

Gert Krell

Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht

Der Irak, die Weltordnungspolitik der USA
und die transatlantischen Beziehungen

HSFK-REPORT 1/2003

Aktualisierte Neuauflage



**Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung**

in memoriam Dieter S. Lutz

Redaktionsschluss für diese aktualisierte Neuauflage war der 20. Juni 2003.

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

Prof. Dr. Gert Krell

Institut für Vergleichende Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen
Fachbereich Gesellschaftswissenschaften
Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt
Robert-Mayer-Str. 5, 60054 Frankfurt am Main
Telefon: (069) 798-22059 (S)
E-Mail: krell@soz.uni-frankfurt.de

ISBN: 3-933293-73-1

Euro 6,-

Zusammenfassung

Anlässlich der Jahrestagung der „Foreign Policy Association“ in New York am 7. Mai 2003 meinte der amerikanische Außenminister Colin Powell in einer zugleich humorvollen und seriösen Ansprache, das transatlantische Bündnis habe die Meinungsverschiedenheiten über den Irak-Krieg hinter sich gebracht, jetzt komme es darauf an, gemeinsam dem irakischen Volk einen Platz in der Welt als freies, stabiles und sich selbst regierendes Land zu sichern. Keiner der Beteiligten solle glauben, er könne die großen Menschheitsaufgaben allein bewältigen. Zu der von Colin Powell beschworenen Entspannung mag beitragen, dass Verlauf und Ausgang des Irak-Krieges weder seinen optimistischen Befürwortern noch seinen pessimistischen Kritikern Recht gegeben haben. So kann man zwar von einer Art Befreiung der IrakerInnen sprechen, aber die Ambivalenzen im irakischen Volk selbst gegenüber dieser Befreiung durch Krieg und Besatzung haben die „Befreier“ unterschätzt. Der Frieden ist noch lange nicht gewonnen. Das gilt nicht nur für den schwierigen materiellen und politischen Wiederaufbau im Irak selbst. Die Sympathiewerte für die USA sind gegenüber dem letzten Jahr weiter gesunken, in der muslimischen Welt sind sie endgültig „im Keller“. Dort ist auch die Unterstützung für den westlichen Kampf gegen den Terrorismus weiter zurückgegangen. Bis heute gibt es keine Beweise für die vorgegebenen Haupt-Kriegsgründe, die mangelnde Glaubwürdigkeit, ja vielleicht sogar unverhohlene Manipulation der eigenen wie der Weltöffentlichkeit durch die westliche Führungsmacht und ihre Koalitionäre mag zu einer weiteren schweren Belastung werden. Sollte das Projekt einer menschenwürdigen Stabilisierung des Irak scheitern, werden nicht nur die unmittelbar Betroffenen, sondern wegen der weltpolitischen Implikationen auch viele andere Länder, waren sie jetzt Kriegsbefürworter oder Kriegsgegner, darunter zu leiden haben. Insofern hat Colin Powell zweifellos Recht: auch die Kriegsgegner unter den Verbündeten der USA haben keine Wahl, als die Aufgabe der Förderung des Nachkriegs-Irak zu akzeptieren; nicht zuletzt deshalb, weil die historische Bilanz US-amerikanischer Politik der Demokratisierung durch Intervention insgesamt eher negativ ausfällt.

Die Berufung auf die gemeinsamen Werte und die Erfordernis zweckgemeinschaftlicher Kooperation können freilich nicht über anhaltende Verstimmungen hinwegtäuschen: „USA-Bashing“ ist in Europa populär, „Europe-Bashing“ in den USA. Nun ist Anti-Amerikanismus in Europa nichts Neues, er ist so alt wie die Gründung der „Neuen Welt“; Amerikanische Vorbehalte gegenüber Europa reichen ihrerseits bis in die Zeit der physischen und politischen Separierung von der „Alten (europäischen) Welt“, auch hier haben sie im historischen Prozess immer wieder andere Formen angenommen. Diese vielfach ritualisierten, habituellen Anti-Haltungen sind voller Projektionen und empirisch leicht angreifbar. Interessanter als die bloße Tatsache solcher Animositäten ist die Frage, wie tief sie reichen und ob sie die Substanz des transatlantischen Verhältnisses treffen.

Die Kontroverse über den Umgang mit Saddam Hussein und seinen Abrüstungsverpflichtungen ist Teil eines größeren Zusammenhangs, in dem die außenpolitischen Ziele und Strategien der USA insgesamt eine Rolle spielen bzw. zur Diskussion stehen. Wichtiger als anti-amerikanische Strömungen, die es in Deutschland und in Europa immer ge-

