapons, in the hands of terrorists, would unleash blackmail and genocide and chaos.« Rede von Bush am 11.3.2002, zu finden in: NYT, 11.2.2002.

6 Siehe John Ikenberry, America's Imperial Ambition, in: Foreign Affairs, 81 (September/Oktober 2002) 5, S. 44-60; Robert Jervis, Understanding the Bush Doctrine, in: Political Science Quarterly, 118 (Herbst 2003) 3, S. 365-388; David C. Hendrickson, Toward Universal Empire: The Dangerous Quest for Absolute Security, in: World Policy Journal, Herbst 2002, S. 1-10; Ken Jowitt, Rage, Hubris, and Regime Change, in: Policy Review (April/Mai 2003), No. 118, S. 33ff.; Edward Rhodes, The Imperial Logic of Bush's Liberal Agenda, in: Survival, 45 (Frühjahr 2003) 1, S. 131-154.

7 Siehe vor allem The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002.

8 Jervis, Understanding the Bush Doctrine, S. 377, macht darauf aufmerksam.

9 John G. Ikenberry, American Grand Strategy in the Age of Terror, in: Survival, 43 (2001), Nr. 4, S. 19-34.

10 Zwar spricht die Bush-Administration von Präemption, die Bedeutung dieses Begriffes wird jedoch unter Verweis auf veränderte Bedrohungen derart ausgeweitet, daß es faktisch um das geht, was klassisch als Präventivkrieg bezeichnet wird. Siehe Michael Byers, Letting the Exception Prove the Rule, in: Ethics and International Affairs, in: Ethics and International Affairs, 17 (2003) 1, S. 9-16.

11 Charles Krauthammer, The Obsolescence of Deterrence, in: The Weekly Standard, 12.09.2002, Vol. 8, Issue 13.

12 Siehe Peter Rudolf, Die »Strategie der Freiheit« im Nahen und Mittleren Osten. Rhetorik und Realität amerikanischer Politik, Berlin: SWP-Aktuell 53, Dezember 2003.

Modell für die Vereinbarkeit traditioneller arabischer und demokratischer Werte dienen. Unklar blieb von vornherein, wie ein umgestalteter Irak tatsächlich eine solche katalytische Wirkung für die Region entfalten könnte und worauf sich die Erwartung einer in Demokratie resultierenden Kettenreaktion gründet.

Festzuhalten ist: Auf *programmatischer* Ebene läßt sich von einem neuen strategischen Paradigma sprechen, dessen mitunter offensive, geradezu provokative Propagierung auch den Zweck hatte, unter den Verbündeten eine Debatte über die neuen Sicherheitsbedrohungen und die angemessene Reaktion darauf auszulösen¹³ – und unter Nutzung »weicher Macht« die internationale Agenda neu zu strukturieren. Diesen Zweck hat es in den transatlantischen Beziehungen erfüllt, auch wenn der Strategiewandel die Konflikte zwischen den Verbündeten zunächst einmal verschärft hat.

2. Die Irak-Intervention und die Folgen

Der im Irakkrieg kulminierende Strategiewandel in Washington stellte die europäischen Verbündeten vor schwierige Fragen beim Umgang mit den USA. Dabei zeigte sich, daß Verteidigungsminister Rumsfelds Unterscheidung in das »alte« und das »neue« Europa in einem wichtigen Sinne zutrifft: in der Irakfrage offenbarten sich zwei unterschiedliche strategische Ansätze im Umgang mit der einzigen Supermacht.¹⁴ Das »neue Europa«, allen voran die britische Regierung unter Premierminister Blair, setzte auf »bandwagoning«, auf den Schulterschuß mit den USA, sei es aus Überzeugung oder Interesse, sei es aus dem Kalkül heraus, daß gegenüber einer entschlossenen Bush-Administration keine politisch sinnvolle Alternative bestand, sei es im Falle ostmitteleuropäischer Staaten aus einer Mischung wirtschaftlicher und politischer Interessen an engen Beziehungen zu den USA.¹⁵ Das »alte« Europa, namentlich Frankreich und Deutschland, betrieben aufgrund der tiefen Zweifel an der strategischen Klugheit der amerikanischen Politik eine Strategie des »balancing« – genauer: des »soft balancing«,¹⁶ nämlich den Versuch, die amerikanische Machtausübung durch die Nutzung internationaler Institutionen wenn nicht zu beschränken, so zumindest dem gegen den Irak geführten Präventivkrieg die internationale Legitimation zu verweigern. Insofern unterschied sich die »Irakkrise« von früheren Konflikten innerhalb der Allianz: Deutschland und Frankreich lehnten amerikanisches Vorgehen in einer Frage, die für die US-Administration von vorrangigem Interesse war, nicht nur ab; sie wandten sich aktiv dagegen und versuchten die USA zu isolieren (wenn-

gleich sie das nicht soweit trieben, daß die Allianz tatsächlich hätte gefährdet werden können – etwa durch die Verweigerung logistischer Zusammenarbeit).¹⁷

Die Tatsache, daß eine über Jahrzehnte fest gefügte Beziehung wie die deutsch-amerikanische auf der Ebene der Regierungsbeziehungen derart in die Krise geraten konnte, zeugt jedoch davon, wie belastend strategische Divergenzen werden können, wenn sie durch Enttäuschungen und Animositäten auf persönlicher Ebene angeheizt werden.¹⁸ Von der Zerrüttung, vom Bruch der transatlantischen Beziehungen war allerorten die Rede, von der schlimmsten Krise seit Jahrzehnten. Nicht der schlechte Zustand war dabei vielleicht das Beunruhigende, sondern der offensichtlich auf amerikanischer Seite fehlende politische Willen, die Beziehungen zu verbessern. »The administration won't lift a finger to heal the relationship«, lautete die Vorhersage eines *senior administration official* im Frühjahr 2003, bevor die Besetzung des Irak und die damit verbundenen Probleme die Grenzen amerikanischer Macht sehr deutlich machten – und die Prämisse fraglich werden ließen, die europäischen Mächte Deutschland und Frankreich seien für die USA weltpolitisch abkömmlich geworden.¹⁹

Die weitere Entwicklung der transatlantischen Beziehungen wird vor allem vom Kurs amerikanischer Außenpolitik abhängen. Zwar werden die USA aufgrund ihrer außergewöhnlichen Machtposition und ihrer spezifischen politischen Kultur stets eine Außenpolitik *sui generis* verfolgen, die das Potential für transatlantische Konflikte in sich birgt. Doch wie sehr Konflikte die Beziehungen bestimmen und wie sie ausgetragen werden, hängt sehr davon ab, welche der außenpolitischen Grundorientierungen in den USA dominiert. Trotz einer zeitweise mit großer überparteilicher Zustimmung betriebenen Außenpolitik sind die grundlegenden außenpolitischen Konfliktlinien auch nach den Anschlägen vom 11. September 2001 nicht verschwunden. Die Dauerkrise im Irak, die zweifelhaften Begründungen für den Krieg und seine Kosten eröffneten eine Einbruchsstelle für die Kritik an der Außenpolitik des Präsidenten. Die Vertreter einer hegemonial-unilateralen Außenpolitik sind in die Defensive geraten. Die Phase überparteilicher Zustimmung zur Außenpolitik von George W. Bush ging mit dem Beginn des Wahljahres 2004 zu Ende. Wie einst (neo)konservative Republikaner in den 90er Jahren die außenpolitische Debatte prägten, so versuchen es diesmal der Demokratischen Partei nahestehende außenpolitischen Experten: mit einem an die Tradition Wilsons und Trumans anküpfenden liberalen oder »progressiven Internationalismus«, der bei aller multilateralen Orientierung, bei allem Festhalten an alten Allianzen, die Bereitschaft zu militärischer Stärke betont.²⁰

13 So Philip Zelikow, *The Transformation of National Security*, in: *The National Interest*, (Frühjahr 2003) 71, S. 17-28 (27). Er war »inoffiziell« an der Vorbereitung des Dokuments beteiligt.

14 Siehe G. John Ikenberry, *Strategic Reactions to American Preeminence: Great Power Politics in the Age of Unipolarity*, United States Central Intelligence Agency, National Intelligence Council, July 28, 2003, Web-posted October 10, 2003.

15 Siehe Matthew Rhodes, *Central Europe and Iraq: Balance, Bandwagon, or Bridge?*, in: *Orbis*, 48 (Sommer 2004) 3, S. 423-436.

16 Der Begriff »soft balancing« stammt, wie es scheint, von Robert Pape, *The World pushes back*, in: *Boston Globe*, 23.3.2003.

17 Siehe Rajan Menon, *The End of Alliances*, in: *World Policy Journal*, 20 (Sommer 2003) 2, S. 1-20 (4).

18 Siehe Stephen F. Szabo, *Germany and the United States After Iraq: From Alliance to Alignment*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1/2004, S. 41-52.

19 Zitiert in Bruce Stokes, *Alliance Therapy*, in: *National Journal*, 3.5.2003.

20 Ronald Asmus et al., *Progressive Internationalism: A Democratic National Security Strategy*, www.ppionline.org/specials/security_strategy.

Außenpolitische Kosten und innenpolitisches Kalkül – nämlich die Neutralisierung kontroverser Themen – haben die Rhetorik des Präsidenten abgeschwächt, das neue außenpolitische Paradigma jedoch in seinen Kernelementen unberührt gelassen. Zwar ist schon das Ende des »neokonservativen« Moments ausgerufen worden.²¹ Doch weiterhin ist ein Präsident im Amt, der an zentralen Vorstellungen »neokonservativen« Denkens festhält – nämlich jener Mischung aus ausgeprägter Skepsis gegenüber multilateraler Einbindung (und damit Einschränkung) amerikanischer Macht und der im amerikanischen Exzeptionalismus verwurzelten Überzeugung, daß die Vereinigten Staaten eine besondere Rolle und besondere Verpflichtungen haben, gerade auch, was die weltweite Durchsetzung demokratischer Herrschaftsformen angeht.

Wird die taktische, das heißt den Problemen im Irak und der Kritik in den USA geschuldete Tendenz zur verstärkten Nutzung der UN und der NATO qualitativ in eine strategische Rückbesinnung auf die Grundlagen der amerikanischen Führungsrolle im internationalen System umschlagen? Die traditionelle Rolle eines »wohlwollenden Hegemons« bedeutet ja, die Interessen anderer Staaten in die Bestimmung der eigenen Interessen aufzunehmen und im Prinzip multilaterale Mechanismen zu bevorzugen, damit andere Staaten eine Chance haben, ihre Interessen und Perspektiven einzubringen.

3. Herausforderungen für die transatlantische Kooperation

Die strategische Fokussierung amerikanischer Außenpolitik auf den Greater Middle East und den Nexus zwischen Massenvernichtungswaffen und Terrorismus stellt die transatlantischen Beziehungen vor schwierige Herausforderungen. Drei sollen im folgenden mehr angerissen als ausführlich diskutiert werden.

3.1. Einsatz militärischer Macht

Die Bush-Administration will sich der NATO im Rahmen der neuen Sicherheitsagenda bedienen, der Bedrohung durch den »toxic mix of weapons of mass destruction and terrorism«. ²² Die europäischen Verbündeten sollen über die »neue« NATO und ihr Kernstück, die von den USA initiierte multinationale NATO Response Force, in die Bush-Doktrin und ihre Orientierung auf den *Greater Middle East* eingebunden werden.²³ Doch kann eine Sicherheitsorganisation, die von der Bush-Administration vor allem als »Werkzeugkasten« für ihre Globalpolitik gedacht ist, auf Dauer die primäre transatlantische Klammer sein? Die eu-

ropäischen Verbündeten haben – das lehrt der Fall Irak – wenig oder keinen Einfluß auf die Entscheidungen einer Administration, die unter Konsultation nicht gemeinsames Abwägen und Entscheiden, sondern die Benachrichtigung über einseitig getroffene Entscheidungen zu verstehen scheint. Die NATO in ihrer jetzigen Form folgt dem Modell eines »dominanten Seniorpartners und verschiedener Juniorpartner«. ²⁴

Besonders konfliktartig ist eine solche Rollen- und Machtdifferenz für ein militärisches Bündnis, wenn es um die Frage von Krieg und Frieden geht. Denn hier besteht eine normative Kluft zwischen USA und Europa, die durch die Bereitschaft Großbritanniens und anderer europäischer Staaten zur Gefolgschaft im Irak-Krieg leicht übersehen werden kann: Keiner der europäischen Staaten – auch nicht Großbritannien – rechtfertigte den Einsatz im Irak mit dem Recht auf Selbstverteidigung; allein die VN-Resolutionen wurden als rechtliche Grundlage für den Krieg angeführt.²⁵

Wie läßt sich mit dieser normativen Kluft umgehen? Ein Vorschlag lautet, die atlantische Allianz solle sich auf neue Leitlinien für den Einsatz militärischer Macht einigen.²⁶ Das hieße zunächst, sich auf eine Art negativen Kompromiß verständigen. Demzufolge sollten die europäischen Verbündeten den präventiven Einsatz militärischer Macht nicht länger grundsätzlich ablehnen, die USA sollten diesen nicht ins Zentrum ihrer Strategie stellen, sondern für außergewöhnliche Fälle als Option in der Hinterhand behalten. Darüber hinaus wäre eine Verständigung über die Fälle anzustreben, in denen eine militärische Intervention zu rechtfertigen ist. Ein solcher kooperativer Ansatz für den Umgang mit dem Streitfall Militärintervention hätte aus Sicht seiner Befürworter den Vorteil, daß er die Möglichkeit eines komplementären, begrenzt arbeitsteiligen Vorgehens eröffnen würde – in dem Sinne, daß die USA vor allem die Kampfeinsätze tätigen, die Europäer vor allem das (anschließende) peacekeeping und nation-building betreiben. Für die USA würde dies jedoch bedeuten, ihre Handlungsfreiheit einzuschränken und sich einer multilateralen Abstimmung zu öffnen.

Ein anderer, bescheidenerer Ansatz im Umgang mit der strittigen Frage militärischer Intervention läge darin, diese Frage schlicht von den kooperativen Feldern der transatlantischen Beziehungen zu isolieren und anzuerkennen, daß man unterschiedliche Positionen hat, die daraus möglicherweise resultierenden Konflikte aber in zurückhaltender und diskreter Diplomatie »entpolitisiert«. ²⁷ Das mag solange möglich sein, als Interventionen nicht potentiell abträgliche Rückwirkungen auf die Interessen der sie ablehnenden Seite haben. Das würde vielleicht auch bedeuten, diesen Konflikt

21 So G. John Ikenberry, *The End of the Neo-Conservative Moment*, in: *Survival*, 46 (Frühjahr 2004) 1, S. 7-22.

22 R. Nicolas Burns, US. Ambassador to NATO, *Launching NATO's Transformation at Prague*, Manfred Wörner Memorial Lecture, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, 30.10.2002.

23 Zur NATO-Diskussion in Washington siehe James Kitfield, *U.S. to NATO: Change or Else*, in: *National Journal*, 12.10.2002.

24 E. Wayne Merry, *Therapy's End: Thinking Beyond NATO*, in: *The National Interest*, No. 74 (Winter 2003/04), S. 43-50 (50).

25 Siehe David B. Rivkin, Jr., Lee A. Casey, *Leashing the Dogs of War*, in: *The National Interest*, (Herbst 2003) No. 73, S. 57ff.

26 So der Vorschlag in Henry A. Kissinger and Lawrence H. Summers, *Co-Chairs, Renewing the Atlantic Partnership. Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, New York 2004, S. 18f.

27 Zur Diskussion dieses Ansatzes siehe Andrew Moravcsik, *Striking a New Transatlantic Bargain*, in: *Foreign Affairs*, 82 (Juli/August 2003) 4, S. 74-89 (81f).

aus multilateralen Organisationen weitgehend heraus zu halten. Das hieße, den USA aufgrund ihrer besonderen Position im internationalen System ein gewisses Maß an unilateraler Handlungsfreiheit zuzugestehen.

3.2 Kooperation bei der Transformation des Nahen und Mittleren Ostens?

Die transatlantische Krise des Jahres 2003 endete in einer geschäftsmäßigen, pragmatischen Wiederannäherung.²⁸ Diese wurde von deutscher Seite auch dadurch erleichtert, daß Außenminister Fischer den Jihad-Terrorismus und seine »totalitäre Ideologie« als größte Bedrohung regionaler und globaler Sicherheit anerkannte.²⁹ Mit dem sicher sehr vagen Vorschlag einer transatlantischen Initiative für den Nahen und Mittleren Osten ließ sich deutsche Außenpolitik auf die Agendaverschiebung amerikanischer Außenpolitik ein. Dabei wurde aber unmißverständlich die in Europa vorherrschende Position artikuliert, daß zugleich ein aktives Engagement zur Befriedung und Regelung des palästinensisch-israelischen Konflikt gefordert ist – ein Engagement, daß unter der Bush-Administration bestenfalls sporadisch und halbherzig zu erkennen war.

Die vor allem aus den Reihen amerikanischer »Atlantiker« kommenden Vorschläge zur Zusammenarbeit bei der Reform und Modernisierung des Nahen und Mittleren Ostens sind sehr stark von dem Interesse bestimmt, nach der Irakkrise eine neue gemeinsame transatlantische Agenda zu finden. Zudem würden gemeinsame amerikanisch-europäische Initiativen in der Region vielleicht größere Resonanz finden, gerade weil sie weniger »amerikanisch« erscheinen.³⁰ Aber wie attraktiv ist es für europäische Politik, in der Region als allzu eng mit den USA verbunden zu erscheinen? Dieser Vorbehalt dürfte auch ein Grund, warum die EU einen komplementären, aber eigenen Ansatz bevorzugt. Den USA wird jedoch Abstimmung angeboten.³¹

Entgegen der auf amerikanischer Seite bisweilen grandiosen Rhetorik verfolgen beide Seite einen in der Praxis sehr ähnlichen Ansatz bei der Förderung politischen Wandels, insbesondere gegenüber den »befreundeten« autokratischen Staaten in der Region, deren Destabilisierung niemand im Sinne hat.³² Der Fokus liegt auf graduellen Reformen, auf positiven Anreizen, auf indirekten, die politische Machtstruktur nicht unmittelbar berührenden Ansätzen. Amerikanische Politik im Rahmen der *Middle East Partnership Initiative* und

europäische Politik im Rahmen des *Barcelona-Prozesses* beruhen sehr stark auf der Hoffnung, daß wirtschaftliche Entwicklung »spill over«-Effekte auf den politischen Bereich zeitigt.

Eine gewisse Koordination europäischer und amerikanischer Programme und Projekte ist sicherlich wünschenswert, eine gewisse Institutionalisierung wäre diesem Ziel förderlich. Die Einigung auf ein »Forum for the Future« auf dem G-8 Treffen im Sommer 2004 ist ein erster bescheidener Schritt in diese Richtung. Skepsis ist angebracht, dass über begrenzte funktionale Kooperation hinaus die Transformation des Nahen und Mittleren Ostens zu *dem* großen europäisch-amerikanischen Zukunftsprojekt werden kann.

3.3 Die nächste Krise: Iran

Doch die Region birgt auch das Potential für weitere transatlantische Konflikte. Steuern die transatlantischen Beziehungen auf ihre nächste Krise zu – diesmal über den rechten Umgang mit Iran? Diese Besorgnis ist inzwischen vernehmlicher geworden, nachdem das als Erfolg europäischer Diplomatie gepriesene Nuklearübereinkommen iranischer Intransigenz zum Opfer zu fallen scheint und die Bush-Administration sich darin bestärkt sieht, daß Konfrontation und Isolation, nicht aber kooperative Anreize der geeignete Ansatz sind.³³ Deutsche/europäische Außenpolitik steht in der Iranfrage vor der Wahl, entweder in den USA den Eindruck eines ratlosen, auf Zeit spielenden Taktierens zu bestärken oder in den USA *offensiv* für eine in sich schlüssige transatlantische Strategie gegenüber Iran zu werben. Der Erfolg »konditionalen Engagements« – konkret die faktische Verknüpfung des Handels- und Kooperationsabkommens mit der Unterzeichnung des IAEA-Zusatzprotokolls und dem Verzicht auf den vollen nuklearen Brennstoffzyklus – mag zwar in Frage stehen, entschieden ist über ihn aber noch nicht.

Amerikanische Kommentatoren und Politiker fordern von den Europäern immer wieder die Bereitschaft ein, eine härtere Gangart einzuschlagen. Das mag verbesserten transatlantischen Beziehungen förderlich sein. Doch deutsche, europäische Politik sollte eine solche Bereitschaft klar an Veränderungen in der amerikanischen Politik binden – an den Willen, auch auf Anreize zu setzen, die starre Politik der Eindämmung und Isolation zu verändern. Denn: Wenn überhaupt, dann ließe sich nur mit einer gemeinsamen Strategie jener breite Rahmen von Anreizen und Sanktionen schaffen, der vielleicht am ehesten die iranische Kosten-Nutzen-Kalkulation beeinflussen könnte. Notwendig wäre auf beiden Seiten des Atlantiks die Bereitschaft zum Rollenwechsel, zu einer flexibleren Politik. Europäische Bereitschaft, verstärkt wirtschaftlichen Druck einzusetzen, aber zugleich amerikanische Bereitschaft zur Normalisierung der Beziehungen mit dem Iran – so lauten die Voraussetzungen

28 Zur Einschätzung der Interessen siehe David C. Gompert, What does America want of Europe?, in: Gustav Lindstrom (Hrsg.), Shift or Rift? Assessing US-EU relations after Iraq, Paris: European Unions Institute for Security Studies 2003, S. 43-75.

29 Siehe seine Rede auf der Münchner Konferenz zur Sicherheitspolitik am 7.2.2004.

30 Siehe Jon B. Alterman, The False Promise of Arab Liberals, in: Policy Review, No. 125, Juni-Juli 2004; zugänglich über www.policyreview.org.

31 Siehe den »Interim Report on an EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East«, den der irische Außenminister Brian Cowen im März auf dem Treffen des General Affairs and External Relations Council vorstellte; zugänglich über www.eu2004.ie/content/index.asp?Navlocator=66&list_id=451.