geben hat, ist die Tatsache, dass viele grundsätzlich proamerikanische Politiker, Journalisten und Intellektuelle in Europa zunehmend besorgt sind über einen längerfristigen Trend US-amerikanischer Weltpolitik, der mit der Regierung Bush eine weitere Zuspitzung erfahren hat: militanter Nationalismus und Unilateralismus verbunden mit militarisierter Machtpolitik. Als besonders eklatante Beispiele für diesen Trend können gelten: die Ablehnung des umfassenden Test-Stopp-Vertrages, eigentlich eine zugesagte Gegenleistung für die unbegrenzte Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages von 1995; die heftigen Reaktionen der USA auf das Statut für einen Internationalen Strafgerichtshof und die damit verbundenen Pressionen gegenüber Ländern, die sich diesem Statut angeschlossen haben; die Weigerung, das Kyoto-Protokoll zur Reduzierung der weltweiten CO₂-Emissionen zu ratifizieren, verbunden mit einer Energiepolitik, die auf eine drastische Ausweitung in der Nutzung fossiler Brennstoffe setzt; und – im nachhinein besonders pikant im Lichte der amerikanischen Kriegführung gegen Saddam Hussein wegen der unterstellten Nichteinhaltung von Auflagen bezüglich der Vernichtung seiner Massenvernichtungswaffen – die vertragswidrigen Lockerungen der Inspektionen, die die radikalkonservativen Republikaner der Clinton-Administration für die Ratifizierung der Chemiewaffen-Konvention abgehandelt und mit denen sie die Wirksamkeit dieser weltordnungspolitisch geradezu vorbildlichen Konvention unterlaufen haben. Es stellt sich also die Frage, ob die transatlantischen „Verstimmungen“ im Zusammenhang mit der Irak-Krise nicht Teil einer umfassenderen Krise der europäisch-amerikanischen Beziehungen sind. Neben zentralen Dimensionen der Beziehungen zwischen Europa und den USA gilt deshalb der außen- und sicherheitspolitischen „Grand Strategy“ der Vereinigten Staaten die besondere Aufmerksamkeit dieses Reports.

Von einer durchgängigen Gefährdung der europäisch-amerikanischen Beziehungen kann (noch) keine Rede sein. Die Öffentlichkeiten diesseits und jenseits des Atlantiks sind sich immer noch sehr viel näher, als die Differenzen auf der diplomatischen Ebene vermuten lassen. Zwar sind die wechselseitigen Sympathiewerten zwischen USA und Europa auch gegenüber dem Jahr 2002 noch einmal abgesunken, aber sie haben sich von ihrem Tiefstand kurz vor dem Irak-Krieg schon wieder etwas erholt. Bei den Kritikern der USA gelten die Vorbehalte auch weniger den Amerikanerinnen oder Amerikanern als vielmehr der Politik der Regierung Bush. Allerdings wünschen Mehrheiten in mehreren europäischen NATO-Ländern mehr Unabhängigkeit von den USA. Besonders auffällig ist der Befund, dass die öffentliche Meinung in den USA nicht weniger multilateralistisch eingestellt ist als die europäische, andererseits die europäische Öffentlichkeit keineswegs so antimilitärisch votiert wie viele „Hardliner“ in den USA vermuten. Allerdings fühlen sich die amerikanischen Bürgerinnen und Bürger (bei einer durchaus ähnlichen Reihenfolge) insgesamt stärker von als problematisch eingeschätzten internationalen Entwicklungen bedroht als die EuropäerInnen. Diese Differenz war zwar schon vor dem 11. September 2001 zu beobachten, sie hat sich aber durch die Attentate verschärft. Und die Europäerinnen und Europäer wollen zwar sicherheitspolitisch gleichberechtigt mit den USA kooperieren, stehen Militärausgaben jedoch weitaus kritischer gegenüber als die Amerikanerinnen und Amerikaner. Es kommen einige Differenzen in längerfristigen Einstellungen hinzu, so sind AmerikanerInnen deutlich nationalistischer als die meisten Euro-

päerInnen, und für sie spielt die Religion, und zwar sowohl privat wie in der Politik, eine wesentlich stärkere Rolle.

In den Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und Europa gibt es eine Reihe von systematischen Problemen und aktuellen Konflikten, keineswegs untypisch für Partner, die gleichzeitig Konkurrenten sind. Gleichwohl rechnen die meisten ExpertInnen nicht damit, dass es hier zu einer vergleichbaren Addition von Bruchstellen kommt wie in der Sicherheitspolitik oder im Völkerrecht insgesamt. Die Ökonomien der USA und der EU sind hochgradig integriert und vernetzt, und diese Vernetzung nimmt gerade in den letzten Jahren deutlich zu. Die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen bilden das weltweit engste Handels- und Investitionssystem. Die wirtschaftspolitische Integration bleibt zwar hinter der Entwicklung der realen Austauschprozesse zurück, aber diese sind stärker geregelt als je zuvor, insbesondere durch den seit 1995 erheblich verbesserten Streitschlichtungsmechanismus im Rahmen der WTO. Neben dem Modus der Macht prägt der Modus des Kompromisses die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen. Diese Balance kann freilich unter Druck geraten, wenn aufgrund der schlechten weltkonjunkturellen Entwicklung und der strukturellen wirtschaftlichen Probleme auf beiden Seiten des Atlantiks die Bereitschaft zu Kompromissen und zu Anpassungen zugunsten weltordnungspolitischer Leistungen (etwa im Agrarsektor zugunsten der Entwicklungsländer oder im Bereich der Regulierung der internationalen Finanzmärkte) weiter nachlassen sollte.