32 Siehe Richard Youngs, Europe's Uncertain Pursuit of Middle Eastern Reform. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers. Middle East Series, Number 45, June 2004.

33 Siehe Peter Rudolf, Die USA, Iran und die transatlantischen Beziehungen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 37, August 2004.

für einen abgestimmten transatlantischen Ansatz in der Nuklearfrage.³⁴

³⁴ Der könnte folgendermaßen aussehen: Umsetzung der Bestimmungen des Zusatzprotokolls und Verzicht auf den vollen Brennstoffkreislauf im Austausch gegen die vertragliche Zusicherung aller mit dem Brennstoffkreislauf verbundenen Leistungen (Lieferung von Brennstoffen, Zurücknahme verbrauchter Brennstoffe) seitens EU, USA und Rußlands, solange sich Iran an die Verpflichtungen hält. Siehe Robert Einhorn, The Iran Nuclear Issue, Statement before the Senate Foreign Relations Committee, October 28, 2003; siehe auch den Vorschlag von Brent Scowcroft, A Critical Nuclear Moment, in: WP, 24.6.2004, S. A25.

Ohne eine wirkungsvollere diplomatische Strategie könnte es sich erweisen, daß die Präventivschlagsdoktrin von vielen Kommentatoren zu früh tot gesagt wurde. Ein nuklear bewaffneter Iran ist für die USA inakzeptabel.

SICHERHEITSPOLITIK UND FRIEDENSFORSCHUNG

Zwischen Widerstand und Opposition: Gewaltordnungen in Palästina

Margret Johannsen*

Abstract: In the course of the al-Aqsa Intifada, the Palestinian Authority's monopoly on the use of force has eroded. However, the use of violence is not the sole defining feature of sub-state actors engaged in the struggle against Israel. The national-religious Islamic Resistance Movement Hamas and Fatah's al-Aqsa Martyrs' Brigades represent social orders which fulfill elementary social functions such as providing economic sustenance, controlling force and securing legitimacy. By this means, they acquire stability and are able to influence the dynamics of the conflict. Whether society continues to accept these violence-based social orders nevertheless depends on how it judges the prospects of a political solution and an acceptable settlement of the conflict.

Keywords: Palästina, Israel, gewaltgestützte Ordnungen, al-Aqsa-Intifada

Im Palästinakonflikt, dem ältesten noch virulenten Regionalkonflikt internationaler Bedeutung, sprechen seit Herbst 2000 erneut die Waffen. In der al-Aqsa-Intifada stehen der technologisch weit überlegenen Militärmacht Israels auf palästinensischer Seite substaatliche Gewaltakteure mit begrenzter Kampfkraft gegenüber, die ihre militärische Unterlegenheit mit unkonventioneller Kriegführung, Terror eingeschlossen, zu kompensieren suchen. Ihnen gelten die folgenden Ausführungen. Im Mittelpunkt des Interesses stehen nicht die kriegerischen Auseinandersetzungen als solche oder die asymmetrischen Gewaltmittel, derer sich die Akteure bedienen, sondern die substaatlichen bewaffneten Gruppierungen in den besetzten palästinensischen Gebieten.

Sie verdanken ihre Entstehung dem Gewaltkonflikt und tragen ihrerseits zu seiner Perpetuierung bei, sind aber durch das Merkmal der Gewalt nur unvollständig charakterisiert. Sie stellen das Gewaltmonopol des palästinensischen (Quasi-)Staates in Frage, wenn sie seine Ordnungsstrukturen bekämpfen oder wenn sie mit ihm konkurrieren, indem sie an

seiner Stelle (bzw. unter unbefugter Nutzung seiner Sicherheitsinstrumente) Gewalt gegen Israel ausüben. Das Ergebnis solcher Prozesse gilt aus einer Perspektive, die von moderner Staatlichkeit mit dem Gewaltmonopol als ihrem Kern ausgeht, als Unordnung und wird populär auch gern »Chaos« oder »Anarchie« genannt. Doch lassen sich die Gruppierungen, die an dieser (quasi-)staatlichen Unordnung mitgewirkt haben, selbst als soziale Ordnungen betrachten. Zwar kann eine derartige Sichtweise nicht davon abstrahieren, dass sie ohne Gewalt als ihrem herausragenden Merkmal nicht wären, was sie sind. Aber Gewalt allein verleiht diesen Gruppierungen noch nicht die (relative) Dauerhaftigkeit, ohne die sie die Konfliktdynamik nicht ernstlich beeinflussen könnten. Wenn sie Bestand haben wollen, müssen sie ihre eigene materielle Reproduktion sicherstellen, die von ihnen ausgehende Gewalt ihrerseits kontrollieren und dieser obendrein zumindest in ihrem Selbstverständnis einen Sinn verleihen. Bei diesen Leistungen handelt es sich um elementare Funktionen, die jeder Form von Vergesellschaftung eignen.¹

* Dr. Margret Johannsen, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH). Die Autorin bedankt sich bei den anonymen Gutachtern von S+F herzlich für die kritische und hilfreiche Kommentierung des Manuskripts.

¹ Vgl. Dietrich Jung/Klaus Schlichte/Jens Siegelberg, Kriege in der Weltgesellschaft, Wiesbaden 2003, S. 32-35.

In diesem Sinne werden hier die bewaffneten Gruppierungen der palästinensischen Gesellschaft als gewaltgestützte Ordnungsformen oder kurz Gewaltordnungen behandelt.² Zu untersuchen sind dementsprechend die ökonomischen, politischen und sozialen Leistungen, mittels derer sich die substaatlichen bewaffneten Gruppierungen in den besetzten palästinensischen Gebieten als Gewaltordnungen in dem genannten Sinne konstituieren und als solche die Konflikt-dynamik mitbestimmen. Der Untersuchung dieser Akteure und ihrer sozialen Reproduktion wird eine Einführung in den Hintergrund des Konflikts vorangestellt, aus dem heraus sie entstanden sind. Denn Gewalt erklärt sich nicht aus sich selbst heraus – auch wenn es mitunter den Anschein hat, als seien die Gewaltakteure Getriebene, gefangen in der Logik von Eskalationszirkeln, die sie allein nicht zu durchbrechen vermögen.

Der Friedensprozess, d.h. die Periode der 1990er Jahre in den israelisch-arabischen Beziehungen, in der die am Nahost-Konflikt beteiligten Parteien in direkten Gesprächen und Verhandlungen eine Lösung suchten, ist im Kernkonflikt zwischen Israel und den Palästinensern an seine Grenzen gestoßen.³ Während Israel in vier Kriegen (1948/49, 1956, 1967, 1973) mit seinen arabischen Nachbarn und in der Auseinandersetzung mit substaatlichen Akteuren seine staatliche Existenz im Nahen Osten behaupten konnte, ist das palästinensische Staatsprojekt noch immer nicht vollendet.⁴ Zwar wurde 1994 mit einer zeitlich befristeten und funktional begrenzten Selbstverwaltung der Palästinenser eine Quasi-Staatlichkeit in der Westbank und im Gazastreifen errichtet. Doch in dem Klima gegenseitigen Zweifels an der Friedensfähigkeit der anderen Seite zerschlugen sich die Hoffnungen auf eine Beilegung der schwierigen Streitfragen, namentlich über den künftigen Grenzverlauf, den Status Jerusalems, die Zukunft der jüdischen Siedlungen und die Rückkehr der palästinensischen Flüchtlinge. In der al-Aqsa-Intifada, ausgelöst durch einen provokativen Besuch des Likud-Führers Ariel Scharon auf dem Tempelberg in der Altstadt Ost-Jerusalem am 28. September 2000, entlud sich die Frustration der Palästinenser über einen Friedensprozess, der aus ihrer Sicht keine wirklichen Verhandlungsfortschritte erbracht hatte, sondern eine Fortdauer der Besatzung mitsamt massiver Einschränkungen in der Bewegungsfreiheit der Bevölkerung, ihre materielle Verelendung und eine ungehinderte Expansion der israelischen Siedlungen in den Palästinensergebieten.⁵

Im Zuge der Gewalteskalation rückte die israelische Armee wieder in die Autonomiegebiete ein. Als Folge der Angriffe auf deren Infrastruktur, insbesondere die Einrichtungen der Ordnungskräfte, erodierte die Mitte der 1990er Jahre er-

richteten quasi-staatlichen Strukturen der Selbstverwaltung und mit ihnen verfiel das Gewaltmonopol der Palästinensischen Autorität (PA), das sich dem israelisch-palästinensischen Vertragswerk aus den Jahren 1993 bis 1995 – kurz »Oslo« genannt – verdankt. Ohnehin konnte von einem Gewaltmonopol stets nur in eingeschränktem Sinne die Rede sein, denn die Zuständigkeit für die Sicherheit in den Autonomiegebieten lag in letzter Instanz nicht bei der PA, sondern bei der Besatzungsmacht. Überdies sahen sich die der Fundamentalopposition »Allianz der Palästinensischen Kräfte« angehörenden Gruppierungen nie an den im Osloer Vertragswerk begründeten Gewaltverzicht des PLO-Vorsitzenden und palästinensischen Präsidenten Yasir Arafat gebunden.

Mit ihrem Gewaltmonopol verlor die PA auch ihren Status als akzeptierte Verhandlungspartnerin Israels, war sie doch aus israelischer Sicht an der Aufgabe gescheitert, die militanten Kritiker des Oslo-Prozesses zu disziplinieren. Dem Diktum der israelischen Regierung, man habe auf der anderen Seite keinen Partner für den Frieden, folgte die einseitige Ankündigung des israelischen Ministerpräsidenten, bis Ende 2005 den Gazastreifen und vier isolierte Siedlungen in der nördlichen Westbank räumen zu wollen. Nichts deutet darauf hin, dass der Abzug als Test konzipiert wurde, dem weitere Schritte folgen sollen, um am Ende eine für beide Seiten akzeptable Konfliktlösung zu erzielen. Im Gegenteil scheint sich mit dem Abzugsplan die Absicht zu verbinden, den ungeliebten Gazastreifen allein zu dem Zweck abzustößen, die israelische Kontrolle der Westbank ungehindert auszuweiten und mit Hilfe der im Bau befindlichen Sperranlage zu konsolidieren. Ob dies geschieht, oder ob sich der Abzug entgegen den Intentionen seines Urhebers nicht doch zum Einstieg in ein Ende der israelischen Besatzungsherrschaft entwickelt, wird nicht ohne Konsequenz für die Austragsformen des Konflikts sein.

Die Planungen für den Abzug wurden begleitet von Militäroffensiven im Gazastreifen, umfangreichen Häuserzerstörungen in der Nähe der ägyptischen Grenze und einer Liquidierungswelle, der etliche Führungskräfte des bewaffneten palästinensischen Widerstandes zum Opfer fielen. Als Ergebnis des israelischen Abzugs könnte am südwestlichen Rand des ehemals britischen Mandatsgebietes Palästina ein staatsähnliches Gemeinwesen von der Größe Bremens entstehen, dessen Grenzen, Küste und Luftraum unter israelischer Kontrolle stünden. Die PA sähe sich hier vor der Aufgabe, die Verantwortung für die Sicherheit zu übernehmen und die Milizen ihrer Kontrolle zu unterwerfen. Sie benötigt hierfür internationale Unterstützung. Misslingt der Versuch einer Monopolisierung der Gewalt und gehen von Gaza Impulse aus für eine Fortsetzung des bewaffneten Aufstands, Attacken auf zivile israelische Ziele eingeschlossen, wird Israel die Angriffe gegen den Gazastreifen und die Zentren des bewaffneten Widerstands in der Westbank fortsetzen und hier wie dort mit seiner Liquidierungspolitik fortfahren. Unter diesen Umständen ist damit zu rechnen, dass der Konflikt weiter schwelt, wobei Phasen der Eskalation mit Phasen der Ermattung abwechseln können, ohne dass diese für eine Konfliktregelung genutzt werden. Auf mittlere Sicht ist dann

2 Für die Betrachtung von Gewaltakteuren jenseits des Staates als soziale Ordnungsformen der Gewalt vgl. den einführenden Beitrag in: Jutta Bakonyi/Jens Siegelberg/Kirsti Stuvoy (Hrsg.), Gewaltordnungen. Ökonomie und Herrschaft jenseits des Staates, Wiesbaden 2004 (i.V.).

3 Vgl. Margret Johannsen, Der Nahost-Konflikt, in: Manfred Knapp/Gert Krell, Einführung in die internationale Politik, München/Wien, S. 449-479, hier S. 449-456.

4 Vgl. Dietrich Jung/Klaus Schlichte/Jens Siegelberg, Kriege in der Weltgesellschaft a.a.O. 2003, S. 270-275.

5 Vgl. Ilan Pappé, Von Lausanne nach Oslo. Zur Geschichte des israelisch-palästinensischen Konflikts, Aus Politik und Zeitgeschichte, B14/98, S. 30-38.

nicht auszuschließen, dass die Hierarchien der palästinensischen Widerstandsgruppen weiter erodieren und der bewaffnete Kampf in das Bandenwesen abgleitet.

1. Gesellschaftliche Fragmentierung und nationale Mobilisierung

Die mit Oslo ursprünglich für eine Interimsperiode von fünf Jahren etablierte Selbstverwaltung stellt die jüngste Etappe im Prozess der palästinensischen Nationen- und Staatsbildung dar, als deren markanteste Zäsuren die Teilung Palästinas als Folge der arabischen Niederlage im ersten Nahostkrieg 1948/49 und die Okkupation von Westbank und Gazastreifen als Ergebnis der erneuten Niederlage der Araber im Sechstage- bzw. Juni-Krieg 1967 zu gelten haben. Die »Palästinensierung« des Nahost-Konflikts kann auch als Prozess der nationalen Mobilisierung beschrieben werden, der die palästinensische Nationalbewegung in die – vorerst un-abgeschlossene – Phase der Staatsbildung führte.⁶ Motor dieser Entwicklung war die 1964 von der Arabischen Liga gegründete Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO), deren Vorsitzender 1969 Yasir Arafat wurde. Als maßgebliche Katalysatoren wirkten Exodus, Exil, Besatzung und Widerstand.

Die Kräfte, die auf palästinensischer Seite diesen Prozess ins Werk setzten, verdankten ihren Aufstieg der durch Flucht und Vertreibung einer Dreiviertelmillion Menschen bewirkten Zerstörung der traditionellen bäuerlichen Gesellschaft mit ihrer städtischen Notabelführung und einer gutsituierten gebildeten oberen Mittelklasse.⁷ Auf ihren Trümmern entstand eine geographisch fragmentierte Gesellschaftsform mit großen sozialen Gegensätzen – einer neuen Bourgeoisie in den Golfstaaten sowie in Beirut und Amman auf der einen Seite und einer marginalisierten Bevölkerung aus landlos gemachten Bauern und städtischen Armen in den Flüchtlingslagern vom Gazastreifen bis in den Libanon auf der anderen Seite. In diesen Lagern blieb die Erinnerung an das Palästina von vor 1948 am lebendigsten erhalten. Hier war eine Keimzelle des späteren palästinensischen Nationalismus angelegt, hier fand die Gewalt aufgrund der über Generationen vererbten Perspektivlosigkeit aber auch eine ideale Reproduktionsbasis. Denn ohne einen qualifizierten Schulabschluss hatte ein palästinensischer Flüchtling kaum eine Chance, aus dem Sub- oder Lumpenproletariat aufzusteigen. Das durch die Katastrophe (nakba), wie die Palästinenser die israelische Staatsgründung 1948 erlebten, entstandene Vakuum auf der Führungsebene sollten Eliten aus der neu entstandenen Mittelklasse – junge meist hochqualifizierte Leute in der Diaspora, überwiegend in freien Berufen tätig – füllen. Aus ihr rekrutierte sich die Führung der palästinensischen Nationalbewegung, die zur Mobilisierung der fragmentierten Gesellschaft den Mythos des bewaffneten

Kampfes als Kern einer neuen nationalistischen Ideologie kreierte und diesen Kampf überwiegend aus dem Exil heraus organisierte. Nach der arabischen Niederlage 1967 versuchte Yasir Arafats Fatah-Bewegung zunächst auf dem Wege des Guerillakampfes einen palästinensischen »Volkskrieg« gegen Israel zu entfachen. Als der erhoffte Aufstand gegen die israelische Besatzungsarmee ausblieb, nahm der bewaffnete Kampf radikaler Widerstandsgruppen die Form von Anschlägen isolierter und im Untergrund operierender militärischer Zellen an. Parallel und in einem ungeklärten Spannungsverhältnis dazu organisierte sich in den 1970er Jahren unter Führung bürgerlicher Eliten rund um Jerusalem, Ramallah und Bethlehem unbewaffneter Widerstand gegen die Besatzung, für den sowohl die Führung in den besetzten Gebieten als auch die exilierte PLO-/Fatah-Führung mobilisierte.⁸ Hierbei entstand eine konfliktreiche Beziehung zwischen »innen« und »außen«. Die Spaltung des Widerstandes vertiefte sich in den 1980er Jahren noch, als der PLO in den besetzten Gebieten islamistische Konkurrenz entstand, und wurde nach der Rückkehr der äußeren Führung aus dem Exil 1994 erneut virulent.

2. Die Revolte der Jungen

Für die unter der Besatzung Aufgewachsenen stellten die den Widerstand tragenden Basis- und Massenorganisationen eine Sozialisationsinstanz dar, deren Prägekraft sich in den späteren Aufständen gegen die Besatzung erweisen sollte. Besonders erfolgreich agierte die Fatah-Jugendorganisation Schabiba, die Anfang der 1980er Jahre in Bildungseinrichtungen und Flüchtlingslagern, Dörfern und Städten aktiv wurde. Wo sie Dienste für die Bevölkerung organisierte, übte sie im Gegenzug auch soziale Kontrolle aus.

1987 entlud sich das explosive Gemisch, zu dem sich die zerstörerischen sozio-ökonomischen Folgen der Besatzung mit der Repression der Besatzungsmacht verbanden, in der ersten Intifada. Der Aufstand, der Kampagnen des zivilen Ungehorsams mit überwiegend symbolischen Gewaltformen verband, stützte sich gleichermaßen auf die Geschäftswelt, die gegen die israelische Steuerpolitik aufbegehrte, auf arbeitslose Heranwachsende mit qualifiziertem Schulabschluss und akademischem Grad, denen mit der ökonomischen Rezession in Israel und auf den Golfstaaten die Perspektive der Migration weggebrochen war, und auf aus israelischen Haftanstalten freigelassene kampferprobte Militante. Einzelne Führer des Aufstandes konnten sich in der Intifada ein Renommee erwerben, das sie später beim Aufbau der palästinensischen Autonomie zu Anwärtern für Positionen innerhalb der PA-Strukturen machen sollte. Das noch jüngere Fußvolk der Intifada, das größtenteils in der Schabiba organisiert war, verblieb hingegen außerhalb des PA-Systems. Aus ihren Reihen stammen einige der späteren militanten Aktivisten der al-Aqsa-Intifada.

6 Vgl. Muriel Asseburg, Blockierte Selbstbestimmung: Palästinensische Staats- und Nationenbildung während der Interimsperiode, Baden-Baden 2002, S. 87-90.

7 Vgl. Helga Baumgarten, Palästina: Befreiung in den Staat. Die palästinensische Nationalbewegung seit 1948, Frankfurt a.M. 1991, S. 51-80; 311f.

8 Vgl. Dina Craissati, Neue Soziale Bewegungen in Palästina: Zivilgesellschaft und Demokratie, in: Margret Johannsen/Claudia Schmid (Hrsg.), Wege aus dem Labyrinth? Friedenssuche in Nahost, Baden-Baden 1997, S. 122-145. 1997: 127-129.

Die Vereinbarungen von Oslo beendeten das Exil der PLO-Führungsriege, darunter auch Angehöriger der »alten« Familien, deren Einfluss unter den egalisierenden Strukturen der ersten Intifada geschwunden war und die nunmehr wieder in ihre hergebrachten ökonomischen und gesellschaftlichen Positionen einrückten. Unter der Führung der aus dem Exil zurückgekehrten PLO-Spitze, der so genannten »Tuniesier«, bildete sich in den Autonomiegebieten ein autoritäres System neopatrimonialen Typs heraus, gekennzeichnet durch klientelistische Strukturen und einen einschüchternden Zwangsapparat sowie die Konzentration der politischen Macht und Entscheidungsgewalt bei Yasir Arafat. In dessen Person vereinigen sich Vergangenheit und Gegenwart der palästinensischen Nationalbewegung in einzigartiger Weise.⁹ Arafat ist Vorsitzender der PLO und ihrer bedeutendsten Gruppierung Fatah und ist mit deren Geschichte und heroischen Narrativen untrennbar verbunden; hieraus bezieht er sein Charisma in der palästinensischen Politik. Zugleich ist er gewählter Präsident der Autonomiegebiete; hieraus erwächst sein Zugriff auf materielle Ressourcen. Die Verquickung beider Dimensionen begründet nicht nur die zentrale Rolle, die Arafat im palästinensischen Herrschaftssystem immer noch zukommt, sondern auch das ambivalente Verhältnis zwischen dem alten Symbol des Befreiungskampfes und der neuen militanten Generation.

Nach dem Scheitern des Oslo-Prozesses münzten die Aktivisten der ersten Intifada ihren damals erworbenen Status in politisches Kapital um. In ihren Augen hatte die PLO-Führung den Ausverkauf der Rechte des palästinensischen Volkes betrieben und war als Sachwalterin israelischer Interessen im Oslo-Prozess auch noch in den Genuss zahlreicher Privilegien gekommen, während sich die Lebensbedingungen für die Mehrheit der Bevölkerung dramatisch verschlechtert hatten. Mit der zweiten Intifada – für die sich bald der Name al-Aqsa-Intifada durchsetzte – stellten sie nicht nur den Gewaltverzicht der alten Garde der palästinensischen Nationalbewegung in Frage, sondern auch deren Führungsanspruch. »Al-Aqsa-Intifada« erinnert als Begriff an die erste Intifada, den palästinensischen »Krieg der Steine« aus der Vor-Oslo-Zeit. Doch ihrer Vorgängerin ähnelte sie nur zu Beginn. Ihrer Militarisierung lag ein kalkulierter Strategiewechsel der Intifada-Führung – zusammengeslossen in den »nationalen und islamischen Kräften« – zugrunde. Die Militanten begründeten ihn mit dem hohen Blutzoll – 236 Tote, davon 70 minderjährig –, den der israelische Schusswaffengebrauch in den ersten beiden Monaten von den überwiegend unbewaffneten Palästinensern forderte.¹⁰ Als die Intifada in die Hände bewaffneter Gruppen übergang, sank die Zahl der Todesopfer unter den Palästinensern im Monatsdurchschnitt auf ein Drittel.