Entscheidende Veränderungen kennzeichnen jedoch jetzt schon die Beziehungen zwischen den USA und ihren Verbündeten auf der Ebene der außenpolitischen „Grand Strategy“, und zwar in erster Linie in der Sicherheitspolitik und im Völkerrecht. Die USA haben die liberal-institutionalistische Fundierung ihrer hegemonialen Weltordnungspolitik, die die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg entscheidend geprägt hat, Zug um Zug aufgekündigt. Die konservative Revolution und die republikanische Mehrheit im Kongress haben Mitte der neunziger Jahre diese Abkehr eingeleitet, und sie findet jetzt mit dem Einschwenken großer Teile der Administration Bush jr. auf die neokonservative Linie ihre Fortsetzung. Die Mehrheit der relevanten Entscheidungsträger unter den Republikanern im Kongress und in der Administration setzt sich aus zwei Gruppen zusammen: aus alten „Hardlinern“ aus der Zeit des Kalten Krieges, die sich an Kategorien der Macht, insbesondere militärischer Macht orientieren, und aus christlich-fundamentalistisch und nationalistisch ausgerichteten Neokonservativen. Im Kampf gegen den Terrorismus und gegen Schurkenstaaten haben beide ihre Mission gefunden, über die sie sich neu definieren. Die neue „Grand Strategy“ trägt durchaus neoimperiale Züge: Die USA werden alles daran setzen, ihren militärischen Vorsprung aufrecht zu erhalten; keine andere Macht oder Mächtegruppierung soll die Gelegenheit bekommen, zu ihnen machtpolitisch aufzuschließen. Zur neuen Globalstrategie gehört eine Dramatisierung neuer Bedrohungen, denen mit Abschreckung allein nicht mehr beizukommen ist; potenzielle Bedrohungen dürfen oder müssen sogar antizipatorisch, also präventiv bekämpft werden. Internationale Regeln, Verträge und Bündnisse erfahren eine deutliche Abwertung gegenüber dem Primat der Handlungsfreiheit. Das Ergebnis der machtpolitischen und ideologischen Kräfteverschiebungen in den USA ist eine lange Liste von Verhaltensweisen in konkreten internationalen Bezügen, in denen die Vereinigten Staaten gemeinsame Lösungen verweigern,

sabotieren oder nicht in dem Umfang unterstützen, der ihrer Bedeutung und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechen würde.

Wie lassen sich die Differenzen in den weltpolitischen Grundkonzeptionen und ihrer rechtlichen und konkret-politischen Ausgestaltung zwischen großen Teilen der herrschenden politischen Eliten in den USA und in Europa erklären? Für den strukturellen Realismus sind die Personen des transatlantischen Dramas unwichtig, sie spielen nur Rollen, die ihnen die Machtverteilung vorschreibt. Die USA sind nun einmal eine führende Großmacht, und sie verhalten sich entsprechend. Nur unter dem Schuttschild der USA konnte Europa sich überhaupt vereinigen, kann es heute den Akzent auf die „sanften“ Methoden der Machtpolitik legen. Die USA können und dürfen sich die Politik des „seid nett zueinander und vertragt euch“ nicht zu eigen machen, sie haben in der nach wie vor überwiegend anarchisch strukturierten Weltpolitik, in der ständig mit gewaltsamen Herausforderungen zu rechnen ist, die Aufgabe, für die Sicherheit des Westens zu sorgen. Diese „Arbeitsteilung“ spiegelt sich ein wenig in den Meinungsumfragen, und die Tatsache, dass die Wirtschaftsbeziehungen weniger asymmetrisch und deshalb weniger kontrovers sind, scheint die „realistische“ Position zu stützen. Aber sie kann die Differenzen innerhalb der Hauptbeteiligten selbst nicht erklären; die Machtverteilung lässt immer noch viel Spielraum für die Ausgestaltung der konkreten Politik, das zeigen nicht zuletzt die erheblichen Unterschiede zwischen einzelnen US-Administrationen selbst.

Der Sozialkonstruktivismus betont deshalb die Bedeutung der politischen Kultur, Unterschiede in Welterfahrungen und Weltdeutungen großer Kollektive. Der „Exzeptionalismus“, die spezifisch amerikanische Variante des Nationalismus, auch fundamentalistische Züge, wie sie jetzt bis zu Präsident Bush hin deutlich werden, lassen sich bis auf die Anfänge der „Neuen Welt“ zurückführen. Ebenso ein ausgeprägter Individualismus, der sich außenpolitisch in großer Empfindlichkeit gegenüber Einschränkungen der Souveränität zeigt. In diesem Zusammenhang wäre auch die Paradoxie von Stärke und Verwundbarkeit zu nennen, die sich gerade in den Attentaten wieder sehr deutlich gezeigt hat, die die vermeintliche Sicherheit der USA aufgrund der hoch asymmetrischen Machtverteilung in der Welt auf dramatische Weise in Frage stellen. Schließlich – die Kehrseite der Paradoxie – die unterschiedlichen Kriegserfahrungen zwischen den USA und Europa. Für die USA war selbst der Zweite Weltkrieg überwiegend eine „auswärtige Affäre“, ganz anders die Assoziationen, die Deutsche (und Europäer) mit dem Zweiten Weltkrieg, mit Krieg überhaupt verbinden. Bestimmte Strömungen und Tendenzen in den USA, deren Verständnis in Europa Schwierigkeiten bereitet, lassen sich so aufhellen, sie erklären aber nicht, warum sich die in den Meinungsumfragen und in der Geschichte US-amerikanischer Weltpolitik doch ebenfalls zu beobachtende Tendenz zum Multilateralismus gegenwärtig kaum noch behaupten kann.