3. Väter und Söhne

Der Zusammenbruch der quasi-staatlichen palästinensischen Organe und die gewaltsam durchgesetzte Fragmentierung der besetzten Gebiete führten dazu, dass die alte tribale Ordnung mit ihren primordialen Loyalitäten und lokalen Netzwerken verdrängte, was sich in Westbank und Gaza-Streifen an egalisierten sozialen Strukturen sowie abstrakter und formalisierter Herrschaft in Ansätzen herausgebildet hatte. Die Wiederkehr des erweiterten Familien- und Verwandtschaftsverbandes als vorherrschender Vergemeinschaftungsform war indes unvollständig. Zum einen reduzierte sie die Sinnbezüge und Wertorientierungen nicht auf das bloße Überleben der Großfamilie; vielmehr überlebte die identitätsstiftende Funktion des Konflikts das vorläufige Scheitern der Staatsbildung. Zum anderen erodierte die traditionellen Autoritäten in dem Maße, in dem sie individuelle Sicherheit und Wohlfahrt der ihnen Anvertrauten nicht mehr gewährleisten konnten.¹¹ Die Ernte aus diesen Prozessen fuhren die Milizen ein. Ihre Gewaltordnungen boten den männlichen Jugendlichen einer »no future«-Generation Vorbilder, Maßstäbe und Perspektiven. Sie ersetzten ihnen gewissermaßen die verloren gegangenen »Väter« – in Gestalt der leiblichen Haushaltsvorstände wie auch des Staates – und offerierten ihnen Strategien zur Bewältigung ihrer Ohnmachtserfahrungen. Unter den kämpfenden Gruppen werden im Folgenden die Islamische Widerstandsbewegung Hamas und die Brigaden der Fatah als Gewaltordnungen untersucht. Bei aller Zurückhaltung, die auf Grund der unübersichtlichen Quellenlage und lokaler Heterogenität geboten ist, lassen sich doch einige verallgemeinerungsfähige Feststellungen treffen.

4. Die nationalreligiöse Hamas

Unter den islamistischen Widerstandsgruppen sind vor allem der Palästinensische Islamische Jihad (PIJ) und die Islamische Widerstandsbewegung Hamas zu nennen. Sie sind aus der palästinensischen Muslimbruderschaft entstanden, die ursprünglich die Wiederbelebung islamischer Werte als Weg zur Lösung der palästinensischen Frage propagierte.¹² Der PIJ wurde 1981 gegründet und ging 1984 zu militärischen Operationen gegen die Besatzung über. Er sah sich als kleine revolutionäre Vorhut von einigen hundert Aktivisten und beschränkte sich auf den bewaffneten Kampf – ohne ersichtliches Interesse, auf die politische Ordnung in den Palästinensergebieten Einfluss zu nehmen. Hamas etablierte sich formell mit Ausbruch der ersten Intifada 1987. Hamas-Gründer Scheich Achmed Yassin, der 2004 einer »gezielten Tötung« zum Opfer fiel¹³, hatte allerdings bereits 1982 mit dem Aufbau eines militärischen Apparats begonnen. Bis zur Intifada trat dieser in den Flüchtlingslagern des

9 Vgl. Claudia Schmid, Frieden auf Raten? Der Verhandlungsfrieden in Nahost, in: Margret Johannsen/Claudia Schmid (Hrsg.), Wege aus dem Labyrinth?, a.a.O., S. 12-42.

10 Vgl. die Statistik der israelischen Menschenrechtsorganisation B'Tselem: <http://www.btselem.org>.

11 Eyad Sarraj, Defiant, Helpless and Demoralized, in: Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture, Vol. 10, No. 4 (2003), <http://www.pij.org/details.php?id=62>.

12 Khaled Hroub, Hamas. Political Thought and Practice, Washington, D.C. 2000, S. 28.

13 Margret Johannsen, Raketen gegen die Zwei-Staaten-Lösung, in: S+F. Sicherheit und Frieden, Jg. 22, Nr. 1 (2004), S. 30-32.

Gazastreifens als interne Ordnungsmacht auf, die Verstöße gegen den Islam (z.B. Drogenhandel und Prostitution) ahndete und gegen Kollaborateure vorging. Aus diesen Einheiten entstanden die Izz al-Din al-Qassam-Brigaden, der bewaffnete Arm der Hamas. Die Deportation von 413 Islamisten, mehrheitlich von Hamas, in den Südlibanon im Dezember 1992 nutzte diese, um engere Beziehungen zur dortigen Hezbollah zu knüpfen und ihre militärischen Fähigkeiten auszubauen. Die libanesische Schiitenmiliz machte ihre sunnitischen Kollegen u.a. mit dem Selbstmordattentat als wirksamer Waffe der militärisch Schwachen in einem asymmetrischen Krieg bekannt.¹⁴

Die übliche Kennzeichnung der Hamas als »Islamisten« wird ihrem komplexen Charakter nicht gerecht. Hamas repräsentiert eine von mehreren nationalistischen Strömungen in der palästinensischen Politik. Ihr besonderes Merkmal ist der religiöse Akzent, mit dem sie ihre Selbstdarstellung und ihre Unternehmungen versieht. Hamas bzw. ihre Mitglieder und Anhänger lassen sich, in Analogie zur National-Religiösen Partei in Israel, demnach am treffendsten als Nationalreligiöse bezeichnen. Sozialer, politischer und militärischer Aktivismus sind bei Hamas durch den Jihad miteinander verknüpft, der Anstrengung im zivilen wie im militärischen Sinne bedeutet.

Hamas hat sich in ihrer Charta die Befreiung des ganzen historischen Palästina und die Errichtung eines islamischen Staates auf ihre Fahnen geschrieben. Für bare Münze genommen, stellt dieses Programm eine Existenzbedrohung für den Staat Israel dar. Es sind aber weniger ihre ideologischen Positionen, die Hamas bei den Palästinensern Zulauf bescheren, als ihre Kritik am Oslo-Prozess und ihre Distanz zur palästinensischen Selbstverwaltung. Sie wird infolgedessen nicht mit den gescheiterten Verhandlungen identifiziert. Überdies ist Hamas anders als die PA nicht mit dem Makel des Patronagesystems behaftet. Denn Hamas partizipiert nicht an der Rentenökonomie der PA¹⁵, sondern finanziert sich zu erheblichen Teilen aus der Zakat-Steuer, d.h. dem Geben von Almosen¹⁶, und muss im Interesse ihrer Handlungsfähigkeit auf ihre Reputation als effizienter und integrierter Organisation bedacht sein.

Den größten Teil ihres auf 70 Mio. US-Dollar geschätzten Jahresbudgets gibt Hamas für Sozialhilfe aus.¹⁷ Legale Einrichtungen wie Moscheen, Waisenhäuser, Kindergärten, Schulen, Vereine, Gewerkschaften, Krankenhäuser, Feriencamps etc. bieten aber nicht nur religiöse und soziale Dienstleistungen an, sondern dienen auch als Plattform für Propaganda und werden zur Rekrutierung von Attentätern, Bereitstellung von Unterschlupf, logistischer Unterstützung militärischer Operationen etc. genutzt.

Die so genannten Märtyreroperationen verfolgten stets mehr als nur einen Zweck.¹⁸ Sie richten sich nicht nur direkt gegen die Okkupationsmacht, sondern dienen Hamas auch dazu, mögliche Annäherungen zwischen den Konfliktparteien zu sabotieren, wenn solche ihrer Agenda zuwider laufen. In der al-Aqsa-Intifada wuchs überdies mit der Popularität der Terroranschläge auch die von Hamas gegenüber ihren palästinensischen Rivalen, bis diese selbst Selbstmordattentäter nach Israel schickten. Der Terror war immer ein Mittel zum Zweck und mehr als einmal setzte Hamas die Anschläge für längere Zeit aus, wenn die politischen Umstände es als zweckmäßig erscheinen ließen bzw. präsentierte einen Verzicht darauf als Gegenleistung für ein Ende der Besatzung. Die Terroranschläge provozierten harsche israelische Gegenmaßnahmen. Der Popularität von Hamas war dies jedoch nur so lange abträglich, wie der Konflikt auf diplomatischem Wege regelbar erschien. Als sich der Oslo-Prozess als Sackgasse erwiesen hatte, konnte Hamas sich mit Bombenanschlägen den Beifall der Straße sichern. Darüber hinaus reagierte die Organisation mit ihrem sozialen und humanitären Engagement wirksamer auf die um sich greifende Verelendung von immer mehr Menschen in den Autonomiegebieten als es die PA vermochte.¹⁹

Aufgrund ihres Netzes an sozialen Einrichtungen sowie ihrer ideologischen Basis in den Moscheen und in der Islamischen Universität von Gaza ist Hamas in den Palästinensergebieten fest verankert und partizipiert durch ihre Repräsentanz in den Gremien von Universitäten, Gewerkschaften und Berufsverbänden auch an den politischen Strukturen der Autonomiegebiete. Sie hat bei den Wahlen Ende 2003 in den meisten Universitäten und wichtigen Berufsverbänden auf Kosten Fatahs deutliche Stimmengewinne erzielt und würde bei künftigen Parlaments- oder Kommunalwahlen in ihren Hochburgen – Nablus, Hebron und Gaza – ihre Erfolge vermutlich wiederholen.²⁰

Hamas hat einen politischen und einen militärischen Flügel, die organisatorisch voneinander getrennt sind. Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung, einschließlich solcher über den bewaffneten Kampf, trifft der politische Flügel. Sein Exekutivorgan ist das Politbüro in Damaskus. Es besteht aus zwölf bis 14 Mitgliedern aus den besetzten Gebieten sowie Syrien, dem Libanon und den Golfstaaten und legt in Absprache mit einem Konsultativrat die Leitlinien der Organisation fest. Das Steuerungskomitee in Gaza ist das oberste Organ der Inlandsführung und ein Schlüsselement im Entscheidungsprozess. Vorsitzender des Steuerungskomitees war bis zu seinem Tod Scheich Yassin, der überdies als geistliches Oberhaupt die Bewegung als Einheit zusammenhielt. Die politische Führung der Westbank ist durch Verhaftungen und Liquidierungen geschwächt, ihr Einfluss auf den Entscheidungsprozess ist seither begrenzt. In Angelegenheiten der besetzten Gebiete kann die Inlands-

14 Ed Blanche, Yassin assassination undermines Arafat, in: *Jane's Intelligence Review*, Vol. 16, No. 5 (2004), S. 18-20.

15 Martin Beck, Friedensprozess im Nahen Osten. Rationalität, Kooperation und politische Rente im Vorderen Orient, Wiesbaden 2002, S. 304-306.

16 Helga Baumgarten, Hamas: Soziale Integration und bewaffneter Widerstand, in: *INAMO*, Jg. 10, Nr. 38 (2004), S. 46-50, hier S. 49.

17 Council on Foreign Relations, Hamas, Islamic Jihad. Palestinian Islamists, 2004, <http://cfrterrorism.org/groups/hamas3.html>.

18 Human Rights Watch, *Erased In A Moment: Suicide Bombing Attacks Against Israeli Citizens*, New York/Washington/London/Brussels 2002, S. 66f.

19 International Crisis Group, *Islamic Social Welfare Activism in the Occupied Palestinian Territories: A Legitimate Target?*, ICG Middle East Report No. 13, Amman/Brüssel 2003.

20 Palestinian Center for Policy and Survey Research, 2004, <http://www.pcpsr.org/survey/polls/2004/p12a.html>.

führung autonom entscheiden, sofern es sich nicht um strategische Fragen, z.B. die Teilnahme an Wahlen oder das Aushandeln eines Waffenstillstands, handelt. Neben der Auslands- und Inlandsführung gibt es die Gefängnisführung, die in israelischen Haftanstalten die palästinensischen Insassen organisiert und ihren erheblichen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse der Organisation aus der Legitimität ableitet, die der Status als politische Gefangene ihr verleiht. Der militärische Flügel gilt als autonom, aber die Autonomie der Brigaden beschränkt sich auf operative Fragen. Er ist in klandestinen Zellen organisiert, über deren Zahl und Größe die Angaben weit auseinander gehen – Schätzungen rangieren von etwa 150²¹ bis rund 1000²² Mitgliedern. Neben dem harten Kern kann sich Hamas auf Zehntausende von Sympathisanten stützen, die logistische Unterstützung leisten und aus denen sich im Gazastreifen Bürgerwehren rekrutieren.

Nach Konsultation der Auslands- und der Inlandsführung sowie der Gefängnisführung trifft das Politbüro Entscheidungen für gewöhnlich konsensual. Vor Beschlüssen von großer Tragweite werden die »gewöhnlichen« Mitglieder in den Konsultationsprozess einbezogen. Das der Konsultation innewohnende egalitäre Moment macht Hamas für ihre Klientel besonders attraktiv. Denn das »typische« Hamasmitglied kommt aus der (unteren) Mittelschicht, entstammt einer Flüchtlingsfamilie und verfügt über einen relativ hohen Bildungsgrad. Hamas ist vor allem unter Studenten und Berufstätigen populär, die nicht den politischen und gesellschaftlichen Eliten entstammen. Ein autokratischer Führungsstil, ähnlich dem der PA, würde die Bedürfnisse dieser Klientel nicht treffen.

Hamas gilt als disziplinierte Organisation. Gleichwohl liegt in ihrer komplexen Struktur ein Potenzial für Friktionen. Dissens zwischen der Auslands-, Inlands- und Gefängnisführung kann strukturelle Ursachen haben, z.B. unterschiedliche Interessen widerspiegeln oder Ausdruck spezifischer Zwänge vor Ort sein; er kann aber auch in differierenden Auffassungen der Führungspersönlichkeiten wurzeln. Lange Zeit galt die Auslandsführung als Vertreterin intransigent Positionen. Überdies soll sie in der Vergangenheit bevorzugt der militärischen Führung den Rücken gestärkt haben. Als Verteiler des für den bewaffneten Kampf bestimmten ausländischen Spendenaufkommens besitzt die Auslandsführung gewiss ein beträchtliches Maß an Kontrolle über den militärischen Flügel. Das muss allerdings nicht heißen, dass sie per se militanter als die Inlandsführung ist. Sie scheint im Gegenteil die treibende Kraft hinter der im Sommer 2003 zwischen den palästinensischen Fraktionen vereinbarten Waffenruhe gewesen zu sein.²³ Gleichwohl sagt man ihr nach, dass sie weniger Interesse an einer Einbindung der Hamas in ein palästinensisches Regierungssystem und an Koexistenz mit Israel hat als die Inlandsführung. Die Inlandsführung hingegen ist mit der Bewältigung des Alltags in den besetzten Gebieten konfrontiert, gilt, wie auch

die Gefängnisführung, aus diesem Grunde als pragmatischer und zeigt sich den Stimmungen in der Bevölkerung gegenüber aufgeschlossener als die Auslandsführung. Beispielsweise hatte Scheich Yassin 1996, damals noch in israelischer Haft, für die Teilnahme der Hamas an den palästinensischen Wahlen plädiert, aber die Auslandsführung war dagegen und setzte sich schließlich durch. Dass einzelne Hamas-Mitglieder dennoch als Unabhängige kandidieren konnten und Hamas davon absah, zu einem Wahlboykott aufzurufen, ist als Kompromiss und Ausdruck des Konsensprinzips zu werten. Wer sich schließlich durchsetzt, dürfte auch eine Frage des Prestiges in der Organisation sein. Mit der Entlassung Scheich Yassins aus israelischer Haft und seiner Rückkehr nach Gaza 1997 wuchs der Einfluss des Steuerungskomitees in Gaza.²⁴ Nach seiner Ermordung 2004 scheint die Auslandsführung unter Leitung von Politbürochef Khaled Mashaal wieder die Zügel in der Hand zu haben und distanziert sich nunmehr vom früher demonstrierten Pragmatismus in Fragen wie der Zweistaatenlösung.²⁵

Trotz der auf operative Fragen begrenzten Autonomie der Qassam-Brigaden sind Friktionen zwischen dem politischen und dem militärischen Flügel ebenfalls nicht auszuschließen. Dies ist zum einen Ausdruck der internen Logiken der beiden Flügel. Während z.B. auf der Werteskala des politischen Flügels die Legitimität von Anschlägen weit vorn rangiert, bewertet der militärische Flügel operative Effizienz hoch.²⁶ Zum anderen ist die politische Kontrolle des militärischen Flügels nicht zu jeder Zeit und unter allen Umständen zu gewährleisten. Es ist darum nicht auszuschließen, dass Hamas-Zellen gelegentlich ohne Autorisierung agieren.

Seit die Autonomiegebiete wieder besetzt sind, ist die Koordination zwischen den lokalen Führungsebenen noch schwieriger geworden. Dies erschwert die Kontrolle der militanten Aktivisten durch die Führung. Dass die Ende Juni 2003 für drei Monate ausgerufene Waffenruhe nur wenige Wochen hielt, wird z.B. in israelischen, amerikanischen und palästinensischen Sicherheitskreisen auf die eigenmächtige Operation eines Hamas-Mitglieds aus Hebron zurückgeführt, mit der dieser die Liquidierung eines engen Freundes rächte. Zu dem Anschlag bekannte sich die Hamas-Führung in Gaza erst mit Verspätung; die Hebronener Hamas-Zelle hatte ihn augenscheinlich ohne Wissen, geschweige denn Billigung der Inlands- und Auslandsführung geplant.

Ob die al-Aqsa-Intifada die Kohärenz von Hamas gestärkt oder geschwächt hat, lässt sich nicht mit Sicherheit sagen. Immerhin traf Hamas nach den Morden an Scheich Yassin und dessen Nachfolger in Gaza Abd al-Aziz Rantisi die Entscheidungen über die Nachfolge innerhalb weniger Tage und von einem Machtkampf drang nichts an die Öffentlichkeit. Meinungsverschiedenheiten werden politisch ausgeglichen; die bewaffneten Kräfte dienen nicht als verlängerter Arm des einen oder anderen Flügels. Das Gruppenführungs-

21 Human Rights Watch, *Erased In A Moment*, a.a.O., S. 65.

22 International Crisis Group, *Dealing With Hamas*, ICG Middle East Report Nr. 21, Amman/Brüssel 2004, S. 11.

23 International Crisis Group, *Dealing With Hamas*, a.a.O., S. 11.

24 Human Rights Watch, *Erased In A Moment*, a.a.O., S. 67f.

25 Helga Baumgarten, *Hamas*, a.a.O., S. 48.

26 Jeroen Gunning, *Peace with Hamas? The transforming potential of political participation*, in: *International Affairs*, Vol. 80, No. 2 (2004), S. 233-255, hier S. 236.

prinzip, die Bindungskraft von Entscheidungen auf der Basis breit geführter Beratungs- und Diskussionsprozesse²⁷ und die organisatorische Disziplin reduzieren die Empfindlichkeit der Organisation gegenüber personellen Verlusten – wenngleich die Liquidierung insbesondere von Scheich Yassin insofern eine Lücke hinterlässt, als die neue Führung nicht über ein vergleichbares Charisma verfügt. Sie kann überdies keine religiösen Gutachten abgeben und muss infolgedessen auf ein hoch legitimes Führungsinstrument verzichten.

Wohltätigkeit ist eine der fünf Säulen des Islam und Hamas profitiert davon. Ihr breit gefächertes soziales, ideologisches, politisches und militärisches Engagement sichert ihr ein hohes Spendenaufkommen in der frommen palästinensischen Mittelschicht und in fundamentalistischen religiösen Kreisen der arabischen Welt sowie in der amerikanischen und europäischen Diaspora. Im Westen operiert eine Reihe von wohltätigen Fonds: der Palestine Relief and Development Fund in Großbritannien, die al-Aqsa-Stiftung in Deutschland (mit Zweigen in Holland und Belgien) und das Comité de Bienfaisance et Solidarité avec la Palestine in Frankreich sowie bis zu ihrem Verbot im Dezember 2001 die Holy Land Foundation in den USA. Hamas fördert die Finanzierung ihr nahestehender wohltätiger Institutionen, indem sie sich für deren Effizienz gegenüber den Spendern verbürgt. Im Internet wirbt Hamas mit ihrer Erfolgsbilanz im bewaffneten Kampf. Auf seiner Website rühmte sich ihr militärischer Arm im Juni 2002, er habe »den eigenen Anteil an der Gesamtzahl der durch Märtyreroperationen getöteten Zionisten auf 65 Prozent gesteigert.«²⁸ Seit die USA und die EU nicht nur den militärischen Arm, sondern die gesamte Hamas zur Terrororganisation erklärt haben und ihre Konten in den Autonomiegebieten, einer Reihe von arabischen Staaten sowie den USA eingefroren wurden, ist ein Teil dieser Spendengelder allerdings nicht mehr zugänglich. Dass dies ernstzunehmende Finanzprobleme bereitet, lässt sich daran ablesen, dass Hamas im April 2004 erstmals in Gaza eine Fundraising-Kampagne organisiert hat.

5. Die Tanzim und die al-Aqsa-Märtyrer-Brigaden der Fatah

Die Mehrzahl der in der al-Aqsa-Intifada aktiven bewaffneten Gruppierungen ohne prononciert islamistische Ausrichtung sind der Befreiungsbewegung Fatah zuzurechnen. Tanzim und al-Aqsa-Märtyrer-Brigaden sind die gängigsten Bezeichnungen für die zur Fatah gehörenden oder ihr nahestehenden Gewaltakteure. Die diffuse Struktur von Fatah, eine Folge der Anpassungsprozesse an die wechselhaften Rahmenbedingungen des Befreiungskampfes, erschwert eine präzise Abgrenzung zu anderen paramilitärischen Einheiten. Die aus den frühen 1970er Jahren stammende Force 17 oder die in der ersten Intifada aktiven Fatah-Falken zum Beispiel wurden 1995/96 im Rahmen der israelisch-palästinensischen Sicherheitsvereinbarungen formell aufgelöst; andere

Formationen traten an ihre Stelle bzw. übernahmen ihre Funktionen.

Die Tanzim hat ihre Wurzeln in der jungen Garde der Fatah, die nicht im Exil, sondern unter der Besatzung sozialisiert wurde, in den 1980er Jahren den Widerstand vor Ort anführte und sich in der ersten Intifada Respekt unter der lokalen Bevölkerung verschaffte. Sie wurde 1983 in den besetzten Gebieten etabliert. Tanzim, formell nichts anderes als die Organisation der Fatah, wurde in der al-Aqsa-Intifada informell zum Sammelbegriff für die »innere« Fatah-Bewegung in den besetzten Gebieten, deren Profil von Aktivisten geprägt wurde – in Abgrenzung von der bis 1994 exilierten und von Funktionären dominierten Fatah der Gründergeneration. Hier wird der Name Tanzim als gemeinsame Bezeichnung für die politische Organisation der Fatah und ihre paramilitärischen Formationen verwendet.²⁹

Erstmals traten im Oktober 2000, zwei Wochen nach Beginn des Aufstands, bei einer paramilitärischen Parade der Tanzim in Nablus bewaffnete Einheiten unter dem Namen »al-Aqsa-Märtyrer-Brigaden« auf. Die Initiative zur Bildung der Brigaden soll von Militanten aus dem Flüchtlingslager Balata in der Nähe von Nablus gekommen sein.³⁰ – dort war bereits 1982 die Schabiba-Bewegung entstanden, die bald das Lager kontrolliert und der israelischen Armee noch vor Ausbruch der ersten Intifada die Stirn geboten hatte.³¹ 2001 machten die Brigaden mit militärischen Aktionen gegen Siedler und Militärpersonal in den besetzten Gebieten von sich reden. Im Januar 2002 schließlich, nach der Liquidierung des Anführers der Brigaden in Tulkarem, beging eine Frau – ein Novum in diesem Gewaltkonflikt – den ersten Selbstmordanschlag der Brigaden auf israelischem Territorium. Eine Vielzahl derartiger Märtyreroperationen geht seither auf das Konto der al-Aqsa-Märtyrer-Brigaden.

Im Unterschied zu Hamas, die das (Fern-)Ziel eines islamischen Staates vom Jordan bis zum Mittelmeer nicht aufgegeben hat, bekennt sich Fatah zur Zweistaaten-Lösung im Sinne eines palästinensischen Staates auf dem Territorium der 1967 besetzten Gebiete – mit Ost-Jerusalem als Hauptstadt neben einem Staat Israel mit West-Jerusalem als Hauptstadt – sowie zum Rückkehrrecht der Flüchtlinge. Aber während die Führungsriege Fatahs sich 1993 mit Oslo vom bewaffneten Befreiungskampf verabschiedete, griffen die Fatah-Milizen sieben Jahre später wieder zur Gewalt. Gewalt soll allerdings nicht eine Alternative zu Verhandlungen darstellen, sondern die palästinensische Seite in den Verhandlungen mit Israel stärken bzw. die als Politik des Verzichts kritisierte Verhandlungsstrategie der PLO/PA-Führung konterkarieren und ad absurdum führen.

Das Verhältnis der Tanzim und der al-Aqsa-Märtyrer-Brigaden zur PA und der sie dominierenden Fatah-Führungsriege ist ambivalent. Einerseits fungieren die Milizen auf der substaatlichen Ebene als Gegengewicht zur Hamas. Dass die Fatah deren Einhegung nicht den offiziellen Ord-

27 Helga Baumgarten, Hamas, a.a.O., S. 49f.

28 Henner Kirchner, Hamas und Hypertext. Spendenaufwurf palästinensischer Islamisten, in: Inamo, Jg. 9, Nr. 36 (2003), S. 35-39, hier S. 39.

29 International Crisis Group, The Meanings of Palestinian Reform, ICG Middle East Briefing, Amman/Washington 2002, S. 7.

30 Human Rights Watch, Erased In A Moment, a.a.O., S. 74.

31 Helga Baumgarten, Palästina, a.a.O., S. 267f.

nungskräften der PA überlassen wollte, zeigte sich bereits wenige Monate nach dem Einrücken der palästinensischen Polizei in die Autonomiegebiete, als es im November 1994 zu den bisher schwersten Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und Hamas kam – 13 Menschen fanden an diesem »Schwarzen Freitag« in Gaza den Tod. Auf der drei Tage später von Arafat einberufenen Kundgebung demonstrierten die paramilitärischen Fatah-Falken vor 10.000 Teilnehmern ihre militärische Stärke. Nach Auflösung der Fatah-Falken übernahm die Tanzim deren Funktionen. Sie diente in der Folge sowohl in der Rolle einer innerpalästinensischen Ordnungsmacht als auch in der einer bewaffneten Vorhut der Fatah, die z.B. in den Tunnel-Unruhen in Ost-Jerusalem im September 1996 oder den Nakba-Unruhen im Mai 2000 aktiv wurde – mitunter Seite an Seite mit der palästinensischen Polizei.

Andererseits forderte die Organisation die offiziellen Sicherheitskräfte der PA heraus und verlieh ihren Anliegen auf der Grundlage ihrer organisierten Gegenmacht Nachdruck. Von der nationalistischen Gründergeneration nach deren Rückkehr aus dem Exil an den Rand gedrängt, konfrontierte die jüngere Generation von Fatah-Führern die PA mit dem Anspruch auf Positionen und Ressourcen.³² Etliche von ihnen waren bereit, in den PA-Institutionen mitzuarbeiten, wurden z.B. in den Legislativrat gewählt oder in die Sicherheitsdienste aufgenommen. Aus der jungen Garde kommt auch der Ruf nach politischen Reformen der PLO, der PA und der Fatah, wengleich die Reformbewegung sich nicht auf die jüngere Generation Fatahs beschränken lässt.³³ Die Forderung nach Demokratisierung und Wahlen, die von breiten Bevölkerungskreisen mitgetragen wird, ist auch ein Vehikel, um externe und interne Unterstützung für den Anspruch auf Teilhabe an der politischen Macht zu mobilisieren.

Der Versuch, der Kritik der jungen Konkurrenz durch die Integration einiger ihrer Repräsentanten in die PA-Strukturen die Spitze zu nehmen, gelang nur teilweise. Mit der al-Aqsa-Intifada bot sich den Militanten der jungen Fatah-Garde die Gelegenheit, ihren politischen Einfluss auf andere Weise zu mehren. Sie stellen eine Alternative zu den national-religiösen Kräften von Hamas dar und bieten Fatah eine militärische Option, ohne die Fatah den Islamisten den bewaffneten Kampf überlassen müsste. Solange die Mehrheit der Bevölkerung an den bewaffneten Aufstand gegen die Besatzung glaubt, braucht Arafat die Militanten seiner Fatahs. Als interne Opposition aber stellen sie die überkommene Führung Fatahs in Frage. Wenn sie Israels kollektive Vergeltung herausfordern, tragen sie auch zur Delegitimierung der PA bzw. der sie dominierenden alten Garde bei und wahren ihre Chance, einen Machtwechsel in der palästinensischen Nationalbewegung herbeizuführen.

Als Massenorganisation ist die Tanzim mit mehreren zehntausend Mitgliedern in den Stadtteilen, Dörfern, Flüchtlingslagern, Bildungseinrichtungen etc. der Westbank präsent. Sie rekrutiert für Fatah den Nachwuchs, organisiert

Massendemonstrationen und Ferienlager, Kurse in Selbstverteidigung und Erster Hilfe sowie Waffentrainings. Die paramilitärische Schulung leiten nach israelischen Angaben Offiziere der palästinensischen Sicherheitskräfte. Als Hochburgen der Tanzim gelten die Universitäten, namentlich in Ramallah (Bir Zeit), Bethlehem und Nablus. Besonders stark vertreten ist sie unter den ehemaligen Insassen israelischer Gefängnisse. Als Chef der Tanzim gilt noch immer Marwan Barghouti, Generalsekretär des 1991 etablierten Fatah Higher Committee, de facto ein Organ der Westbank-Führung der ersten Intifada und das Rückgrat der Tanzim.³⁴ Barghouti, der 1996 in den palästinensischen Legislativrat gewählt wurde, wurde im April 2002 verhaftet und im Juni 2004 von einem israelischen Militärgericht zu fünffacher lebenslänglicher Haft verurteilt. Nach aktuellen Umfragen hat dies seiner Popularität keinen Abbruch getan.³⁵

Innerhalb Fatahs haben die al-Aqsa-Märtyrer-Brigaden nicht den Status einer offiziellen Miliz.³⁶ Die meisten Analysen behandeln die Brigaden als lose Ansammlung gewaltbereiter junger Männer aus den Flüchtlingslagern und den überbevölkerten urbanen Zentren der Westbank, die in der Mehrzahl der Fatah nahe stehen, in ihren Operationen aber häufig mit anderen Milizen kooperieren. Manche Brigaden sind mit den Sicherheitsdiensten der PA liiert, was ihnen den Nachschub an Waffen sichert, und nicht selten sind oder waren Offiziere der Sicherheitsdienste zugleich Mitglieder der Brigaden.³⁷ Diese sind lokal organisiert, die einzelnen Zellen tragen häufig die Namen bekannter Intifada-Kämpfer, die im Kampf ums Leben kamen. Ihr harter Kern rekrutiert sich wie der von Hamas aus den Flüchtlingslagern, wobei sie in der Westbank weitaus stärker als im Gazastreifen präsent sind. 2002 galten mehrere großangelegte israelische Militäroffensiven in der Westbank der Infrastruktur der Brigaden und eine Reihe ihrer Anführer wurde getötet oder verhaftet. Ihre operativen Fähigkeiten im Gazastreifen hingegen blieben vorerst weitgehend intakt, bis sie im Frühjahr 2004 ins Fadenkreuz der israelischen Armee gerieten.

Die al-Aqsa-Märtyrer-Brigaden bestimmen Strategie und Taktik der al-Aqsa-Intifada wesentlich mit. Die Entscheidungsgewalt über militärische Operationen liegt weitgehend in den Händen lokaler Kommandeure, die ihre Stellung nicht selten einer persönlichen Machtbasis verdanken. In Verbindung mit der Fragmentierung der besetzten Gebiete stärkt dies die Unabhängigkeit der bewaffneten Einheiten gegenüber Führungsansprüchen politischer Autoritäten. Ihre Autonomie erlaubt ihnen einerseits, unter dem Druck der permanenten Konfrontation mit der israelischen Armee pragmatisch zu agieren und in häufig wechselnden Konstellationen mit den bewaffneten Einheiten anderer, eigentlich konkurrierender Organisationen zu kooperieren. Andererseits finden Fatah-Führungsfiguren in der unübersichtlichen Organisation und Kommandostruktur der Brigaden auch Ansatzpunkte, um mit ihrer Hilfe potenzielle Konkurrenten zu neutralisieren. Es scheint, als respektierten die Brigaden ge-

32 Graham Usher, *Fatah's Tanzim. Origins and Politics*, in: Middle East Report 217 (2000), http://www.merip.org/mer217/217_usher.html.

33 International Crisis Group, *The Meanings of Palestinian Reform*, a.a.O., S. 7f.

34 Graham Usher, *Fatah's Tanzim*, a.a.O.

35 Palestinian Center for Policy and Survey Research, a.a.O.

36 International Crisis Group, *The Meanings of Palestinian Reform*, a.a.O., S. 7.

37 Human Rights Watch, *Erased In A Moment*, a.a.O., S. 135.

nerell Arafats Führungsrolle in der Fatah. Aber es ist zweifelhaft, ob sich dieser Respekt in die Fähigkeit Arafats, sie seiner Kontrolle zu unterwerfen, übersetzen lässt. Jedenfalls scheint Arafat die oben angesprochene Ambivalenz im Verhältnis zu den militanten Fatah-Kräften bisher nicht aufgegeben zu haben.

Die al-Aqsa-Märtyrer-Brigaden verfügen über begrenzte Finanzmittel als Hamas. Aber sie profitierten anfänglich davon, dass hochrangige Offizielle sowie Angestellte der PA zugleich Fatahmitglieder sind. Vor der Reform des Finanzsektors, die dem undurchsichtigen Finanzgebaren der PA mehr oder weniger einen Riegel vorschob³⁸), konnten die Brigaden israelischen Berichten zufolge zur Finanzierung ihrer Infrastruktur und Operationen, Bezahlung ihrer Aktivisten und Entschädigung von Märtyrerfamilien auf Zahlungen aus den »schwarzen Kassen« des Fatah-Vorsitzenden Yasir Arafat zurückgreifen. Dokumente, die Israel bei der Operation Defensive Shield erbeutete, stützen diese Behauptung, wenngleich Zahlungen an Fatah-Mitglieder, in der Regel auf Grund von Anträgen wegen Bedürftigkeit, üblich und nicht spezifisch für die Intifada sind. Die Gelder stammen nach israelischen Angaben u.a. aus dem Budget für die Gehälter der PA-Bediensteten und damit indirekt aus arabischen Ländern und der EU.³⁹ Die EU hat versucht nachzuweisen, dass ihre Zahlungen für die ausgewiesenen Zwecke verwendet wurden. Sie sieht sich durch die Prüfberichte des Internationalen Währungsfonds⁴⁰ und des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)⁴¹ hierin bestätigt. Eine weitere Geldquelle waren Transferzahlungen aus Israel. Die für Steuern auf Mineralölimporte in die palästinensischen Gebiete erstatteten Gelder überwies Israel bis April 2000 direkt auf Arafats Privatkonto und finanzierte so dessen System der Patronage mit, das bis zum Zusammenbruch der Verhandlungen auch der Durchsetzung der Oslo-Agenda gegen die palästinensische Opposition diente.

6. Legitimation und transnationale Unterstützung der Gewaltordnung

Die Angriffe der Aufständischen legitimieren sich durch den Kampf gegen die Besatzung, richten sich aber auch gegen Ziele auf dem Territorium des jüdischen Staates und nähren auf diese Weise in der israelischen Bevölkerung die Zweifel daran, dass die Intifada ein Kampf gegen die Besatzung und für einen palästinensischen Staat an der Seite Israels ist. Ad hoc werden sie häufig als Vergeltung für militärische Operationen Israels ausgegeben. Unmittelbar richten sie sich gegen Militäranlagen bzw. militärisches Personal ebenso wie

gegen Zivilisten.⁴² Mittelbar aber treffen die Attacken auch die PA. Denn unter Berufung auf die vertraglichen Verpflichtungen der Autonomiebehörde machte Israel stets die PA für die Angriffe verantwortlich und übte Vergeltung. Unter den israelischen Militäroffensiven büßten die Organe der PA weitgehend ihre Funktionsfähigkeit ein. Die palästinensische Fundamentalopposition, die ihre Kritik an Oslo nicht im Rahmen des politischen Systems artikulieren konnte, konnte auf diesem Wege das Zwangsmonopol der PA unterminieren und die Verhandlungen torpedieren.⁴³

Die bewaffneten Operationen gegen Israel sind auch im vierten Jahr der al-Aqsa-Intifada populär. Die Opfer, die sie Israel abverlangen, befriedigen das Vergeltungsbedürfnis der unter den Militäroperationen leidenden Bevölkerung, die überdies mehrheitlich Verhandlungen nur in Verbindung mit bewaffnetem Kampf für erfolgversprechend hält. Die Gewaltakteure genießen darum einen relativ hohen Grad an Immunität gegen Versuche der PA, ihnen mit repressiven Mitteln Einhalt zu gebieten. Die Verhaftung von Aktivisten ist beispielsweise äußerst unpopulär und wird deshalb nur halbherzig vorgenommen. Für eine Entwaffnung der militanten Gruppen gab es zu keiner Zeit gesellschaftliche Mehrheiten. Illegaler Waffenbesitz sowie das offene Tragen von illegalen Waffen in der Öffentlichkeit, z.B. bei Beerdigungen getöteter Aktivisten, werden geduldet. Die von Israel bzw. den USA verlangte Entwaffnung der Milizen würde bedeuten, einen Bürgerkrieg zu riskieren. Die illegale Produktion von Mörsergranaten und Qassam-Raketen in lokalen Werkstätten im Gazastreifen nimmt die PA gleichfalls hin. Die damit unternommenen Angriffe gegen Städte im Negev richten kaum jemals Schaden in Israel an, führen hingegen zu massiven Vergeltungsschlägen der IDF, unter denen die palästinensische Zivilbevölkerung zu leiden hat. Es hat den Anschein, dass der symbolische Gehalt dieser Angriffe von beiden Seiten weit höher veranschlagt wird als der militärische Nutzen bzw. Schaden.

Der hohe Symbolgehalt des Konflikts mobilisiert nicht nur Gewaltpotenziale in arabischen bzw. islamischen Gesellschaften. In Verbindung mit dem transnationalen sozialen Raum, den die Bindungen der weitverzeigten palästinensischen Diaspora an die alte Heimat konstituieren, erschließt er den Gewaltakteuren auch materielle und legitimatorische Ressourcen weit über das umstrittene Territorium hinaus. Unter den Staaten der so genannten Ablehnungsfront gegen Oslo unterstützen vor allem Syrien und Iran die Gewaltakteure mit Waffenlieferungen, Training, Logistik und Rekrutierung von Kämpfern; Iran außerdem mit kostenfreier medizinischer Betreuung verwundeter Intifadakämpfer und direkten Finanztransfers.⁴⁴ Die Unterstützung der Hezbollah, nach dem israelischen Rückzug aus dem Südlibanon auf

38 World Bank, Program Document for a Public Financial Management Reform Structural Adjustment Operation of US\$20 Million for the West Bank and Gaza, Report No. 28550-GZ, May 11, 2004, http://www.wds.worldbank.org/servert/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/05/26/000160016_20040526110442/Rendered/PDF/28550.pdf, S. 6f.

39 Botschaft des Staates Israel, Wie Yasser Arafat und seine Behörden Terror finanzieren und fördern, Berlin 2002.

40 Muriel Asseburg, Die EU und der Friedensprozess im Nahen Osten, SWP-Studie S 28, Berlin 2003, S. 22f.

41 Vgl. OLAF-Untersuchung zu EU-Haushaltshilfen für die Palästinensische Autonomiebehörde, Brüssel, 10. August 2004, http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/press_room/pr/2004/15_de.html.

42 Vgl. Amnesty International, ISRAEL AND THE OCCUPIED TERRITORIES AND THE PALESTINIAN AUTHORITY. Without distinction - attacks on civilians by Palestinian armed groups, <http://web.amnesty.org/library/Index/engMDE020032002?OpenDocument&of=COUNTRIES%5CISRAEL/OCCUPIED+TERRITORIES>.

43 Martin Beck, Aussicht auf Frieden in Nahost? Fahrplan und Genfer Abkommen im Lichte konflikttheoretischer Überlegungen, in: S+F. Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden, Jg. 21, Nr. 3-4 (2003), S. 115-120, hier S. 118.

44 Doron Zimmermann, Tangled Skein or Gordian Knot, Zürich 2004, S. 69.

der Suche nach einer neuen *raison d'être*, schien in der Vergangenheit begrenzt. Zwar gibt es vereinzelte Hinweise darauf, dass militante palästinensische Gruppen Geld, Waffen und Training im Südlibanon erhielten.⁴⁵ Nach anderen Quellen schien Hezbollah lange zu zögern, über propagandistische Unterstützung hinaus direkt auf Seiten der palästinensischen Militanten zu intervenieren⁴⁶ – sei es, weil sie bzw. ihre syrischen und iranischen Gönner israelische Vergeltung fürchten, sei es, weil insbesondere Hamas es bisher vorzog, sich ihre Autonomie zu erhalten. Das könnte sich allerdings ändern. Die seit Oktober 2003 intensivierten israelischen Angriffe auf Führungskader und Aktivisten haben die Infrastruktur der Hamas derartig geschwächt, dass sie bei der Schiitenmiliz um operative Unterstützung für Vergeltungsschläge nachgesucht haben soll. Nach Angaben der israelischen Armee unterstützt die Hezbollah inzwischen Anschläge der Hamas und der al-Aqsa-Märtyrer-Brigaden sowohl finanziell als auch logistisch. Von einer personellen Präsenz in der Westbank ist allerdings nicht die Rede.

Saudi-Arabien – und bis zum Sturz Saddam Husseins 2003 auch der Irak – unterstützt(e) die Familien, die in der Intifada ein Familienmitglied verloren hatten, mit hohen Geldsummen, wobei die Zahlungen für Attentäter, die bei einem so genannten Selbstmordanschlag ums Leben kamen, mit 25.000 US-Dollar das Vielfache »einfacher« Märtyrer betragen. Die Übergabe der irakischen Schecks wurde öffentlich zelebriert. Die Zeremonie war Teil des Märtyrerkults, der den Familien einen deutlichen Statusgewinn bescherte. Für Saddam Hussein war diese Form der Unterstützung ein Mittel, die Erosion der materiellen Akkomodationsfähigkeit seines Regimes ideologisch zu kompensieren.

7. Kontrollverlust im nationalistischen Lager

Die Brigaden der Hamas, des PIJ und der Tanzim kooperieren wie bereits während des ersten Volksaufstandes in der zentralen Leitung der al-Aqsa-Intifada. Zugleich sind sie Konkurrenten. Ihre bewaffneten Operationen richten sich nicht nur *gegen* Israel, sondern auch *an* die eigene Bevölkerung und die palästinensische Diaspora, um deren Beifall sie vermittels spektakulärer Anschläge wetteifern. Insofern stellen Gewaltakte auch eine Investition dar, von der man sich Rendite erhofft, in Form populistischer Zustimmung, politischen Einflusses und materieller Ressourcen. Bemühungen um begrenzte Waffenruhen verfolgen auch das Ziel, das Spannungsverhältnis zwischen Konkurrenz und Kooperation zu regulieren und den sektiererischen Wettstreit nicht der politischen Kontrolle entgleiten zu lassen. Während die hierarchische Organisation der Hamas dies erleichtert, bieten die amorphen Strukturen der Tanzim und der al-Aqsa-Märtyrer-Brigaden wenig Aussicht, dass derartige Stillhalteabkommen auch befolgt werden, solange ihre Mitglieder hiervon nicht profitieren.