Um das zu begreifen, muss man sich mit den Präferenzbildungsprozessen in den USA beschäftigen, wie das der Liberalismus tut. Es gibt eine Reihe von Mechanismen, die dazu beitragen, dass die Orientierungen und Entscheidungen der Regierenden in den USA in vielen Fällen nicht den Präferenzen der Mehrheit entsprechen, obwohl sie demokratisch gewählt sind. Da ist einmal die Schwäche des amerikanischen Parteiensystems zu nennen, die hoch motivierten und gut organisierten ideologischen Gruppierungen – und

dazu rechnen die konservativ-fundamentalistischen Strömungen – besondere Einflussmöglichkeiten eröffnet. Für die Herrschaftstechnik der Regierung Bush jr. spielt eine große Rolle, dass sie Defizite in der innenpolitischen Kompetenz (große Teile ihrer innenpolitischen Programmatik sind nicht per se mehrheitsfähig) erfolgreich auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik kompensiert. Viele prominente Demokraten waren von den Argumenten für eine neue Bedrohung aus dem Irak nicht überzeugt und witterten eine politische Inszenierung, aber sie sind ihr in den Wahlen im Herbst 2002 – mit oder ohne Widerstand – unterlegen. Bis heute hat die Manipulation der Angst funktioniert, weitgehend patriotisch orientierte und unkritische Medien haben dazu beigetragen, dass große Teile der amerikanischen Öffentlichkeit von der Bedrohung durch Saddam Hussein einschließlich seiner Beteiligung an den Attentaten des 11. September überzeugt waren.

Neomarxistische Analysen würden stärker die Krisentendenzen des amerikanischen Kapitalismus herausarbeiten, der keineswegs so stabil ist, wie er scheint. Eklatante Regulierungsdefizite haben zu massiven Bilanzfälschungen und anderen Betrügereien geführt, viele Kleinanleger massiv geschädigt und insgesamt das Vertrauen in die amerikanische Ökonomie erheblich angeschlagen. Hinzu kommen die „fossilistische“ Energiepolitik, die keine Grundlage für ein dauerhaftes ökonomisches Modell bietet; außerdem alte Probleme wie privater Reichtum und öffentliche Armut (Defizite in der Infrastruktur, Finanzkrise der Städte, wieder wachsende Haushaltsdefizite) oder die chronisch stark negative Handelsbilanz. Untermuert werden diese Krisentendenzen von einer geradezu dramatisch zunehmenden Ungleichheit in der Einkommensverteilung, die nach Meinung von Kritikern sowohl die Demokratie wie die wirtschaftliche Stabilität gefährdet. Auf diese Krisenphänomene gibt die Regierung Bush keine strukturreformistische, sondern eine partikularistische Antwort, die – nach innen wie nach außen – die Erdölinteressen, die christlich-fundamentalistische Klientel und die Reichen und Superreichen begünstigt, eine Antwort, die sie mit einer „populistischen Fassade“ und dem Kampf gegen „das Böse“ absichert.

In der Politik der USA gegenüber dem Irak liefen viele der skizzierten Tendenzen zusammen. Im Irak, der bis zum Zweiten Golfkrieg 1991 noch Stabilitätspartner der USA gegenüber der islamischen Revolution im Iran war, sahen die Neokonservativen eine Bedrohung der geostrategischen und energiepolitischen Interessen der USA und eine potenzielle Stütze des Terrorismus. Mit dem Sturz Saddam Husseins verbinden sie gleichzeitig Hoffnungen auf einen politischen Wandel in der Region, der nicht nur ihren Interessen, sondern auch einer Befriedung des israelisch-palästinensischen Konflikts zugute kommt. Den Krieg haben sie gewonnen, und zwar schneller und glimpflicher als von den meisten Kritikern befürchtet, aber um den Preis einer weiteren groben Beschädigung der Vereinten Nationen und des Völkerrechts, weiterer Spaltungen in der Staatengemeinschaft und weiter gestiegener Vorbehalte gegenüber US-amerikanischer Weltpolitik. Möglicherweise haben Bush und Blair sogar dem Ziel, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen einzudämmen, mit diesem Krieg geschadet. Für andere „Schurkenstaaten“ ist die Botschaft klar: nur wer schon wirklich Nuklearwaffen hat, kann sich eventuell einer Strafaktion der USA entziehen. Was die jetzt schon eingetretenen und zukünftige positive Auswirkungen der Beseitigung der Diktatur Saddam Husseins angeht, so fällt die Beurteilung nicht nur wegen der politisch, rechtlich und ethisch fragwürdigen

Begleitumstände so schwer. Hinzu kommt, dass der Irak-Krieg nicht für sich, sondern im Kontext einer veränderten Globalstrategie der USA steht.

Für die Bearbeitung der großen globalen Herausforderungen, die sicherheitspolitischen eingeschlossen, ist auch die Hypermacht USA auf das Wohlwollen und die Kooperation nicht nur der internationalen Staaten-, sondern der internationalen Gesellschaftswelt angewiesen. Das deutet auch die Bush-Administration immer wieder an, gleichzeitig erklärt sie aber trotzig, sie könne und werde es auch alleine machen, wenn die anderen nicht zu ihren Bedingungen kooperieren wollen. Ihr manichäisches Weltbild (wer nicht für uns ist, ist gegen uns) mit der Entkontextualisierung und Entpolitisierung des Terrorismus, den sie gegenfundamentalistisch zum „Bösen“ schlechthin stilisiert, macht sie blind für ihre eigenen Fehler und verhindert eine kluge und differenzierte Antwort, die sehr viel genauer zwischen dem harten und unkorrigierbar ideologisch-fanatischen Kern der islamistischen Terroristen auf der einen und den wie immer berechtigten oder unberechtigten Ressentiments gegen die USA in der arabischen und islamischen Welt auf der anderen Seite unterscheiden müsste. Die Vorbehalte gegenüber den USA, vor allem gegenüber US-amerikanischer Weltpolitik, haben zugenommen, keineswegs nur unter Muslimen. Die Welt sieht die USA bei weitem nicht so wohlwollend wie die Amerikaner sich selbst. Das müsste einer klugen Weltmacht zu denken geben.