Von »Gewaltmärkten« im Sinne eines Einsatzes von Gewalt zum ausschließlichen oder überwiegenden Zwecke der Ausbeutung ökonomischer Ressourcen kann gleichwohl nicht die Rede sein. Hinter den Gewaltakten ist die politische Perspektive der Befreiung von der Okkupation keineswegs verschwunden. Allerdings verwischen sich bei den Trägern des bewaffneten Kampfes die alten Grenzen zwischen den Fraktionen des Widerstandes.⁴⁷ Schon bald nach Ausbruch der Intifada gaben die sogenannten nationalen und islamischen Kräfte gemeinsame Flugblätter und Statements heraus und passten sich im Duktus einander an. Vor allem in der Peripherie, namentlich in der nördlichen Westbank und im südlichen Gazastreifen bildeten sich neue »hybride Organisationsformen« (z.B. die Popular Resistance Committees), deren Kohärenz auf dem gemeinsamen Schicksal der sozio-ökonomischen Marginalisierung und ihren lokalen Wurzeln beruht und in denen die vormals trennenden Ideologien zu einer neuen nationalistisch-islamischen Identität verschmelzen. Diese Entwicklung spiegelt sich auch in der materiellen Reproduktion der Gewaltakteure. Die lokalen Brigaden der Fatah suchen sich alternative Finanzquellen, die sie unabhängig machen von ihren alten politischen Allianzen.

Ob diese neuen Organisationsformen nun als Zerfallsprodukt des Widerstandes unter israelischem Dauerbeschuss zu werten sind oder als mögliche Keimzelle einer radikalen Widerstandsbewegung jenseits der Konkurrenz zwischen den hergebrachten Lagern, wird sich weisen. Mit der Verhaftung und Liquidierung vieler Mitglieder der oberen Führungsebenen wächst jedenfalls auch die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Agenda der bewaffneten Gruppen von den ursprünglichen Zielen entfernt, bis hin zum Einsatz von Gewalt, um die eigene materielle Reproduktion zu sichern. Es mehren sich die Anzeichen dafür, dass die Gewaltakteure mitunter auf eigene Rechnung operieren.

In eine Reihe von Vorkommnissen seit Mitte 2003, die sich in dieser Weise deuten lassen, scheinen ausschließlich Militante der Fatah involviert zu sein. Jung und arm, haben sie in den Flüchtlingslagern das Sagen, fordern die alten Familien und mit ihr die herrschende Mittelklasse heraus und waren bisher nicht bereit, sich an den Bemühungen um eine Waffenruhe zu beteiligen bzw. entsprechende Vereinbarungen zu respektieren bzw. forderten hierfür materielle Entschädigungen. Sie schienen überdies entschlossen, den eventuellen Abzug aus dem Gazastreifen als Niederlage Israels und ihren Anteil daran in die Annalen der Intifada eingehen zu lassen. Zur Jahresmitte 2004 machten sie mit Massendemonstrationen, bewaffneten Überfällen, Entführungen und Brandstiftung Schlagzeilen. Loyale Gefolgsleute Arafats wurden ebenso attackiert wie Einrichtungen der Autonomiebehörde.

Die sich ausbreitende Unordnung lässt sich auch als Verteilungskampf um künftige Rollen und Ressourcen in den quasi-staatlichen Strukturen interpretieren. Eine Reihe von

45 International Crisis Group, Old Games, New Rules: Conflict on the Israel-Lebanon Border, ICG Middle East Report Nr. 7, Amman/Brüssel 2002, S. 14f.

46 International Crisis Group, Hizbollah: Rebel Without a Cause?, ICG Middle East Briefing, Amman/Brüssel. 2003, S. 9f.

47 Toufiq Haddad, After Two Years of Intifada. Chronicals from the Polity of the Periphery, in: Between the Lines, December 2002, http://www.between-lines.org/archives/2002/dec/toufic_hadad.htm.

Gewalttaten im Gazastreifen des Jahres 2004 wird dementsprechend auch auf die Konkurrenz zwischen Mohammed Dahlan und Jibril Rajoub, den ehemaligen Chefs des Präventiven Sicherheitsdienstes (PSS) in der Westbank bzw. im Gazastreifen, zurückgeführt, die sich für die Zeit »nach Arafat« positionieren. Dahlan soll sich mit jungen Männern aus traditionellen Familien im Gazastreifen eine eigene bewaffnete Truppe aufgebaut haben. Den »Todesschwadronen« werden Überfälle und Mordanschläge auf Gefolgsleute Arafats vorgeworfen. Gleichwohl wird Dahlan in westlichen Medien nicht nur als starker Mann, sondern auch als Reformler, Hoffnungsträger und möglicher Nachfolger Arafats gehandelt und genießt überdies Sympathien in der amerikanischen Administration.

8. Gewaltstrategien und gesellschaftliche Akzeptanz

Falls Israel sich tatsächlich aus dem Gazastreifen zurückzieht, wird die PA bzw. die sie tragende Fatah ihre ungebärdigen Milizen disziplinieren bzw. in die reorganisierten Sicherheitsorgane integrieren und sich mit Hamas arrangieren müssen, wenn Gaza als Testfall der Selbständigkeit nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt sein soll. Auf die neue palästinensische Führung wartet unter anderem die Aufgabe, die während des Friedensprozesses mit internationaler Unterstützung geschaffene, aber im Krieg zerstörte Infrastruktur wiederaufzubauen, und eine von der Besatzungsmacht systematisch deformierte Ökonomie, die oben drein von den Bedürfnissen des bewaffneten Kampfes überformt ist, in produktive zivile Strukturen zu transformieren. In der Stadt Rafah an der ägyptischen Grenze hat sich z.B. ein Gewaltmarkt besonderer Art gebildet, auf dem über unterirdische Gänge Waffen, aber auch Prostituierte oder Drogen geschmuggelt werden. Die Tunnel sind zu einem richtiggehenden Industriezweig geworden. Von ihm profitieren Stollenbauer, Waffenhändler, Schmuggler und Hausbesitzer, von deren Grundstücken aus die Tunnel gegraben werden. Sie werden von den Militanten als Gegenleistung für das damit verbundene Risiko mit bis zu tausend US-Dollar monatlich entschädigt.

Ägypten hat sich im Mai 2004 in Absprache mit Israel als externer Garant von Ruhe und Ordnung im Gazastreifen angeboten. Nach dem israelischen Abzug ein »Hamas-Land« fürchtend, will der südliche Nachbar nicht nur Polizeikräfte abstellen, um die Grenze zum Gazastreifen undurchlässig zu machen, sondern auch 200 Experten entsenden, um die PA beim Wiederaufbau und Training der Sicherheitskräfte zu unterstützen. Als »Gegenleistung« verlangt Ägypten von der PA, die fragmentierten Sicherheitsdienste zu konsolidieren und der Kontrolle Arafat zu entziehen, sowie von den palästinensischen Milizen, den bewaffneten Kampf zu beenden. Jordanien bot analog dazu seine Unterstützung bei der Reform des Sicherheitssektors in der Westbank an. Die militante Opposition lehnte ab. In einer gemeinsamen Erklärung von zehn oppositionellen Gruppen, organisiert im »Follow-Up Committee of National

and Islamic Forces«, wurde die Sicherheitsagenda Ägyptens und Jordaniens als Widerspruch zur Solidarität der »arabischen Nation« mit dem palästinensischen Kampf gegen die Besatzung kritisiert. Dahinter steht die berechtigte Furcht von Hamas, es gehe um ihre Entwaffnung, und der historisch begründete Argwohn in Kreisen der Fatah, Israel wolle Ägypten und Jordanien erneut als Sachwalter der palästinensischen Interessen einsetzen. Wie immer die Eignung ägyptischer Sicherheitskräfte zur Ausbildung ihrer palästinensischen Kollegen nach internationalen Menschenrechtsstandards zu beurteilen ist – Ägypten jedenfalls kann nicht beides haben, eine Selbstverwaltung ohne Hamas und Ruhe und Ordnung an seiner nördlichen Grenze. Denn ohne eine Beteiligung von Hamas an der palästinensischen Selbstverwaltung im Gazastreifen wird die von Ägypten angemahnte Waffenruhe nicht einkehren.

Dass eine überwältigende Mehrheit der Palästinenser eine gleichberechtigte Rolle der Hamas wünscht, wird die islamischen Nationalreligiösen ermutigen, sich an Wahlen zu beteiligen und politische Verantwortung im Rahmen demokratisch legitimierter Strukturen zu übernehmen. An Wahlen und die Legitimität, die sie verleihen, lässt sich die Hoffnung knüpfen, dass die konkurrierenden Fraktionen ihre Machtkämpfe beenden und sich auf eine Waffenruhe verständigen, ohne die eine Wiederaufnahme der Verhandlungen mit Israel nicht möglich erscheint.⁴⁸ Erfolgversprechender als die Übernahme von Sicherheitsfunktionen durch Ägypten ist ein anhaltendes Engagement der Staatengemeinschaft, damit im Gazastreifen ein Gemeinwesen mit legitimen Institutionen entsteht, das im Interesse der Bürger für Recht und Ordnung sorgen und Angriffe gegen Israel unterbinden kann. Die Staatengemeinschaft, die den Palästinensern einerseits das Recht auf einen eigenen Staat zubilligt, andererseits aber wenig dagegen unternimmt, dass er nicht zustande kommt, hat durch diese Ambivalenz zum Scheitern des palästinensischen Quasi-Staates beigetragen und die Entstehung der Gewaltordnungen begünstigt. Sie kann nicht anstelle der Konfliktparteien Frieden schließen. Aber ihr stehen durchaus Mittel zur Verfügung, um die Chancen dafür zu verbessern. Neben großzügiger Hilfe für den Wiederaufbau der geräumten Gebiete und einer internationalen Präsenz, um eine legitime palästinensische Führung bei der Wiederherstellung ihres Gewaltmonopols zu unterstützen, ist vor allem die Wiederbelebung von Verhandlungen erforderlich, um die Zweistaatenlösung wieder auf die Tagesordnung zu setzen.

Nur so ist der gesellschaftlichen Akzeptanz der Gewaltstrategien der Boden zu entziehen. Die Gewaltordnungen können ohne diesen Resonanzboden in der Gesellschaft nicht dauerhaft fortbestehen. Zwar enthält organisierte Gewalt, wie Forschungen zum bundesdeutschen Terrorismus der 1970er Jahre zeigen und Studien zu secessionistischen Gewaltkonflikten bestätigen, eine Tendenz zur Selbstperpetuierung, weil sie nicht nur eine Antwort auf Problemlagen darstellt, sondern als kollektive Handlung selbst Motive und Identität

48 Vgl. »Elections are the only way«. Interview with Khalil Shikaki, Palestine Report, 4. August 2004, <http://www.palestinereport.org/article.php?article=457>.

ten erzeugt.⁴⁹ Aber noch interagieren die Gewaltakteure auf vielfache Weise mit ihrem politischen und gesellschaftlichen Umfeld, registrieren Stimmungen in der Bevölkerung, reagieren auf staatliche Angebote, gehen taktische Allianzen ein, kurz: Von Autismus kann im Zusammenhang mit den Gewaltordnungen in Palästina nicht die Rede sein. Der hohe Politisierungsgrad der palästinensischen Gesellschaft bietet dagegen einen gewissen Schutz. Wenn ihr die Möglich-

keit einer tragfähigen Konfliktlösung als real erscheint, wird er den Gewaltordnungen das Wasser abgraben. Je länger sich allerdings die Zeitspanne hinzieht, in der kein Licht am Ende des Tunnels zu sehen und Gewalt immer und überall präsent ist, umso größer wird ihre Anziehungskraft für eine Generation, die ohne Zukunftsperspektive ihr Leben gibt, um einmal – und sei es im Tod – von der Macht zu kosten.⁵⁰

49 Vgl. Hans Joas, *Kriege und Werte. Studien zur Gewaltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, Weilerswist 2000, S. 280f.

50 Vgl. Christoph Reuter, *Mein Leben ist eine Waffe. Selbstmordattentäter – Psychogramm eines Phänomens*, München 2002, S. 204; ferner: Mark Juergensmeyer, *Terror in the Mind of God. The Global Rise of Religious Violence*, Berkeley 2000.

Wer hat Angst vor George Soros?

Die Auseinandersetzung zwischen autoritären Machthabern und internationalen Organisationen in Zentralasien

Andrea Berg*

Abstract: This article analyses relations between the rulers of the three Central Asian states, Uzbekistan, Kyrgyzstan and Kazakhstan, and international organisations such as the Open Society Institute and the Organization for Security and Cooperation in Europe. It undertakes to show how the rulers' behaviour patterns and strategies with regard to the activities of international organizations serve to maintain their hold on power. The article focuses especially on developments in Central Asia since the recent transfer of power in Georgia, which has been viewed with concern by leaders in Central Asia. It asks how this event could influence the forthcoming parliamentary and presidential elections in Central Asia.

Keywords: Zentralasien, Dynastien, Machterhalt, internationale Organisationen

Wer erinnert sich nicht an eines der bekanntesten Märchen der Gebrüder Grimm: Dornröschen. Nach der Geburt ihres ersten Kindes feiern König und Königin ein Fest, zu dem sie zwölf der dreizehn weisen Frauen des Landes einladen. Aus Wut über ihre Nichtbeachtung verwünscht die dreizehnte Frau das neugeborene Mädchen und verflucht es zu einem frühen Tod an seinem 15. Geburtstag durch den Stich einer Spindel. Obwohl eine andere der weisen Frauen diesen Fluch abmildert, bricht das Königspaar in Panik aus und lässt alle Spindeln im ganzen Reich verbieten. Wie das Märchen weitergeht, ist bekannt: Trotz Spindelverbot sticht sich Dornröschen an seinem 15. Geburtstag und fällt in einen hundertjährigen Schlaf. Soweit das Märchen.

Wirft man einen Blick auf die Beziehungen zwischen den Regierungen der fünf zentralasiatischen Staaten – Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekis-

tan – und diversen internationalen Organisationen, könnte man zu der Schlussfolgerung gelangen, dass die Präsidenten ähnlich wie der König in Dornröschen – seit einiger Zeit von panischer Angst verfolgt werden. Auslöser dieser Angst ist jedoch nicht der Fluch einer bösen Fee, sondern die politische Entwicklung in Georgien, wo die sogenannte »Rosenrevolution« im November 2003 zur Ablösung der damaligen Regierung und anschließenden Neuwahlen führte. Verschiedene Faktoren, die auf die Beteiligung internationaler Organisationen an diesem Ereignis hinwiesen¹, veranlassten

1 Insbesondere dem Open Society Institut von George Soros wurden diese Vorwürfe gemacht. Ein Artikel in *The Globe and Mail* vom 26. November 2003 trug die Überschrift: »Georgia revolt carried mark of Soros«, Vgl. *The Globe and Mail*, 2003: Georgia revolt carried mark of Soros, 26.11.2004, >www.theglobeandmail.com<. In Interviews mit der BBC am 15. Dezember 2003 und einem russischen Fernsehsender am 1. Dezember 2003 erwähnte Eduard Schewardnadse jeweils den Namen George Soros im Zusammenhang mit dem Machtwechsel in Georgien und forderte eindringlich, dass der amerikanische Einfluss, wobei er sich ebenfalls eher auf Soros bezog, bei diesem Machtwechsel untersucht würde. Vgl. BBC News, 2003: Yesterday's man rues Georgian defeat, 15.12.2003, >www.bbc.co.uk< und vgl. Pravda.Ru 2003: Shevardnadze accuses Soros of organising a coup d'etat in Georgia, 01.12.2003, >www.english.pravda.ru.<

* Dr. Andrea Berg, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg.

die zentralasiatischen Präsidenten, die in ihrem jeweiligen Land tätigen internationalen Organisationen strengeren Kontrollen zu unterwerfen, um solchen Machtwechseln vorzubeugen. Ähnlich dem König in Dornröschen versuchen sie, alle »Spindeln« zu vernichten oder sie zumindest unschädlich zu machen und akribisch zu überwachen.

Im vorliegenden Aufsatz soll das Verhältnis zwischen internationalen Organisationen und den Machthabern in den zentralasiatischen Staaten am Beispiel des Open Society Institutes der George Soros Foundation (OSI) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) beleuchtet werden. Sein Anliegen ist dabei weniger theoretischer Natur. Vielmehr soll ein Muster von Handlungsweisen aufgezeigt werden, das die Präsidenten in Zentralasien gegenüber internationalen Organisationen benutzen, um ihre Macht zu erhalten. Das Hauptaugenmerk liegt auf den Entwicklungen nach dem Machtwechsel in Georgien und den potentiellen Auswirkungen auf die anstehenden Parlaments- und Präsidentenwahlen in Kasachstan, Usbekistan und Kirgisistan. Im ersten Teil wird auf die Szenarien möglicher künftiger Machtwechsel bzw. Machtübergaben in Zentralasien eingegangen. Das Verhältnis zwischen dem OSI und den Machthabern in den zentralasiatischen Staaten wird im zweiten Teil beleuchtet, gefolgt von einer Analyse der Beziehungen zwischen der OSZE und diesen Staaten im dritten Teil. Teil vier fasst zusammen.

1. Georgien oder Aserbaidshans als Vorbild?

In Gesprächen mit Vertretern internationaler und lokaler Organisationen in Zentralasien über die zukünftigen politischen Entwicklungen der einzelnen zentralasiatischen Staaten werden immer wieder zwei Szenarien heraufbeschworen, die sich entweder am so genannten »georgischen Modell« oder am sogenannten »aserbaidshanschen Modell« orientieren. In Georgien fanden im Herbst 2003 Parlamentswahlen, in Aserbaidshans Präsidentschaftswahlen statt. Während in Aserbaidshans die langfristig geplante Übergabe der Macht weitgehend problemlos erfolgte, trat in Georgien der Präsident nach andauernden Protesten im Nachgang der Wahlen, die seine Partei aufgrund von Wahlfälschungen zunächst gewonnen hatte, zurück. Was geschah konkret in den beiden Ländern?

Die aserbaidshanschen Präsidentschaftswahlen am 15. Oktober 2003 waren ein Novum in einem Staat, der früher Teil der Sowjetunion war. Erstmals trat hier ein Sohn die direkte Nachfolge seines Vaters als Präsident an. Der Machtwechsel war von langer Hand vorbereitet. In einem Verfassungsreferendum vom August 2002 wurde die Nachfolge für den Fall, dass der Präsident rechtsunfähig ist, neu geregelt. Unter der alten Verfassung hätte der Parlamentssprecher die Nachfolge angetreten. Der neuen Verfassung nach übernimmt der Premierminister, der direkt vom Präsidenten eingesetzt wird, alle Amtshandlungen. Konsequenterweise berief der damalige Präsident Haidar Alijew seinen Sohn Ilham im August 2003 zum Premierminister, der zwei Monate später zum neuen Präsidenten Aserbaidshans gewählt wurde. Diese

Entwicklung wurde in verschiedenen Zeitungen als »dynastische Nachfolge« oder »politische Dynastie« bezeichnet. Aber Aserbaidshans ist kein exotischer Einzelfall. In den zentralasiatischen Staaten bereiten sich gut ausgebildete und ökonomisch erfolgreiche Familienmitglieder darauf vor, die Nachfolge der heutigen Präsidenten anzutreten.

In Georgien hingegen kam es zu einer anderen Entwicklung. Nachdem die ersten Ergebnisse der georgischen Parlamentswahlen vom 2. November 2003 veröffentlicht worden waren, forderten Anhänger der Opposition bei Demonstrationen eine Wiederholung der Wahlen. Zwei Tag nach der Bekanntgabe der gültigen Wahlergebnisse am 20. November und nach wochenlangen Protesten stürmten Demonstranten am 22. November das Parlamentsgebäude und zwangen Präsident Eduard Schewardnadse zum Verlassen desselben. Am 23. November verkündete er seinen Rücktritt. Dem Open Society Institut wird vorgeworfen, Studenten und Vertreter der Opposition für Demonstrationen »geschult«, einen oppositionellen Fernsehsender, der für die Demonstrationen mobilisierte, unterstützt und die Studentenbewegung »Kmara«, welche die Straßenproteste anführte, finanziert zu haben.²

Wenige Tage nach den als »Rosenrevolution« oder »samtene Revolution« bekannt gewordenen Ereignissen, sandten sechs kirgisische Oppositionspolitiker einen Brief an die damalige georgische Übergangspräsidentin Nino Burdschanadse, in dem sie Georgien als Vorbild und Inspiration für kirgisische Demokraten bezeichneten.³ Genau solche Aktivitäten dürften die Befürchtungen der Präsidenten in Zentralasien vor ähnlichen politischen Umstürzen im eigenen Land nicht ganz unerheblich schüren. Ungeachtet der Wahrscheinlichkeit eines Machtwechsel nach dem »georgischen Modell« in Zentralasien, scheinen die dortigen Machthaber vorbereitende Maßnahmen treffen zu wollen, um nicht das Schicksal ihres ehemaligen georgischen Amtskollegen zu erleiden. Deshalb haben sie begonnen, die Aktivitäten internationaler Organisationen einzuschränken, zu kontrollieren und stärker zu kritisieren, wie nach einem Blick auf die »dynastischen Potenziale« dieser Staaten gezeigt werden soll.

Der derzeitige Präsident des ölreichen Kasachstan ist Nursultan Nasarbajew, früherer Erster Sekretär der Kommunistischen Partei. Seiner Tochter Dariga Nasarbajewa gehört die private *Khabar* Mediengruppe. Ihr Ehemann Rachat ist kasachischer Botschafter in Wien. Im April 2003 gründete Dariga Nasarbajewa die politische Bewegung *Asar*, die im Oktober 2003 in eine politische Partei überführt wurde und am 19. September 2004 zu den Parlamentswahlen antrat. Als Parlamentsmitglied kann Dariga Nasarbajewa theoretisch zur Senatspräsidentin ernannt werden und käme damit als Nachfolgerin ihres Vaters in Frage, falls dieser sein Amt plötzlich nicht mehr ausüben kann. Da seit längerem US-Gerichte in Zusammenhang mit illegalen Geldtransfers und Bestechungen, die als »Kazakhgate« bekannt geworden sind, gegen Nasarbajew ermitteln, ist ein solches Szenario

2 Vgl. The Globe and Mail, 2003: Georgia revolt carried mark of Soros, 26.11.2004, >www.theglobeandmail.com<.

3 Vgl. Eurasianet, 2003b: Georgia events inspire Kyrgyz opposition, Georgia Daily Digest, 25.11.2003, >www.eurasianet.org<.

nicht ausgeschlossen. Dariga Nasarbajewa streitet bisher freilich alle Ambitionen auf die Präsidentschaft – zumindest für die Wahlen 2006 – ab. Wiederholt sagte sie, dass ihr Vater noch für mindestens 10 Jahre im Amt bleiben werde.⁴

Die Tochter des usbekischen Präsidenten Islam Karimow, Gulnora Karimowa, scheint ebenfalls politische Ambitionen zu hegen. Sie leitet eine große Unternehmensgruppe, zu der ein Mobiltelefonanbieter, eine Zementfabrik und mehrere Nachtclubs gehören. Nach der Scheidung von ihrem usbekisch-amerikanischen Ehemann Maksudi, heiratete sie im Sommer 2003 erneut. Unbestätigten Gerüchten zufolge ist ihr neuer Ehemann Außenminister Sadik Safajew. Seit 1997 arbeitete Gulnora Karimowa als politische Beraterin für das usbekische Außenministerium. 2003 wurde sie zur Beraterin für die usbekische Botschaft in Moskau ernannt, wohl um ihre politische Karriere weiter voranzutreiben. Da Gulnora Karimowa in den USA jedoch per Haftbefehl wegen Missachtung einer Sorgerechtsentscheidung durch ein US-Gericht gesucht wird, scheint ihre Kandidatur für die usbekischen Präsidentschaftswahlen 2007 recht unwahrscheinlich, obwohl die Gerüchte um den schlechten Gesundheitszustand ihres Vaters nicht enden wollen.⁵

In Kirgisistan hat die Ehefrau des jetzigen Präsidenten Askar Akajew, Mairam Akajewa politische Ambitionen. Sie kommt aus einem einflussreichen Clan, der den Goldbergbau und die Privatisierung des Landes überwacht, während der Clan des Präsidenten die Nationalbank und die Sicherheitskräfte kontrolliert.⁶ Ende Mai 2003 publizierte Mairam Akajewa ein Buch mit dem Titel »Hope has no night. Letters by a president's wife«, das von lokalen Beobachtern als Beginn einer Imagekampagne bezeichnet wurde. In Meinungsumfragen, die das Forschungsinstitut *Sotsinformbureau* regelmäßig zum Einfluss und den politischen Aussichten bestimmter Personen durchführt, belegte Mairam Akajewa im Juni 2003 Platz drei hinter ihrem Ehemann und dem Vizepremier Dschoomart Otorbajew. Offiziell dementiert sie alle Absichten, Präsidentin zu werden, betont aber ihre Popularität.⁷

Verfolgt man die Diskussion um die Präsidentschaftswahlen 2005 in der kirgisischen Hauptstadt Bischkek, wird man mit zwei Positionen konfrontiert: Zum einen werden Meinungen laut, dass Akajew abgelöst und durch einen anderen Präsidenten ersetzt werden müsse, der die Demokratisierung vorantreibe und wirtschaftlichen Wohlstand garantiere. Zum anderen wird gefordert, dass er oder seine Frau den Posten behalten sollen, da sie bereits alle ihre Angehörigen und Unterstützer mit Posten versorgt hätten. Ein neuer Präsident hingegen würde ein regelrechtes Personal- und Postenkarussell in Gang setzen, unter dem wieder nur die Bevölkerung zu leiden habe.

Bei einem Blick auf die oben skizzierten Situationen scheint es, dass die zentralasiatischen Staaten Dynastien anstelle von Demokratien aufbauen. Für den Fall, dass unter den eigenen Nachkommen oder innerhalb der Familie kein geeigneter Kandidat bzw. keine geeignete Kandidatin zu finden ist, deutet vieles darauf hin, dass die Präsidenten eine Nachfolgeregelung treffen und durchzusetzen versuchen werden. Bei der »Abwicklung« von Wahlen, die genau dieses Ziel und damit das »aserbajdschanische Modell« ansteuern, ist es demnach äußerst störend, wenn internationale Organisationen auf die Einhaltung von Wahlstandards pochen und im Vorfeld Seminare zum Thema Wahlen, Wahlbeobachtung und ähnliches abhalten. Deshalb soll in den folgenden beiden Abschnitten das Verhältnis der derzeitigen Machthaber zum OSI einerseits und der OSZE andererseits beleuchtet werden.

2. Das Open Society Institute in Zentralasien

Das OSI der George Soros Foundation ist seit Anfang der 1990er Jahre in den zentralasiatischen Staaten aktiv. Der kirgisische Ableger des OSI nahm 1993 seine Arbeit auf, der kasachische 1995, der usbekische 1996. Insbesondere in Kirgisistan bestehen ausnehmend gute Beziehungen zwischen dem Präsidenten Askar Akajew und dem Multimilliardär George Soros, der einer der Hauptförderer der Amerikanischen Universität Zentralasiens in Bischkek ist. Noch im Juni 2003 betonte Akajew anlässlich eines Soros-Besuches in Bischkek, dass dieser ein treuer Kamerad Kirgisistans sei und seine Ideen Eingang in die kirgistanische Gesellschaft gefunden hätten.⁸ Ein Jahr später scheint dieses Statement keine Gültigkeit mehr zu besitzen, und die staatlichen Medien lancieren eine Art Kampagne gegen internationale Organisationen, die auch das OSI in Bischkek einschließt. So wirft die staatliche Tageszeitung *Slowo Kirgistan* am 3. Juni 2004 internationalen Organisationen vor, ein Interesse daran zu haben Massenunruhen zu provozieren, um dadurch die durch Wahlen legitimierten Autoritäten zu schwächen und eine von ausländischen Kräften abhängige Marionettenregierung installieren zu können.⁹ Präsident Akajew verkündet wenige Tage später öffentlich, dass er keine Pläne habe, den Weg Präsident Eduard Schewardnadses zu gehen. Er konstatiert, dass internationale politische Praktiken, die eine »samtene Revolution« auslösen könnten, Anlass zu großer Besorgnis seien.¹⁰

Den usbekischen Präsidenten Islam Karimow verbindet eine enge Freundschaft mit dem früheren georgischen Präsidenten Eduard Schewardnadse.¹¹ Beide sind der Ansicht, dass die Aktivitäten des OSI zu stark die inneren Angelegenheiten ihres jeweiligen Landes tangieren. So teilte der Sprecher des usbekischen Außenministeriums im Frühjahr 2004 mit:

4 Vgl. Eurasia Insight, 2003: Wheels set in motion for dynastic transition in Kazakhstan, 16.09.2003, >www.eurasianet.org<.

5 Vgl. Pannier, Bruce 2003: Central Asia. President's daughters emerging as unlikely political forces in Kazakhstan, Uzbekistan, 24.09.2003, >www.rferl.org<.

6 Vgl. Collins, Kathleen, 2002: Clans, Pacts, and Politics in Central Asia. In: Journal of Democracy, Vol. 13, N° 3, July 2002: 146.

7 Vgl. Eurasianet, 2003a: Kyrgyzstan Weekly Report, 30.06.2003, >www.eurasianet.org<.

8 Vgl. The Times of Central Asia 2003: George Soros' voyage to Central Asia, 05.06.2003, >www.times.kg<.

9 Vgl. Institute for War and Peace Research, 2004: Reporting Central Asia, N° 296, 25.06.2004, >www.iwpr.net<.

10 Vgl. ebenda.

11 Vgl. The Associated Press, 2004 a: Uzbeks fear a Georgia-style revolution, 23.01.2004, >www.ap.org<.

»Da Soros nicht akkreditiert wurde, heißt das, dass die Aktivitäten der Stiftung in Usbekistan nicht erwünscht sind.«¹² Diese Aussage zog einen vorläufigen Schlussstrich unter einen Prozess, der am Anfang des Jahres 2004 begonnen hatte.

Am 27. Januar 2004 berichtete die Nachrichtenagentur *Centrasia*, dass alle internationalen und lokalen Nicht-Regierungsorganisationen (NROen) in Usbekistan sich bis zum 1. März 2004 beim Justizministerium registrieren lassen müssen. Die Registrierung beim Außenministerium sei danach nur noch für diplomatische Vertretungen und ausländische Regierungsorganisationen möglich. Der Sprecher des usbekischen Außenministeriums, Ilchom Sakirow, begründete diesen Schritt mit der Tatsache, dass seit 1999 die Zahl internationaler und lokaler NROen um das Zwölfwache gestiegen sei.¹³ Diese Maßnahme der usbekischen Regierung wurde von internationalen Beobachtern übereinstimmend als Reaktion auf die Ereignisse in Georgien gewertet. Obgleich alle internationalen NROen davon betroffen waren, richtete sich der Beschluss doch in erster Linie gegen das OSI, das National Democratic Institute, das International Republican Institute und Freedom House und unterhöhlte ein bilaterales Abkommen von 1994, das die Registrierung US-amerikanischer NROen in Usbekistan erleichtern sollte.¹⁴

Nach einer einmonatigen Verlängerung der Registrierungsfrist bis Anfang April 2004 erhielt das OSI in Taschkent am 14. April 2004 vom Justizministerium den Bescheid, dass es nicht wieder registriert werden würde. Die Ablehnung der Registrierung wurde damit begründet, dass das OSI an den Universitäten Material verteilt habe, das den Inhalt und die Essenz der ökonomischen, öffentlichen und politischen Reformen in Usbekistan verzerre und die Regierungspolitik diskreditiere.¹⁵ Mit dieser Entscheidung begab sich Usbekistan an die Seite Weißrusslands, das ebenfalls versucht, die Aktivitäten von Soros zu unterbinden. Am 19. April 2004 stellte das OSI seine Arbeit in Usbekistan vorläufig ein.

Die *de facto* Schließung des OSI in Taschkent ist nicht nur ein wichtiges Signal für die Einstellung der usbekischen Regierung gegenüber regimiekritischen internationalen NROen sondern hat insbesondere signifikante Auswirkungen auf die Arbeit lokaler NROen. Seit seinem Bestehen hat das OSI in Usbekistan etwa 22 Millionen Dollar ausgegeben, um Reformen in den Bereichen Bildung, Kultur, Gesundheit und ökonomische Entwicklung zu unterstützen und ist damit der größte private Geldgeber im Land.¹⁶ Diese Gelder wurden zum großen Teil in (Kooperations-)Projekte mit lo-

kalen NROen investiert und trugen in hohem Maße dazu bei, dass diese finanziell überleben konnten. Bereits im ersten Quartal 2004 wurden erste Anzeichen eines »NRO-Sterbens« deutlich. Nach Aussagen einer Informantin aus NRO-Kreisen mussten nach dem Wegfall finanzieller Unterstützung durch das OSI allein im Ferghana-Tal bereits zehn lokale NROen ihre Arbeit einstellen.¹⁷

Aber nicht nur internationale NROen sind von den Maßnahmen der usbekischen Regierung betroffen. Anfang Februar 2004 etablierte die Regierung ein sogenanntes Finanzkomitee, um die Gelder, die von ausländischen Gebern an lokale NROen fließen, zu kontrollieren. Nachdem eine lokale NRO eine Finanzierungszusage durch eine ausländische Geberorganisation erhalten hat, »prüft« das Finanzkomitee der Regierung nochmals, ob die NRO tatsächlich förderungswürdig ist. Nach Aussagen der Vertreter lokaler und internationaler NROen wird damit versucht, Gelder in Regierungsorganisationen oder Quasi-Regierungsorganisationen umzuleiten. Alle lokalen NROen wurden darüber hinaus durch einen Beschluss des Ministerkabinetts am 4. Februar 2004 aufgefordert, ein Konto bei der Nationalen Außenwirtschaftsbank Usbekistans oder der *Asaka* Bank einzurichten und ihre anderen Konten zu schließen. Die offizielle Begründung für diese Maßnahme lautete, dass auf diese Weise zum einen ein besserer Überblick über die Gelder gewonnen werden könne, die ins Land fließen und zum anderen Geldwäsche verhindert werden könne.¹⁸

Eine weitere wichtige Maßnahme, die das Verhältnis zwischen der Regierung Usbekistans und internationalen Organisationen weiter verschärfte, war die Änderung des Artikels 157 »Hochverrat« des usbekischen Strafgesetzbuches im Rahmen einer Gesetzesänderung am 12. Dezember 2003. Der Straftatbestand des Hochverrates ist seitdem nicht mehr nur dann gegeben, wenn Staatsgeheimnisse an ausländische Staaten, sondern auch wenn sie an ausländische Organisationen oder ihre Vertreter verraten werden.¹⁹ Über die Auslegung des geänderten Artikels 157 gibt es bisher keine Informationen. Vertreter internationaler Organisationen in Taschkent befürchten jedoch, dass mit Hilfe der Novellierung bei Bedarf Druck auf regimiekritische Organisationen bzw. Einzelpersonen ausgeübt werden kann.²⁰

Die Führung in Taschkent hat mit all den genannten Maßnahmen eine deutliche Warnung an alle internationalen und lokalen NROen ausgesprochen. Seit dem Frühjahr 2004 können viele dieser Organisationen, insbesondere wenn sie eine politische Agenda haben, nur noch eingeschränkt aktiv werden. Im Vorfeld der anstehenden Parlamentswahlen am 26. Dezember 2004 sind ihnen die Hände praktisch gebunden. In Kasachstan und Kirgisistan sieht die Situation derzeit noch etwas entspannter aus. Aber wenn es

12 The Associated Press, 2004 b: Soros' Foundation Closes in Uzbekistan, 19.04.2004, >www.ap.org<.

13 Vgl. *Centrasia*, 2004: Minjust Uzbekistana provodit pereregistraciju predstavitel'stv NPO, 27.01.2004, >www.centrasia.ru<.

14 Vgl. *Nezavisimaya Gazeta* 2004b: Washington promises to rob Islam Karimov of Financial Aid. Scared by the Georgian Revolution, Uzbekistan imposes restrictions on NGO's activity, 27.01.2004, >www.ng.ru<.

15 Vgl. *Eurasia Insight*, 2004: Uzbek government closes down Open Society Institute Assistance Foundation in Tashkent, 18.04.2004, >www.eurasianet.org<.

16 Vgl. *Open Society Institute*, 2004: Uzbek government forces closure of local Soros Foundation, 18.04.2004, >www.soros.org<.

17 Interview der Autorin am 29. März 2004 in Taschkent.

18 Vgl. Beschluss N° 56 des Ministerkabinetts vom 4. Februar 2004 »Über Maßnahmen zur Verbesserung der Effektivität der Buchführung über finanzielle Zusagen für technische Unterstützung, Kredite und finanzielle Beihilfen, die von internationalen und ausländischen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen erhalten wird«.

19 Vgl. Gesetz N° 568 II vom 12. Dezember 2003 »Über Änderungen und Ergänzungen zu verschiedenen gesetzlichen Werken«.

20 Interviews der Autorin mit verschiedenen internationalen Organisationen im April 2004 in Taschkent.

darum geht, ihren Machterhalt zu sichern, haben auch in diesen Ländern die Machthaber ein wachsames Auge auf internationale Organisationen und sind bei Bedarf bereit, ähnliche Maßnahmen zu ergreifen wie ihr usbekischer Amtskollege, worauf die oben zitierten Äußerungen aus der kirgisischen Tagespresse hindeuten. Im Moment beschränken sie sich jedoch auf verbale Attacks, wie im folgenden exemplarisch an den jüngsten Entwicklungen in den Beziehungen mit der OSZE gezeigt wird.

3. Die OSZE im Kreuzfeuer der Kritik

Russische Kritik an der OSZE ist nichts Neues.²¹ Je näher die Wahlen in den zentralasiatischen Staaten rücken, desto lauter werden jedoch auch dort die Stimmen, die sich von einem Einfluss internationaler Organisationen, insbesondere der OSZE mit ihrem starken Fokus auf Wahlbeobachtungen, abzugrenzen versuchen. Am 10. Juni 2004 überraschte der kirgisische Präsident Akajew anlässlich einer UNESCO – Konferenz in Bischkek die internationale Gemeinschaft mit einer Rede, die einen neuen Kurs gegenüber den internationalen Organisationen andeutete. Eine Nachrichtenagentur zitierte ihn mit folgenden Worten: »Ausländische Reaktionen, die wenig mit lokalen Realitäten zu tun haben, werden oft als Einmischung in die inneren Angelegenheiten gesehen. Aber wir müssen das geduldig hinnehmen, insbesondere wenn sie [die Reaktionen] von einer Organisation mit der Autorität der OSZE kommen.«²²

Ihren vorläufigen Höhepunkt fand die zentralasiatische Kritik an der OSZE am 3. Juli 2004. An diesem Tag unterzeichneten neun GUS-Mitglieder, darunter die vier zentralasiatischen Staaten Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan, eine Stellungnahme, in der sie die Arbeit der OSZE scharf kritisieren. Die Stellungnahme wurde auf der 514. Sitzung des Ständigen Rates der OSZE am 8. Juli 2004 verlesen und umfasst unter anderem folgende Punkte: Erstens wird der OSZE vorgeworfen, dass sie nicht in der Lage sei, sich den neuen Gegebenheiten einer veränderten Welt anzupassen. Zweitens befolge sie die Leitlinien ihrer eigenen Dokumente nicht vollständig, insbesondere Prinzipien wie die Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten und den Respekt für die Souveränität von Nationen. Drittens konstataren die unterzeichnenden Staaten ein Ungleichgewicht zwischen den drei Dimensionen der OSZE. Die menschliche Dimension habe im Vergleich zur militärisch-politischen und zur ökonomischen Dimension ein viel zu großes Gewicht. Viertens werden der Organisation Doppelstandards und selektive Herangehensweise vorgeworfen, da sie sich mit einigen ihrer Mitgliedstaaten weit mehr beschäftige als mit anderen und zudem die Eigenheiten bestimmter Nationen nicht respektiere. Als letzter Punkt werden die Feldaktivi-

täten der OSZE kritisiert, für welche die Organisation einen Großteil ihrer finanziellen Mittel aufwende. Nach Ansicht der unterzeichnenden Staaten seien die Feldaktivitäten insofern ineffektiv, als sie lediglich auf die Beobachtung der Menschenrechtslage und der Situation demokratischer Institutionen in einem Staat fokussieren statt den jeweiligen Autoritäten mit Hilfe und Beratung zur Seite zu stehen.²³

Obwohl viele dieser Argumente von den einzelnen unterzeichnenden Staaten in den letzten Jahren in verschiedenen Kontexten immer wieder zu hören waren und daher keinen neuen Ansatz darstellen, ist dieses Statement doch in zweierlei Hinsicht von besonderer Bedeutung: Zum einen entstand es im Rahmen eines informellen Treffens der Präsidenten Armeniens, Kasachstans, Kirgisistans, Moldaus, der Russländischen Föderation, Tadschikistans, der Ukraine, Usbekistans und Weißrusslands in Moskau. Ein solches Treffen ist symptomatisch für die derzeitige politische Entwicklung in einigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion, die sich nach einer Dekade der Annäherung an den Westen nun wieder stärker an Moskau zu orientieren scheinen. Zum anderen ist das Statement Ausdruck eines gewachsenen Selbstbewusstseins einiger GUS-Staaten auf dem internationalen Parkett, das bereits seit einiger Zeit sichtbar wird.²⁴

Während bisher vor allem Russland mit OSZE-kritischen Statements von sich reden machte, ist das gemeinsame Auftreten einer größeren Gruppe von GUS-Staaten ein Novum²⁵. Es deutet darauf hin, dass sich die Gruppe der GUS-Staaten innerhalb der OSZE stärker formieren zu wollen scheint und zeigt deren zunehmende Frustration mit der Betonung der menschlichen Dimension durch die OSZE. Nur zwei GUS-Staaten, Aserbaidschan und Georgien, unterzeichneten das Papier nicht. Turkmenistan trat in Wien zumindest an der Seite der unterzeichnenden Staaten auf. Bemerkenswert ist, dass eine postulierte kollektive Identität bzw. kollektive Erfahrung als post-sowjetische Staaten scheinbar schwerer wiegt als tatsächliche Unzufriedenheit mit der Arbeit der Organisation. So erklärte der Presseberater des kirgisischen Präsidenten gegenüber Radio Free Europe/Radio Liberty, dass Kirgisistan im Prinzip keine Beschwerden über die OSZE habe, sich aber seinen Partnern innerhalb der GUS verpflichtet fühle und deshalb unterzeichnet habe.²⁶ Die Schlussfolgerung liegt nahe, dass in Hinblick auf die näherrückenden Wahlen in mehreren Staaten die gemeinsame Sorge vor Kritik durch internationale Organisationen wie die OSZE zumindest für die kommenden Monate Differenzen zwischen diesen Staaten ausgleichen und den Einfluss der Moskauer Regierung in Zentralasien wieder stärken wird.

21 Anfang 2004 erregte ein Artikel von Michail Margelow, Vorsitzender des Komitees des Förderationsrates für internationale Angelegenheiten, in der *Nezavisimaya Gazeta* Aufsehen, in dem er den Außenministerrat der OSZE als »Treffen gebildeter Alkoholiker« und die OSZE selbst als »Saftladen« und »Presslufthammer« bezeichnete. Vgl. *Nezavisimaya Gazeta* 2004a: *Za em nužhna OBSE?*, 19.01.2004, >www.ng.ru<.

22 Institute for War and Peace Research, 2004: *Reporting Central Asia*, N° 296, 25.06.2004, >www.iwpr.net<.

23 Vgl. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation: *Statement by CIS Member Countries on the State of Affairs in the OSCE*, Moscow, 03.07.2004.

24 In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass Kasachstan am 18. Februar 2003 öffentlich bekannt gegeben hat, den OSZE Vorsitz 2009 übernehmen zu wollen.