Ein kluger Hegemon wird, um seine Macht auf Dauer zu stellen, anbieten seine eigene Autonomie und Handlungsfreiheit einzuschränken. Er gibt kleineren Mächten das Gefühl, dass er sie ernst nimmt, er nimmt ihre Anliegen auf. Und er schafft und erhält Institutionen, die Verabredungen und Vereinbarungen festzurren, die den Zenith seiner Macht überdauern. Die größte Versuchung für den Hegemon ist der Alleingang, ist das Diktat anstelle der Konsultation, ist das Predigen und der Oktroi seiner Werte. Viele der besten Freunde der USA und viele Intellektuelle in den USA selbst fürchten, dass die jetzige US-Administration dieser Versuchung der „Arroganz der Macht“ erlegen ist.

Auf der Suche nach einem Gegenmittel zur „Arroganz der Macht“ kann man sich Rat holen bei den Gründungsvätern der USA und ihren Debatten über die beste Verfassung des neuen Gemeinwesens: „checks and balances“. Es ist durchaus möglich, dass sich in den USA selbst schon bald wirksame Gegengewichte gegen den jetzigen Kurs der Regierung Bush jr. formieren. Die erkennbaren Defizite der wirtschaftlichen Entwicklung und die Verschärfung sozialer Probleme im weitesten Sinne weisen in diese Richtung. Viel wird davon abhängen, ob es zu weiteren schweren Attentaten kommt, die der Belagerungsmentalität und der Fokussierung auf den Außenfeind neue Nahrung geben. Europas Aufgabe müsste darin bestehen, seinen Teil des „Balancing“ zu übernehmen. Dabei geht es nicht um klassische geopolitische Gleichgewichtspolitik, aus verschiedenen systematischen, historischen und politischen Gründen kommt nur eine Form des „kooperativen Balancing“, also die Bildung von inter- und transnationalen (Gegen-)Koalitionen in den globalen politischen Konsensbildungsprozessen in Frage. Das „alte Europa“ hat für diese Konsensbildungsprozesse, in denen es vorrangig um den Einsatz von „soft power“ geht, eine Menge zu bieten. Grundprinzipien wie Ausgestaltung einer Rechtsordnung zwischen Nationalstaaten, Koordination über gemeinsame Organisationen und politikfeldspezifische gemeinsame Regelungen, Gewaltverzicht, Rücksichtnahme auf Interessen der Part-

ner und Berücksichtigung der Belange auch der schwächeren Teilnehmer repräsentieren Kompetenzen und Erfahrungen, welche die EU für alle diejenigen Staaten, Eliten und Bevölkerungen attraktiv macht, die wie immer zögernd an einer wachsenden Verregelung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen interessiert sind.

Freilich bleibt auch die EU in vielerlei Hinsicht hinter ihren weltordnungspolitischen Ansprüchen und Möglichkeiten zurück. Diese Unzulänglichkeiten werden häufig hinter der berechtigten Kritik am Unilateralismus der USA versteckt. Oder Europa praktiziert selbst Arroganz der Macht, wie im Verhalten Frankreichs gegenüber den neuen Mitgliedern, die es gewagt hatten, sich in der Irak-Frage für die amerikanische Position auszusprechen; oder wie im Verhalten der Bundesregierung, die sich durch ihr bedingungsloses Nein zu jeder Form international sanktionierter Drohpolitik gegen den möglichen Rechtsbruch durch Saddam Hussein selbst den Vorwurf des Unilateralismus zuzog und entscheidend dazu beitrug, dass es den Europäern nicht gelang, eine gemeinsame Gegenposition zu den „Hardlinern“ in den USA zu formulieren. Die Ironie solcher europäischer Machtarroganz liegt darin, dass sie angesichts der realen Machtverhältnisse nur Varianten einer Arroganz der Ohnmacht produziert. Die Europäer verfügen im Prinzip über das richtige Gegengewicht zum „assertive unilateralism“ der Radikalkonservativen in den USA, sie müssen es nur besser gemeinsam in die Waagschale legen. Dazu gehören auch eine stärkere Integration ihrer Streitkräfte und eine effizientere konföderative Arbeitsteilung in der Beschaffungspolitik. Kooperatives Balancing im Rahmen einer multilateralen, institutionalistischen und partizipativen „global governance“ erfordert zwar kein militärisches Gegengewicht zu den USA, aber es verlangt wirksame militärische Mittel als Bestandteil in Konzepten langfristiger Friedenssicherung. Solange die Europäer ihre weltordnungspolitischen Aufgaben nicht wirksam wahrnehmen, bleibt ihre Kritik an amerikanischer Weltmachtspolitik unzulänglich und unglaubwürdig.

Inhalt

1.	Einleitung: der Konflikt um den Irak, die transatlantischen Beziehungen und die Weltordnungspolitik der USA	1
1.1.	Die Irak-Krise und die „Vergiftung“/„Entgiftung“ der transatlantischen Beziehungen	1
1.2.	Vordergründige Hintergründe	4
1.3.	Der Kontext der transatlantischen „Verstimmungen“	5
1.4.	Welche und wessen Krise?	9
2.	Zum Stand der transatlantischen Beziehungen	10
2.1.	Die Öffentlichkeiten: trotz aktueller Irritationen näher beieinander als die Politik	10
2.2.	Die Wirtschaftsbeziehungen: Konkurrenz mit Risiken bei intensiver symmetrischer Verflechtung	14
2.3.	Der „politische Überbau“: hochgradig entfremdet	22
2.3.1.	Von der liberalen Hegemonie zum Neoimperialismus: der Paradigmenwechsel in der „Grand Strategy“ der USA	22
2.3.2.	Die Protagonisten der neuen Strategie	24
2.3.3.	Weltmacht gegen Weltordnung	27
3.	Erklärungsversuche	31
3.1.	Mars, Venus und die Machtdifferenz (Realismus)	31
3.2.	Kollektive Erfahrungen: von „don’t fence me in“ bis zum 11. September (Sozialkonstruktivismus)	33
3.3.	Wahlen, Interessen und die Innenseite der Außenpolitik (Liberalismus)	37
3.4.	Reformblockade oder die Verbrämung des Klassenkampfes (Neomarxismus)	39
4.	Bilanz und Konsequenzen	41
4.1.	„Arroganz der Macht“: die amerikanische Strategie und ihre Widersprüche	41
4.2.	Eine alternative Programmatik	45
4.3.	„Arroganz der Ohnmacht“: das europäische Dilemma	47

1. Einleitung: der Konflikt um den Irak, die transatlantischen Beziehungen und die Weltordnungspolitik der USA

1.1. Die Irak-Krise und die „Vergiftung“/„Entgiftung“ der transatlantischen Beziehungen

Als vergiftet galten die deutsch-amerikanischen Beziehungen seit dem „heißen Herbst“ 2002, dem Bundestagswahlkampf, in dem Rot-Grün nur knapp seine Mehrheit behaupten konnte, nicht zuletzt deswegen, weil Bundeskanzler Gerhard Schröder den USA und der Welt ein bedingungsloses Nein – unter welchen Umständen auch immer – auf die Frage einer deutschen Beteiligung an einer militärischen Intervention im Irak verkündete. In teils echter, teils gespielter Empörung bestrafte die USA in väterlich-imperialem Gestus Deutschland mit Liebesentzug. Wenn der „biggest boy in Europe“ sich gegen die USA stellte, dann bestand das Risiko einer Aufkündigung der Gefolgschaft.¹ Der „biggest boy“ bekam dann auch gleich ein schlechtes Gewissen und wartete sehnsüchtig auf Zeichen der Zuwendung. Hatte Secretary Rumsfeld Minister Struck angeschaut oder durch ihn hindurch? Von wem wurde Außenminister Fischer in Washington empfangen? War die Begegnung zwischen Präsident Bush und Kanzler Schröder in Prag im November 2002 wirklich „herzlich“, haben sie miteinander gesprochen, wie lange war der Händedruck?

„Beim Fototermin kommt George Bush vor Gerhard Schröder zu stehen und während die Kameras laufen, dreht sich Bush plötzlich um, ergreift Schröders Hand und schüttelt, schüttelt, schüttelt sie und zieht den Deutschen auf seine Ebene. Man wechselt Worte, kommt sich näher, lacht – die Welt hat endlich die erlösende Geste gesehen.“²

Ganz so erlösend war die Geste wohl doch nicht, denn auch bei späteren Terminen wurden Tatsache, Zahl und Dauer der Begegnungen zwischen den ranghöchsten deutschen und amerikanischen Politikern weiter nervös beobachtet. Neben den deutsch-amerikanischen hat es vor allem die Beziehungen zwischen den USA und Frankreich getroffen, die sich während der Irak-Krise auf einem historischen Tiefstand befanden.

Man mag sich einmal damit trösten (wenn man des Trostes bedarf), dass es Differenzen, auch gravierende, im transatlantischen Verhältnis immer schon gegeben hat, selbst zu Zeiten des Ost-West-Konflikts. So hat die Bundesrepublik in den sechziger Jahren mit ihrem Insistieren auf der deutschen Frage und der Blockade der Entspannungspolitik durch den Alleinvertretungsanspruch nicht nur ihre Gegner im „Ostblock“ und insbeson-

Für Kritik, Anregungen und Ermutigung bin ich einer Reihe von KollegInnen und MitarbeiterInnen gegenüber zu Dank verpflichtet, darunter Kinka Gerke-Unger, Gunther Hellmann, Jochen Hils, Bernd W. Kubbig, Harald Müller, Katja Rüb, Hans-Joachim Schmidt und Simone Wisotzki, vor allem aber Matthias Dembinski und Bruno Schoch, die sich auch für die überarbeitete Fassung als aufmerksame Gegenleser zur Verfügung gestellt haben.