25 Es hatte allerdings bereits am 4. September 2003 ein Kritikpapier Kirgisistans, Kasachstans, Weißrusslands und der Russländischen Föderation an den OSZE Feldaktivitäten gegeben. Vgl. *Delegations of Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Russia, 2003: On the Issue of Reform of the OSCE field activities*, 04.09.2003, unveröffentlichtes Dokument.

26 Vgl. Tomiuc Eugen, 2004: *OSCE. Several CIS States rebuke democracy watchdog*, 09.07.2004, >www.rferl.org<.

4. Und wenn sie nicht (aus)gestorben sind, regieren sie noch heute

Ökonomische und politische Strukturen in Kasachstan, Kirgisistan und Usbekistan sind ineinander verfilzt und werden jeweils von einer einflussreichen »Familie« dominiert. Das wichtigste politische Ziel der autoritären Machthaber in den drei genannten Staaten ist Machterhalt. Um dieses Ziel zu erreichen, muss jeder von ihnen zum einen auf innere und zum anderen auf äußere Faktoren Rücksicht nehmen. So gilt es, im Inneren die Erwartungen der Bevölkerung entweder zu befriedigen oder unter Kontrolle zu halten und auf der internationalen Ebene, die jeweiligen nationalen Interessen zu vertreten.²⁷

Die Bevölkerungen erwarten in Anlehnung an sowjetische Muster in erster Linie, dass die Machthaber für Stabilität und ein passables Auskommen sorgen. Solange dieser Zustand gewahrt bleibt, wird sich die Bevölkerung mit politischen Forderungen zurückhalten. Da ökonomische Reformen in allen drei Staaten nicht zu mehr Wohlstand für die Mehrheit der Bevölkerung, sondern zur Stärkung traditioneller Wirtschaftseliten geführt haben, ist die Unzufriedenheit der Bevölkerung jedoch in den letzten Jahren stark gestiegen.²⁸ Aus Sicht der Präsidenten wird der angestrebte Machterhalt durch die Arbeit internationaler Organisationen vor allem in Bereichen wie Demokratisierung, Aufbau der Zivilgesellschaft, Bildung etc. gefährdet. Durch diese Aktivitäten wird es immer schwieriger, die Erwartungen der Bevölkerung unter Kontrolle zu halten. Vielmehr lernt diese, ihrem

Unmut Ausdruck zu verleihen und stellt sowohl ökonomische als auch politische Forderungen an die Machthaber. Allerdings muss auch betont werden, dass der Kampf für Demokratie in allen drei Staaten vor allem das Projekt einiger Menschenrechtsaktivisten ist, an dem die Mehrheit der Bevölkerung wenig Anteil hat. Die Opposition ist zersplittert und es fehlt ihr an überzeugenden politischen Konzepten.

Auf internationaler Ebene »ruiniert« die Kritik internationaler Organisationen an schleppenden Reformen, Menschenrechtsverletzungen oder fehlender Demokratisierung das Ansehen der Präsidenten und schwächt dadurch gleichzeitig deren Machtposition im Innern. Zudem kann diese Kritik auch bilaterale Beziehungen zwischen bestimmten Staaten beeinflussen, wie die prompte und demonstrative Annäherung Usbekistans an Russland zeigte, nachdem die USA für 2004 18 Millionen US-Dollar finanzielle Unterstützung eingefroren hatten.²⁹

Die in diesem Aufsatz skizzierten Entwicklungen zeigen deutlich, dass die Führungen in Astana, Bischkek und Taschkent bereits im Vorfeld der anstehenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen jede mögliche Kritik an ihren Strategien zum Machterhalt durch externe Akteure unterbinden wollen. Die Frage bleibt offen, inwiefern die jeweilige Bevölkerung an einem Machtwechsel interessiert ist und sich unter den gegebenen Umständen bei den Wahlen verhalten wird. Dass ein Machtwechsel keinesfalls notwendigerweise eine Verbesserung ihrer Situation zur Folge hätte, ist ihnen nach mehr als einer Dekade »Unabhängigkeit« nur zu deutlich bewusst.

27 Vgl. Hale, Henry, 1994: Islam, State-building and Uzbekistan foreign policy, In: Ali Banuazizi and Myron Weiner (eds.): The new geopolitics of Central Asia and its Borderlands. Bloomington 1994: 139.

28 Während Ende der 1990er Jahre in Usbekistan nur in den seltensten Fällen und in sehr privatem Rahmen Kritik an Islam Karimow zu hören war, sind kritische Äußerungen derzeit mehr oder weniger offen auf der Straße zu hören.

29 Am 13. Juli 2004 gab das US Außenministerium bekannt, dass Usbekistan die Kriterien zum Erhalt finanzieller Hilfe in Höhe von 18 Millionen US-Dollar für das Jahr 2004 nicht erfülle. Die Entscheidung wurde mit fehlenden Fortschritten im Demokratisierungsprozess begründet und von internationalen Menschenrechtsorganisationen als Schritt in die richtige Richtung gewertet. Gleichzeitig signalisierte Washington jedoch sein ungebrochenes Interesse an einer engen Kooperation mit Usbekistan und bekräftigte sein Interesse an der Region. Vgl. US Department of State, 2004: Secretary of State decision not to certify Uzbekistan, 13.07.2004, >www.state.gov<.

Volker Laas/Jochen Stahnke

1. Völkerrecht/Vereinte Nationen

Ambos, Kai / Arnold, Jörg (Hrsg.): Der Irak-Krieg und das Völkerrecht. Berlin (BWV) 2004.

Blome, Kerstin: Paradigmenwechsel im Völkerrecht? Herausforderungen bei der Etablierung eines Weltinnenrechts im Politikfeld Menschenrechte. Duisburg (INEF Report; 75) 2004.

Friedrich-Ebert-Stiftung/ Amnesty International (Hrsg.): Verlorene Kindheit – Kindersoldaten in der Demokratischen Republik Kongo. Völkerrechtliche und politische Strategien zur Beendigung des Einsatzes von Kindern als Soldaten. Bonn (FES) 2004.

Grant, John P. / Barker, Craig J.: Parry and Grant encyclopaedic dictionary of international law. Dobbs Ferry/N.Y. (Oceana Publ.) 2004.

Hinsch, Wilfried / Janssen, Dieter: Humanitäre Intervention und das Problem der legitimen Autorität. Mannheim (Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung) 2004.

International Helsinki Federation for Human Rights (Hrsg.): Human Rights in the OSCE Region: Europe, Central Asia and North America. Report 2004 (Events of 2003). Wien (IHF – International Helsinki Federation for Human Rights) 2004.

Kennedy, David: The Dark Sides of Virtue. Reassessing International Humanitarianism. Princeton (Princeton Univ. Press) 2004.

Körner, Marita: Das internationale Menschenrecht auf Arbeit. Völkerrechtliche Anforderungen an Deutschland. Berlin (Deutsches Institut für Menschenrechte) 2004.

Meggle, Georg (Hrsg.): Humanitäre Interventionsethik: Was lehrt uns der Kosovo-Krieg? Paderborn (mentis) 2004.

Schweitzer, Michael / Weber, Albrecht: Handbuch der Völkerrechtspraxis der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden (Nomos) 2004.

2. Abrüstung/ Rüstungskontrolle/ Militär/Verteidigung

Gourlay, Catriona: Feasibility study on the European Peace Corps. Brüssel (International Security Information Service) 2004.

Hamilton, Daniel S.: Transatlantic transformations. Equipping NATO for the 21st century. Washington/D.C.: (Center for Transatlantic Relations/Johns Hopkins Univ.) 2004.

Institut Royal Supérieur de Défense: Able and Willing? Does Europe have the means to stage a military operation if it wants to? Brüssel (Centre d'Etudes de Défense) 2004.

Leonhard, Nina: Die Bundeswehr und die »innere Einheit«. Einstellungen von ost- und westdeutschen Soldaten im Vergleich. Strausberg (SOWI) 2004.

Müller, Harald / Schaper, Anette: US nuclear policy after the Cold War. Frankfurt a.M. (HSFK) 2004.

Ratner, Daniel / Ratner, Mark A.: Nanotechnology and

homeland security. New weapons for new wars. Upper Saddle River/N.J. (Prentice Hall) 2004.

Schaller, Christian: Das Friedenssicherungsrecht im Kampf gegen den Terrorismus. Gewaltverbot, Kollektive Sicherheit, Selbstverteidigung und Präemption. Berlin (SWP) 2004.

3. Nationalismus/ethnische Konflikte

Büschler, Klemens: Transnationale Beziehungen der Russen in Moldova und der Ukraine. Frankfurt a.M. (Lang) 2004.

DeVotta, Neil: Blowback. Linguistic nationalism, institutional decay, and ethnic conflict in Sri Lanka. Stanford/Cal. (Stanford Univ. Press) 2004.

Hays Gries, Peter: China's new nationalism. Pride, politics, and diplomacy. Berkeley/Cal. (Univ. of Berkeley Press) 2004.

International Crisis Group (Hrsg.): Moldova: regional tensions over Transdnestria. Chisinau (ICG Europe Report; 157) 2004.

Kelley, Judith G.: Ethnic politics in Europe: the power of norms and incentives. Princeton (Princeton Univ. Press) 2004.

Kettig, Silke: Europäischer Minderheitenschutz im Wandel: Konfliktprävention in Estland, Lettland und Litauen. Baden-Baden (Nomos) 2004.

Rydgren, Jens: The populist challenge. Political protests and ethno-nationalist mobilization in France. New

York/N.Y. (Berghahn Books) 2004.

Strohmeier, Robert: Die Ideologie der Kroatischen Demokratischen Gemeinschaft (HDZ) in der Ära Franjo Tudjman. Historische Determinanten und Entwicklung. München (Liliana Djekovic Verlag) 2004.

4. Europa/EU/Osterweiterung

Barysch, Katinka: The EU and Russia. Strategic partners or squabbling neighbours? London (Centre for European Reform) 2004.

Doyle, Orla / Fidrmuc, Jan: Who is in favor of enlargement? Determinants of support for EU membership in the candidate countries' referenda. Bonn (ZEI) 2004.

Grabbe, Heather / Guérot, Ulrike: Could a hard core run the enlarged EU? London (Centre for European Reform) 2004.

Hakkala, Hiski / Moshes, Arkady: Beyond »Big Bang«: The challenges of the EU's neighbourhood policy in the East. Helsinki (FIIA Report; 9) 2004.

Leggewie, Claus (Hrsg.): Die Türkei und Europa. Frankfurt a.M. (Suhrkamp) 2004.

Ludlow, Peter: The making of the new Europe. The European Councils in Brussels and Copenhagen 2002. Brüssel (EuroComment) 2004.

Luong, Pauline Jones (Hrsg.): The transformation of Central Asia: States and societies from Soviet rule to independence. Ithaca u.a. (Cornell Univ. Press) 2004.

- Mafchir, Samantha / Osang, Cosima:* Polizei als Element der zivilen Komponente der ESVP. Berlin (SWP) 2004.
- McFaul, Michael / Petrov, Nikolai / Ryabov, Andrei:* Between dictatorship and democracy: Russian post-communist political reform. Washington/D.C. (Carnegie Endowment for International Peace) 2004.
- Quasser, Wolfgang / Wegner, Manfred (Hrsg.):* Welche Zukunft hat die EU? Gefahren für die wirtschaftliche Integration Europas. Nonn (FES) 2004.
- 5. Außen- und Sicherheitspolitik allgemein**
- Chanaa, Jane:* Guns or growth? Assessing the impact of arms sales on sustainable development. Oxford (Oxfam) 2004.
- Dunn, Myriam / Wigert, Isabelle (Hrsg.):* International CIIP Handbook 2004. An inventory and analysis of protect in policies in fourteen countries. Zürich (ETH) 2004.
- Giessmann, Hans J. (Hrsg.):* Security Handbook 2004: The twin enlargement of NATO and EU. Baden-Baden (Nomos) 2004.
- Harnisch, Sebastian (Hrsg.):* Deutsche Sicherheitspolitik: Eine Bilanz der Regierung Schröder. Baden-Baden (Nomos) 2004.
- Jenichen, Anne:* Kooperative Friedensförderung? Die OSZE und lokale NGOs in Mostar. Berlin (Berghof Forschungszentrum) 2004.
- Keating, Tamara:* Constructing the Gaullist consensus. A cultural perspective on French policy toward the United States in NATO (1958-2000). Baden-Baden (Nomos) 2004.
- Meier-Walser, Reinhard C. (Hrsg.):* Gemeinsam sicher? Vision und Realität europäischer Sicherheitspolitik. Neuried (ars una) 2004.
- Pflüger, Friedbert:* Ein neuer Weltkrieg? Die islamische Herausforderung des Westens. München (DVA) 2004.
- Roithner, Thomas:* Schurkenstaat und Staatsterrorismus. Die Konturen einer militärischen Globalisierung. Münster (Agenda-Verlag) 2004.
- Sipilä, Joonas / Mikkola, Erko:* Terrorism and Counter-Terrorism. Impact on defence and other security systems. Helsinki (National Defence College, Helsinki) 2004.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.):* Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit. Wiesbaden (Verlag f. Sozialwissenschaften) 2004.
- 6. Sonstiges**
- Abu-Rabi', Ibrahim M.:* Contemporary Arab thought. Studies in post-1967 Arab intellectual history. London (Pluto Press) 2004.
- Clarke, Richard A.:* Against all enemies. Inside America's war on terror. New York/N.Y. (Free Press) 2004.
- Cummings, Bruce:* North Korea: Another country. New York/N.Y. (The New Press) 2004.
- International Crisis Group (Hrsg.):* Tajikistan's politics: Confrontation or consolidation? Dushanbe / Brüssel (ICG Asia briefing) 2004.
- International Crisis Group (Hrsg.):* Serbia's u-turn. Belgrad (ICG Europe Report; 154) 2004.
- Jünemann, Annette:* Euro-Mediterranean relations after September 11. International, regional and domestic dynamics. London (Cass) 2004.
- Luft, Gal:* All quiet at the eastern front? Israel's national security doctrine after the fall of Saddam. Washington/D.C. (Saban Center for Middle East Policy) 2004.
- Perthes, Volker:* Syria under Bashar al-Asad: Modernisation and the limits of change. Oxford (Oxford Univ. Press) 2004.
- Shawcross, William:* Allies: The U.S., Britain, Europe and the war in Iraq. New York/N.Y. (Public Affairs) 2004.

ANNOTATIONEN

- **Shirley V. Scott: International Law in World Politics: An Introduction, Boulder, Colo. (Lynne Rienner Publishers) 2004.**

International Law in World Politics fulfills three separate functions. First, it is an introduction to the mode of operation of international law. The author takes a close look at the key actors and explains the domestic impact of international rules and treaties. A detailed

consideration of existing systems in which states and international organisations coexist as internationally recognized entities supports the understanding of the core concept and the structures of international law.

Following these introductory considerations, the book examines the extent to which international law – as previously explicated – and international politics cooperate and the extent to which they

are in a state of friction. Scott illustrates this relationship using a major international event.

She considers the discussion on the legality of the bombing of Yugoslavia during the Kosovo crisis in order to illustrate the impotence of international law when states or international organisations such as NATO see the legal framework – and the UN Charter – as unable to protect against atrocities such

as committed in Kosovo. Mainstream legal analysis considers the bombing to have been illegal, but, from an ethical point of view, it could have been the correct course of action. One circumstance that made NATO's actions less questionable was the indeterminacy of international law. This indeterminacy is caused by many factors, such as dynamic relations between law and politics or certain excessively idealistic aspects of the legal system.

The third part is a close look at the dynamic development of several regimes in international law. Since international law is largely based on multilateral treaties, Scott spends two chapters introducing them to her readers – assumed to be relatively unknowledgeable in such matters. Her discussion of the composition of multilateral treaties and the evolution of treaty regimes is meant to reveal the necessity of internationally recognised rules for negotiating and adhering to conditions and terms. The regime of arms control agreements in international law is shown to have accrued in this way. Many treaties, agreements and conventions in this area became international law in response to political developments.

Likewise, international human rights law has developed on the basis of various political initiatives. Despite the existence of many treaties and declarations, considerable fine-tuning remains to be done.

The third major regime of treaties in (public) international law considered by Scott is international humanitarian law. It had its key point of origin in 1949 and took on its current shape in 1977. The adoption of the Rome Statute of the International Criminal Court in 1998 was the latest historical step taken towards establishing legal means for dealing with war crimes and violations of humanitarian law and was not without controversy.

The final treaty framework considered is the body of international law on the environment. Various treaties and con-

ventions contribute to establishing a regime that constitutes an international environmental policy.

The book's conclusion discusses the future of the relationship between international politics and international law.

Matthias Kock

– **Karl W Haltiner/ Andreas Wenger (Hrsg.): Sicherheit 2004. Außen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Militärakademie der ETH Zürich. 2004.**

Die von der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik sowie der Militärakademie der ETH Zürich herausgegebene Studie ist die sechste Ausgabe der seit 1999 erscheinenden Studienreihe »Sicherheit«. Basierend auf einer Datenerhebung vom Februar 2004 von 1200 Personen in allen Schweizer Landesteilen sowie einer weiteren Kurzbefragung von 803 Personen nach dem Madrider Terroranschlag im März 2004, dient diese Studie der Trendermittlung in der sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbildung der Schweiz.

Die Auswertung der Daten erfolgte hierbei mit Blick auf die die Meinungsbildung beeinflussenden weltpolitischen Ereignisse und deren Auswirkungen auf die sicherheitspolitischen Prioritäten der schweizer Staatsbürger.

Zunächst wird das Weltgeschehen nach sicherheitspolitisch relevanten Ereignissen durchleuchtet. Als für die Sicherheitspolitik des Schweiz entscheidende Themenbereiche werden dabei vor allem der Irak-Krieg und seine Folgen, der globale Terrorismus, insbesondere die Terroranschläge in Madrid, die Debatte zum Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU, sowie die Reform der schweizerischen Streitkräfte benannt.

Im folgenden Teil werden die durch die Datenerhebung erlangten Zahlen in den Kontext dieser Ereignisse gebracht und analysiert. Allgemein zeigen die Trends eine weitere Zunahme des Sicherheitsge-

fühls Auch ein Bedrohungsempfinden durch Terrorismus ist weiterhin gering, wenn dieses auch nach den Anschlägen in Madrid wieder etwas gestiegen ist. Im Weiteren werden verschiedene Sicherheitsbedrohungen analysiert, mit dem Ergebnis, dass die sozialen Ängste der Bevölkerung gegenüber militärischen und außenpolitischen Ängsten deutlich überwiegen.

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Umfrage zu innenpolitischen Themen, wie Vertrauen in Behörden und Institutionen (mit einer Stärkung des Vertrauens in die schweizerische Wirtschaft und ansonsten relativ konstanten Werten), Innere Sicherheit, die Notwendigkeit der Kontrolle des Ausländeranteils, politischer Extremismus, sowie zur Einstellung zum Bankgeheimnis und zu Waffenkontrolle präsentiert.

Anschließend werden das Verhältnis der Schweizer zu internationaler Kooperation insbesondere mit der UNO und der EU, die weiterhin konstant hohe Unterstützung der Neutralität sowie die Einschätzung der möglichen sicherheitspolitischen Auswirkungen eines größeren Engagements in der Weltpolitik aufgezeigt.

Abschließend geht die Studie auf das Meinungsbild bzgl. der schweizerischen Streitkräfte ein. Dargestellt werden die Trends zur stärkeren wenn auch nicht überwiegender Befürwortung einer Berufsarmee, zu Ansichten über die Notwendigkeit des Unterhaltens einer eigenen Armee und deren von einem Großteil der Bevölkerung als zu hoch angesehenen Kosten. Des Weiteren wird der Informationsstand über und die Akzeptanz der neuen Armee XXI überprüft.

Im Anhang erläutern die Autoren die statistische Berechnungsweise und das Verfahren zur Typenbildung mit Hilfe der Clusteranalyse. Dort finden sich außerdem die erhobenen Daten und die Erläuterungen zu Vorgehensweise und Ablauf der Befragung.

Mayeul Hiéramente

Ulrich Karpen/ Hagen Hof (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht IV – Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen. Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, Band 27, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft) 2003.

Dass die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) eines der wichtigsten Instrumente für eine gute Gesetzgebung darstellt, darüber herrscht Konsens auf allen Ebenen der Normsetzung, vom Bundesland bis zur Europäischen Union. GFA hilft nicht nur, politische Fehlsteuerungen v.a. infolge falscher Ursache-Wirkung-Zusammenhänge zu vermeiden und Milliardensummen gerade in Zeiten knapper Kassen einzusparen, sondern trägt durch verbesserte Problemlösungsansätze und verständlichere Gesetze auch wesentlich zu einer höheren Normenakzeptanz beim ohnehin politikverdrossenen Bürger bei. Umso mehr Uneinigkeit besteht über die Art und Weise der Institutionalisierung der Normenevaluation, welche sich angesichts der Tatsache, dass die Hälfte aller deutschen Gesetze pro Legislaturperiode Anpassungsgesetze sind und diese zum Teil auch wieder geändert werden müssen, bisher offenbar als untauglich erwiesen hat. Der vorliegende vierte und letzte Band des Projekts »Wirkungsforschung zum Recht« gibt die Beiträge einer Expertentagung vom Mai 2002 wieder, auf welcher die Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen unter ihren positiven und normativen As-

pekten diskutiert, in ihrer horizontalen (Exekutive/ Legislative) und vertikalen Dimension (EU/ Bund/ Länder/ Gemeinden) analysiert sowie in mehreren westlichen Staaten verglichen wurde.