- 1 So angeblich ein „State Department official“, zitiert nach Peter Rudolf, Deutsch-amerikanische Beziehungen nach dem 11. September, Papier für die Jahrestagung der DGfA vom 16.11.2002, S. 9.
- 2 Christoph Schwennicke, Warten auf die erlösende Geste, in: Süddeutsche Zeitung vom 22.11.2002, S. 3.

dere die DDR-Führung provoziert, sondern auch ihre westlichen Verbündeten verärgert. Als die BRD dann auf die Entspannungspolitik einschwenkte, kam es zu Befürchtungen in den USA, Deutschland sei zu schnell in seinen ostpolitischen Vorstößen und werde auf andere Weise seine nationalen Interessen über die des Bündnisses stellen.³ Und US-Präsidenten bzw. deutsche Bundeskanzler, die sich nicht leiden konnten, hat es auch immer schon gegeben, z. B. Jimmy Carter und Helmut Schmidt. Zwischen den USA und Frankreich gab es wiederholt massive Konflikte, über die Nuklearpolitik, über die Bündnispolitik und die Rolle der NATO (man denke insbesondere an den Austritt Frankreichs aus der militärischen Integration 1966), über die Politik gegenüber der Dritten Welt.

Man kann sich zum zweiten damit trösten, dass die Allianz die Krise oder zumindest ihre kritische Phase, jetzt wo der Krieg gegen den Irak geführt und entschieden ist, überstanden hat. So meinte der amerikanische Außenminister Colin Powell anlässlich der Jahrestagung der „Foreign Policy Association“ in New York am 7. Mai 2003, zu der er zusammen mit Javier Solana als Ehrengast geladen war, in einer zugleich humorvollen und seriösen Ansprache, das transatlantische Bündnis habe die Meinungsverschiedenheiten über den Irak-Krieg hinter sich gebracht, jetzt komme es darauf an, gemeinsam dem irakischen Volk einen Platz in der Welt als freies, stabiles und sich selbst regierendes Land zu sichern. Unter Berufung auf Winston Churchill charakterisierte er Differenzen in einer Allianz als unangenehm, aber normal und unvermeidlich. In Demokratien stelle sich der Konsens nun einmal nicht von selbst her, er müsse in offener Diskussion erarbeitet werden. Letztendlich werde das Bündnis immer wieder von gemeinsamen Werten zusammengehalten und weiter entwickelt. Keiner der Beteiligten solle glauben, er könne die großen Menschheitsaufgaben wie Kampf gegen den Terrorismus und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Kampf gegen AIDS, „the greatest weapon of mass destruction on the face of the earth today“, oder den Einsatz für nachhaltige Entwicklung und „good governance“ allein bewältigen.⁴

Zu der von Colin Powell konstatierten Entspannung mag beitragen, dass Verlauf und Ausgang des Irak-Krieges weder seinen optimistischen Befürwortern noch seinen pessimistischen Kritikern Recht gegeben haben. So kann man zwar von einer Art Befreiung der IrakerInnen sprechen, jedenfalls unterstützen – mit Ausnahme stark islamisch geprägter Bevölkerungen wie Marokkaner, Jordanier, Pakistani, Indonesier oder Palästinenser – auch die Kriegsgegner mit großen Mehrheiten die Auffassung, ohne Saddam Hussein werde es den Irakern besser gehen; aber die Ambivalenzen im irakischen Volk selbst gegenüber dieser Befreiung durch Krieg und Besatzung haben die „Befreier“ unterschätzt:

3 Siehe auch das Beispiel der „Nachrüstung“ in den achtziger Jahren. Erst fühlte sich die BRD sicherheitspolitisch vernachlässigt und forderte Mittelstreckenraketen, dann erhob sich plötzlich ein Sturm der Entrüstung, die USA wollten mit der Stationierung Deutschland einem erhöhten Nuklearkriegsrisiko aussetzen. Vgl. dazu Gert Krell/Hans-Joachim Schmidt, *Der Rüstungswettlauf in Europa: Mittelstreckensysteme, konventionelle Waffen, Rüstungskontrolle*, Frankfurt/M. (Campus) 1982.

4 <http://usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/dsplay.pl?p=/products/washfile/topic/i.../newsitem.shtm>
09.05.2003

„What makes the picture doubly uneasy is the Iraqis' own conflicting feelings. It is hardly possible for them to like America when they consider Washington's record of first supporting Saddam, then punishing his people with sanctions, then bombing the place to get rid of him. Yet neither do they have much liking for anyone else – none of the neighbors, and certainly not fellow Arabs who defended Saddam in the name of Arab honor. The Americans are an obvious affront to national pride, and perhaps even more acutely to religious pride. But they are also the only guarantee of security just now, and of the return to normality that is inherent in the promise to rejoin the wider world.

The ambivalence cuts across ethnic divisions. Kurds regard the two Bushes as national heroes, yet they fear that America may again betray them as it has several times in living memory. Christians yearn for Western protection, yet worry that the end of Baathist secularism may have uncorked the wicked genie of political Islam. The Shiite clergy, despite schisms over their proper role in politics, deliver a surprisingly uniform message. America has served its only purpose by getting rid of Saddam. Its army is here at our sufferance, and sooner or later we will make them leave. [...]