Götz Konzendorf unterscheidet zwei Formen der Wirkungskontrolle: Im Unterschied zur *administrativen Normprüfung* zum Abbau von Verwaltungsvorschriften und Standards handele es sich bei der GFA um eine ausdifferenzierte sozialwissenschaftliche Methodik zur Evaluation von Vollzugskonformität (Effektivität), Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit (Effizienz), unter Einbeziehung von Normadressaten und Experten. Ein solch aufwendiges und zeitintensives Verfahren, v.a. wenn GFA in ihrem weiteren Sinne verstanden wird, lässt sich freilich schwer bei jedem Gesetz rechtfertigen. Bei der *prospektiven* (in der prä-legislativen Phase des Ob und Wie einer rechtsförmigen Regelung) und der *begleitenden* (in der Phase vorformulierter Rechtsnormen, z.B. Referentenentwürfen) GFA kommt noch erschwerend hinzu, daß ein Spannungsverhältnis besteht zwischen der Logik der Politik – bestimmt durch Entscheidungsnotwendigkeit, Dringlichkeit, engen Wahlhorizont und Affinitäten – und der Logik des Sachverstands – ausgerichtet auf Gründlichkeit und Sachgerechtigkeit. Diese Problematik spielt zwar bei der *retrospektiven* GFA (Prüfung bestehender Rechtsvorschriften auf Bewährung mit dem Ziel der Novellierung, Aussetzung oder Neu-

gestaltung) auch eine Rolle, der Zeitfaktor ist dort jedoch von geringerer Bedeutung. Ob eine Institutionalisierung der GFA die Gesetzgebung nun tatsächlich verbessert und nicht etwa erschwert, hängt auch davon ab, wie eben dieses Spannungsverhältnis gelöst wird.

Einfluß darauf hat außerdem natürlich die Art und Weise der Institutionalisierung, die Götz Konzendorf und Volker Busse in verschiedene Typen einteilen. Grundlage bilde eine *rechtliche Verankerung*, da sie wie die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) die GFA zwingend vorschreibe. Eine darüber hinausgehende Ausweitung zu einklagbaren Ansprüchen auf bestimmte Regelungsgehalte sei indes kaum zu erwarten. *Wissenschaftlich-technische Anleitungen* wie der »Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung« des BMI seien der nächste wichtige Schritt, bedürften aber der in jedem Fall der Ergänzung. Zum einen durch *organisatorische Institutionalisierung*, welche sich laut Armin Dittmann derzeit in die Errichtung von Normprüfstellen/-ausschüssen bzw. eines GFA-Referats, Beratung durch externe Sachverständige und verstärkte Inanspruchnahme der wissenschaftlichen Dienste der Parlamente gliedert. Zum anderen durch *personale Institutionalisierung*, besonders durch Fortbildung und Professionalisierung der GFA-Akteure.

Gleichsam an der Schnittstelle von organisatorischer und

personaler Institutionalisierung regt Alfons Bora zudem die Schaffung von Experten-netzwerken an, die flexibel die verschiedensten Kompetenzen bündeln könnten. Desweiteren sei eine Partizipation der Öffentlichkeit an der GFA denkbar, z.B. in Form von Bürgerforen, wo die Bürger informiert werden, zu Wort kommen und an der Problemdefinition und Programmentwicklung beteiligt werden. So ließen sich sowohl Legitimität als auch Akzeptanz der Normen erhöhen, wenn auch die Praktikabilität fraglich sei. Als Betroffene einzubinden sind außerdem Wirtschaft und Verbände, wobei allerdings deren Interessengebundenheit und Machtasymmetrien sowie die Existenz unorganisierter Interessen zu berücksichtigen sind. Die hierbei laut Joachim Hahn unterschätzte Funktion der Medien besteht darin, sowohl konkurrierende Standpunkte zu objektivieren und unehrliche Diskussionen zu versachlichen als auch die Politik mittels Kritik zu aktivieren, bestimmte Gesetze zu schaffen oder zu verändern. Als Kommunikationsplattform für Politiker, Experten, Interessenvertreter und Betroffene informieren die Medien und schaffen damit überhaupt erst die Voraussetzung für Einflussnahme.

Es stellt sich aber auch die Frage, ob die GFA innerhalb oder außerhalb der staatlichen Institutionen anzusiedeln ist. Für eine Externalisierung spricht laut Thomas Hadamek und Armin Dittmann v.a. die größere Unabhängigkeit von politi-

schem Einfluss, wodurch über die Auseinandersetzung mit hochrangigen Sachverständigen der Rationalisierungsdruck auf die Politik erhöht und damit sachgerechtere Entscheidungen gefördert würden. Gleichzeitig liege jedoch eben in der Distanz des Sachverständigen zum politischen Entscheidungsprozess auch der gravierendste Nachteil, da dessen Einfluss auf Entscheidungen aufgrund seiner fehlenden demokratischen Legitimation zu Recht minimal sein müsse. Entsprechend sei der Mehrwert unabhängiger, externer Beratung in der Praxis zu beweisen.

Die GFA steht bei aller Eigenständigkeit ihrer Entwicklung in der Tradition der Technikfolgenabschätzung, welche seit Ende der 1960er zuerst in den USA und seit den 1970ern verstärkt in Europa diskutiert und institutionalisiert wurde. In der BRD wurde die verbindliche Einführung der GFA in den 1980ern durch Forschungsprojekte der Hochschule für Verwaltungswissenschaften eingeleitet und seither immer stärker vorangetrieben, u.a. unter dem Einfluß von OECD und EU. Darüber, ob im Bundestag eine GFA stattfindet, herrscht laut Gerald Kretschmer Uneinigkeit. Aus der Rechtsprechung des BVerfG ergebe sich sowohl *ex ante* eine Prognosepflicht als auch *ex post* eine Nachbesserungspflicht. Dafür stünden dem Gesetzgeber zwar genügend Instrumente zur Verfügung, vom Enquêterecht bis zum Büro für Technologiefolgenabschätzung, es bestehe jedoch ein Umsetzungsdefizit. So würden die Instrumente z.B. zu anderen Zwecken missbraucht, in ihrer Evaluationstauglichkeit verkannt oder der Aufwand aus Eigeninteresse gescheut. Christoph

Grimm stellt fest, dass das Parlament unzureichend beteiligt an, informiert über und sensibilisiert für die GFA sei. 99 Prozent aller Gesetzesentwürfe stammten zudem von der Exekutive, welche ebenfalls die GFA auf Bundes- und Länderebene dominiere. In der Folge sind sich erstens Klaus-Michael Glaser und Ortlieb Fliedner einig, dass die GFA präventiv bereits im Vorbereitungsstadium in der Ministerialbürokratie ansetzen müsse, da fertige Entwürfe in der Praxis nur noch geringfügig korrigierbar und einmal erlassene Gesetze noch schwieriger zu ändern seien. Zweitens konstatieren Christoph Grimm und Heinrich Große-Sender umgekehrt, dass dem Gesetzgeber die ihm seinem Wesen nach gebührende Stellung bei der GFA eingeräumt werden müsse, wofür laut Hans H. Klein allerdings nur auf Landesebene Zeit bleibt. Doch dürfe dies nicht, gibt Volker Busse zu Bedenken, zu größeren Überschneidungen von legislativer und exekutiver GFA und damit doppelter Arbeit führen. Im Rahmen des Programms »Moderner Staat – Moderne Verwaltung« habe Rot-Grün GFA in der Exekutive fortentwickelt und auf eine neue Grundlage mit vielfältigen Instrumenten gestellt. Dennoch sieht Ortlieb Fliedner in der Praxis kaum eine systematische Durchführung von GFA in Deutschland. Dabei wäre dies nach Hans-Günter Henneke besonders auch für die kommunale Ebene immens wichtig, auf der mehr als drei Viertel aller rechtlichen Regelungen vollzogen würden. Zur Erhöhung der Vollzugstauglichkeit sei also eine kommunale Beteiligung an der Gesetzgebung sinnvoll. Nach GG Art. 104a Abs. 5 seien Verwaltungskosten auf

jener Ebene zu tragen, auf der sie anfallen, gleichzeitig verabschiedeten Bund und Länder aber gerade im Wahlkampf kostenträchtige Gesetze, welche die Kommunen sowohl zu Aufgaben- als auch zu Kostenträgern machten, ohne dass ein Belastungsausgleich für sie vorgesehen sei. Dieses sog. Konnexitätsprinzip bestehe nur zwischen den meisten Ländern und Gemeinden, nicht jedoch zwischen Bund und Gemeinden. Eine stärkere Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung, eine konsequente Durchführung von Kostenfolgenabschätzungen (KFA) sowie die Verrechtlichung der finanziellen Folgen von Bundesgesetzen seien daher von Nöten. Erich Milleker beklagt insgesamt das Fehlen organisatorischer Strukturen sowie Sanktionsmechanismen und -bereitschaft bei der GFA in Deutschland. Als Leidtragende schlechter Gesetzgebung identifiziert Hagen Hof dann Verwaltung und Gerichte, was durch die zunehmende Politikverflechtung in der EU noch verschlimmert werde.

Dort stellen Ulrich Karpen und Rolf Wägenbaur eine Überregulierung durch zu viele und zu schlechte Normen fest. Transformation von Richtlinien und Rahmenbeschlüssen in nationales Recht führe zu Verzerrungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, die Kompliziertheit der politischen Prozesse zu Undurchschaubarkeit, konsensuale Entscheidungsfindung zu schlechten Kompromissen, terminologische und sprachliche Vielfalt zu Problemen der Rechtsvereinheitlichung, Überdetaillierung zu Umsetzungsschwierigkeiten, usw. Dies bedinge nicht nur ein Effizienz-, sondern auch ein Akzeptanzdefizit. Angesichts dessen hätten Rat und v.a.

Kommission als dominierende Akteure der europäischen GFA seit Mitte der 1980er Maßnahmen getroffen, die Normsetzung wieder zu verbessern. Dazu zählen u.a. die Einführung von Checklisten, der Jahresbericht der Kommission »Eine bessere Rechtsetzung« über Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und Vereinfachung von Normen ebenso wie die Einsetzung der sog. Mandelkern-Gruppe, die sich u.a. mit der *ex ante*- und der *ex post*-Evaluation befasste und 2001 ihre Empfehlungen vorlegte. Zudem sei laut Erich Milleker »better regulation« ein zentraler Bereich des Lisbon-Prozesses, den der Europäische Rat 2000 in Gang gesetzt habe. Die *ex post*-Evaluation sieht Rolf Wägenbaur uneinheitlich aber schon relativ gut gelöst. So fänden sich in zahlreichen Rechtsakten Bewertungsklauseln in Form von Berichtspflichten über deren Folgen, sowie Überprüfungs-klauseln, die ggf. zur Abänderung, Verlängerung oder Aufhebung führen könnten. Rechtsakte von Rat und Kommission durchliefen vor ihrer Endfassung eine Sprachprüfung, und der EuGH habe Gemeinschaftsverordnungen mangels Klarheit und Transparenz sogar für ungültig erklärt. Die *ex ante*-Evaluation scheint noch nicht so weit entwickelt zu sein. Vorschläge der Kommission würden zwar begleitet von einem »exposé des motifs«, einer »fiche financière« sowie einer »fiche d'impact«, letztere entfielen allerdings des öfteren oder sei inhaltlich unbefriedigend. Ferner sei die Konsultationskultur noch deutlich weiterzuentwickeln, wobei schwer zu beurteilen sei, inwiefern die Stellungnahmen von Wirtschaft und anderen Betroffenen überhaupt be-

rücksichtigt würden. Auch auf eine Evaluationskultur bei den GFA-Akteuren sei hinzuwirken. Summa summarum sei die GFA auf EU-Ebene etabliert, habe aber Verfeinerungsbedarf. 2002 habe die Kommission diesbezüglich Anstrengungen unternommen, bis 2004/2005 zu einem zweiphasigen integrierten Folgenabschätzungsprozess zu gelangen, der alle bisherigen Maßnahmen zusammenfasse.

Im internationalen Vergleich stellt Ulrich Karpen eine große Ähnlichkeit der Gesetzgebungsprobleme fest, deren Lösungsansätze sich in zwei Orientierungen aufteilen: Während die GFA in den Code-Law-Ländern eher theorielastig sei, tendierten die Case-Law-Länder zu pragmatischen Ansätzen. Entsprechende Lehren für die GFA in Europa ließen sich nach Michael Fehling u.U. aus den Erfahrungen in den USA ziehen, wo sich methodische Schwächen als nachrangig erwiesen hätten. Wichtig sei Pragmatismus statt Perfektionismus, für welchen im Alltag der Gesetzesarbeit ohnehin weder Zeit noch Geld sei. Bewährt habe sich, GFA erst bei Überschreiten bestimmter Kosten-Schwellenwerte zur Verpflichtung zu machen, um sie auf wichtige Gesetze zu beschränken, sowie Verfahren einzuführen, welche die verstärkte Beachtung der GFA im Parlament erzwingen. Mit dem Unfunded Mandates Reform Act von 1995 bestehe in den USA außerdem eine Regelung, welche erhebliche finanzielle Belastungen der unteren staatlichen Ebenen oder der Privatwirtschaft durch Bundesgesetze ohne entsprechende Kompensation verhindern solle. Regulierungsfeindlich habe sich allerdings eine einseitige Ausrichtung der GFA

auf die KFA erwiesen, da das Ausblenden des erhofften Nutzens tendenziell zur Ablehnung kostenträchtigerer Maßnahmen führe. Zudem habe die Beschränkung der KFA auf lediglich direkte Folgekosten zu irreführenden Ergebnissen geführt und sei daher nicht nachzuziehen. Roland Kirstein plädiert dafür, unbedingt auch Umverteilungswirkungen in die GFA aufzunehmen. Als mögliche weitere Verbesserungen nennt Ulrich Karpen Rechtsbereinigungsautomatismen z.B. durch befristete Gesetze (sunset legislation), Übertragung ökonomischer Rationalität auf den Gesetzesbereich sowie beharrliche Anwendung der bestehenden Gesetzgebungsrichtlinien. Ortlieb Fliedner ergänzt, dass Letztere bisher noch zu abstrakt seien und durch praktische Beispiele den Akteuren verdeutlicht werden müssten, um nicht bedeutungslos zu bleiben. Ferner sei die sachbezogene Dialogkultur jenseits politischer Interessen voranzutreiben, sowohl zwischen den Akteuren der GFA als auch mit den Vollziehern und Betroffenen der Gesetze. Die retrospektive GFA müsse außerdem ausgebaut werden, böte sich doch angesichts des entfallenden Zeitdrucks und des größeren Abstands zu politisch kontroversen Diskussionen die Chance, wichtige Erkenntnisse für zukünftige Gesetze zu gewinnen. Insgesamt zeichnet sich unter den zu Wort kommenden Experten also Einigkeit darüber ab, dass die GFA noch verbesserungsbedürftig ist und damit auch ihre Institutionalisierung, wobei es letztlich jedoch auf die tatsächliche konsequente Umsetzung ankommt.

Ulrich Karpens und Hagen Hofs Tagungsband gliedert sich entsprechend dem Ver-

lauf der Veranstaltung in sechs Kapitel, in denen jeweils drei bis vier Referate gefolgt von einer Stellungnahme vollständig wiedergegeben werden. Die Aussprachen am Ende jeden Kapitels sowie die abschließende Podiumsdiskussion sind zum Teil zusammengefasst worden. Negativ fällt die mangelnde Synthetisierung auf, welche der originalgetreuen Dokumentation der Beiträge geschuldet sein dürfte. Eine ungünstige Systematik und fehlende Rigidität ihrer Einhaltung führt außerdem zu Überschneidungen und Unübersichtlichkeit, so dass der Leser sich des Eindrucks von Stückwerk nicht erwehren kann. Von einer entsprechenden Überarbeitung hätte der Band profitiert. Eine Vereinheitlichung von Zitation und Literaturangaben sowie ein Abkürzungsverzeichnis wären außerdem wünschenswert gewesen. Vor allem aber verwundert, dass die Abschätzung der Folgen von Gesetzen vielfach aus dem Blick gerät und sich die Autoren dafür der Normenkontrolle im Allgemeinen bzw. der breiten Frage nach einer besseren Gesetzgebung zuwenden. Überhaupt ist es unverständlich, dass nicht mit einem Wort die offensichtliche Verbindung zur Politikfeldanalyse hergestellt wird. Insgesamt ist die Perspektive einseitig juristisch und wird ihrem interdisziplinären Anspruch nicht gerecht. Positiv hingegen stellen sich die ausführlichen Anlagen dar, welche wesentliche Bezugstexte aus den Referaten umfassen. Ein Personen- und ein Sachverzeichnis sind vorhanden. Problembewusstsein kann durch den Band u.a. dank einiger anschaulicher Beispiele durchaus geschaffen werden, aufgrund der ge-

nannten Kritikpunkte ist der Adressatenkreis jedoch als relativ begrenzt einzuschätzen.

Bertram Kühnreich

Bernhard Zangl/ Michael Zürn (Hrsg.), Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?, Bonn (Ebner & Spiegel Verlag) 2004.

Der von Bernhard Zangl und Michael Zürn herausgegebene Band ist das Ergebnis des von der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) organisierten Politikforums »Prozesse der internationalen Verrechtlichung – Innovative Wege globaler Politikgestaltung«. Das SEF-Forum befasste sich über zwei Jahre hinweg mit dem Recht jenseits des Staates. Im Vordergrund stand der Beitrag, den inter- und transnationale Verrechtlichungsprozesse zu Global Governance leisten können.

Der Band gliedert sich in vier Teile. Der erste Teil widmet sich den »Chancen und Defiziten der Verrechtlichung jenseits des Nationalstaates«, während der zweite Teil die »Trends der internationalen Verrechtlichung und gegenläufige Tendenzen« behandelt. Im dritten Teil werden die »Trends der transnationalen Verrechtlichung und gegenläufige Tendenzen« beleuchtet. Der vierte abschließende Teil zieht Bilanz und enthält einen kritischen Beitrag zu den verantwortungsethischen Grenzen der Verrechtlichung.

Der in den Band einführende Aufsatz der Herausgeber beschäftigt sich in erster Linie mit dem Prozess der Verrechtlichung in der Internationalen Politik. Die Autoren stellen sich drei Aufgaben: erstens die systematische Verortung internationaler und transnationaler Verrecht-

lichung als Element von Global Governance, zweitens eine präzise Begriffsbestimmung von Verrechtlichung jenseits des Nationalstaates und drittens eine Überblicksdarstellung zu den folgenden empirischen Kapiteln des Bandes. Für eine Definition von Global Governance unterscheiden sie in einem ersten Schritt verschiedene Formen von »governance« (governance by, with and without government) und kommen zu dem Schluss, dass der Idealtyp »Global Governance« in einem Gesamtarrangement verschiedener Steuerungsformen auszumachen ist. Der Hauptteil ihrer Ausführungen beschäftigt sich mit der Herausarbeitung von sieben Kriterien, anhand derer Verrechtlichung gemessen werden kann.

Auf der in diesem Aufsatz dargelegten Grundlage soll in den folgenden Texten der Stand der Verrechtlichung jenseits des Staates gemessen und beurteilt werden. Der einleitende Block beinhaltet neben der Einführung den Beitrag des Völkerrechtlers Stefan Oeter, der die Chancen und Defizite internationaler Verrechtlichung betrachtet. Es folgen zwei empirische Blö-

cke, die anhand der in der Einführung ermittelten Verrechtlichungskriterien den Stand und die Effekte der Verrechtlichung jenseits des Nationalstaates in unterschiedlichen Politikfeldern beleuchten. Die Auswahl der Politikfelder berücksichtigt neben den Prozessen der internationalen Verrechtlichung die weniger beachteten Prozesse der transnationalen Verrechtlichung. Eine genaue Betrachtung der internationalen Verrechtlichung in jeweils eigenen Kapiteln erfolgt im zweiten Block hinsichtlich der Handels-, Umwelt-, Sicherheits- und Arbeitspolitik. Im dritten Block beschäftigen sich die Autoren mit Themen der transnationalen Verrechtlichung, u.a. mit dem transnationalen Recht der Handelsverträge und der Regulierung des Internets. Der vierte Block dient einer Bilanzierung und der Diskussion über die praktischen Implikationen der Verrechtlichung.

Peter Mayer zeigt die Aspekte einer Verrechtlichung jenseits des Nationalstaates in einem kritischen Licht. Anhand der Leitgedanken der idealistischen und realistischen Schule der Internationalen Politik beleuchtet er die un-

terschiedlichen Positionen im Bezug auf internationale Verrechtlichung. Stellvertretend für die beiden Denkschulen nimmt er Bezug auf die aktuelle Haltung der USA und Europas. Im Mittelpunkt seiner Betrachtungen steht die These von Robert Kagan (Macht und Schwäche, 2002), der auf die divergierenden »strategischen Kulturen« (S.224) und die damit verbundene wechselseitige Entfremdung verweist. Laut Kagan verfolgen die USA ein realistisches Konzept, das Macht als unverzichtbares Mittel zur Wahrung ihrer Interessen sieht, während die Europäer Recht und Moral den Vorzug gewähren, was Kagan zufolge aus ihrer physischen Unterlegenheit im Verhältnis zu den USA entspringt. Kagan argumentiert, dass Europäer nur durch amerikanische Machtpolitik in der Sicherheit ihres »kantischen Paradieses« leben können, während die Amerikaner den Spielregeln der traditionellen Realpolitik des »hobbesianischen Dschungels« folgen (S.227). Zudem müssen sich die Europäer den Vorwurf der Doppelmoral und der Unaufrichtigkeit gefallen lassen, der sich laut Kagan daraus ergibt, dass sie sich wie »Trittbrettfahrer« der

amerikanischen globalen Sicherheitspolitik verhalten, gleichzeitig aber »ihre Hände in Unschuld waschen« (S.229) wollen.

Der bisherigen Argumentationsweise Kagans stellt der Autor die Sicht der klassischen Realisten entgegen, die ihrerseits nicht mit Kritik an der US-amerikanischen Realpolitik sparen und auf die Gefahren des »Sentimentalismus« und »Neo-Isolationismus« der Bush-Regierung hinweisen. Der Autor begründet seine realistisch geprägte Kritik damit, dass die Internationale Gemeinschaft in ihrer Struktur für eine totale Verrechtlichung noch nicht ausreichend gefestigt ist, eine Weiterentwicklung zwar wünschenswert, das Projekt einer Herstellung der Herrschaft des Rechts aber bestenfalls ein sehr langfristiges Projekt ist.

Der Band schließt mit einem Kapitel der Herausgeber ab, das den Stand der Verrechtlichung noch einmal zusammenfasst sowie Ursachen und Konsequenzen diskutiert.

Nina Henkel