By and large, Iraqis still do not really understand why America sent its army halfway around the world to “save” them. The claims about chemical weapons never convinced them. Many shared American dislike of Saddam, but they are far more acutely aware of America's past backing for the Baath Party, and of its catastrophic abandonment of the 1991 uprising.”⁵

Zwar ging der Krieg schneller und weniger blutig zu Ende, als selbst viele Befürworter erhofft hatten, zu einem Einsatz von Massenvernichtungswaffen, zu großen Feuerstürmen oder zu „verbrannter Erde“ ist es nicht gekommen; aber der Frieden ist damit noch lange nicht gewonnen. Das gilt nicht nur für den schwierigen materiellen und politischen Wiederaufbau im Irak, sondern auch für das Verhältnis zwischen „dem Westen“ und dem arabisch bzw. islamisch geprägten Kulturkreis. Zwar hielt sich die Unruhe in diesen Ländern in Grenzen, aber wie die erneute weltweite Umfrage des „Pew Global Attitudes Project“ vom April/Mai dieses Jahres zeigt, sind die Sympathiewerte für die USA gegenüber dem letzten Jahr weiter gesunken, in der muslimischen Welt sind sie endgültig „im Keller“. Dort ist auch die Unterstützung für den westlichen Kampf gegen den Terrorismus weiter zurückgegangen, Hoffnungen auf Bin Laden setzen deutliche Mehrheiten der Befragten in den Palästinensischen Gebieten, Jordanien und Indonesien, und etwa die Hälfte in Marokko und Pakistan.⁶

Bis heute gibt es keine Beweise für den vorgegebenen Haupt-Kriegsgrund, der Legitimationsdruck auf Bush und Blair wächst. Die mangelnde Glaubwürdigkeit, ja vielleicht sogar unverhohlene Manipulation der eigenen wie der Weltöffentlichkeit durch die westliche Führungsmacht und ihre Koalitionäre mag zu einer weiteren schweren Belastung werden, aber noch gravierender für die Zukunft der ganzen Nahost- und Golfregion ist die Entwicklung im Irak selbst. Sollte das Projekt einer wenigstens moderat demokrati-

5 Max Rodenbeck, *Bohemia in Baghdad*, in: *The New York Review of Books* vom 3. Juli 2003, S. 20-23, die Zitate S. 22-23.

6 The Pew Research Center For The People and The Press, *Views of a Changing World* June 2003, Washington, D.C., Juni 2003 (www.people-press.org), S. 3, 19, 21, 25, 28. Die positiven Antworten zu bin Laden repräsentieren genauer „at least some confidence that Osama bin Laden will do the right thing regarding world affairs“ (S. 3).

schen Stabilisierung scheitern, werden nicht nur die unmittelbar Betroffenen, sondern wegen der weltpolitischen Implikationen auch viele andere Länder, waren sie jetzt Kriegsbefürworter oder Kriegsgegner, darunter zu leiden haben. Insofern hat Colin Powell zweifellos Recht: auch die Kriegsgegner unter den Verbündeten der USA haben keine Wahl, als die Aufgabe der Förderung des Nachkriegs-Irak zu akzeptieren; nicht zuletzt deshalb, weil die historische Bilanz US-amerikanischer Politik der Demokratisierung durch Intervention insgesamt eher negativ ausfällt. Nur in 4 von 16 Fällen war das Land, in dem die Vereinigten Staaten mit Demokratisierungsabsichten interveniert haben, auch 10 Jahre nach Abzug der USA (noch) demokratisch.⁷

1.2. Vordergründige Hintergründe

In ersten Reaktionen nicht nur in den USA, sondern auch in Deutschland auf den deutschen Wahlkampf und das bedingungslose Nein der Regierung Schröder war von einem neuen deutschen Sonderweg oder auch von einem neuen deutschen Antiamerikanismus die Rede.⁸ Nun hat der Bundeskanzler zwar viel von einem „deutschen Weg“ gesprochen, und ich werde das am Ende dieses Beitrags kritisch kommentieren, aber mit dem „deutschen Sonderweg“ ist eine historische Tradition deutscher Politik angedeutet, die m. E. hier nicht greift. Der „deutsche Sonderweg“ bezog sich im Kaiserreich und in der Weimarer Republik auf die politisch-ideologische Distanz zur westlichen Demokratie und den unterstellten Gegensatz zwischen (bloßer) Zivilisation (des Westens) und (überlegener) Kultur (Deutschlands). Außenpolitisch wurde mit dem „Sonderweg“ das Freihalten von Bündnisoptionen nach Ost und West verbunden. Die politisch-ideologische Zuordnung zum Westen ist heute in Deutschland eindeutig, und Deutschland ist und bleibt außenpolitisch fest in westliche Institutionen eingebunden.

Vielleicht haben wir es aber mit einem neuen, nationalistisch fundierten Antiamerikanismus zu tun? In Deutschland reicht er auf der zusammengeschrumpften nationalen Rechten bis zur kaum noch klammheimlichen Freude in NPD-Kreisen über das Attentat vom 11. September 2001, aktuell ist er virulenter auf Seiten der Linken. In den neuen Bundesländern finden sich noch antiwestliche, insbesondere antiamerikanische Affekte aus der Zeit des Ost-West-Konflikts, in denen sich der alte DDR-Nationalismus mit einem oberflächlichen Anti-Imperialismus mischt. In Frankreich hat der Antiamerikanismus traditionell eine breite Basis, ein Buch, in dem die Attentate vom 11. September gelehnet werden, ist zurzeit ein Bestseller. Kein Zweifel, „USA-Bashing“ ist gegenwärtig in Europa populär; ebenso aber „Euro-Bashing“ in den USA. Dort gefallen sich konservative Intellektuelle in sexistischem Virilismus, werden die Europäer gern (in Anspie-

7 Vgl. dazu Minxin Pei/Sara Kasper, *Lessons from the Past: The American Record in Nation-Building*, Washington, D.C. (Carnegie Endowment for International Peace) 2003. www.ceip.org/files/print/2003-04-11-peipolicybrief.htm

8 Vgl. Gunther Hellmann, *A New Role in Europe and in the World at Large*, in: *International Herald Tribune* vom 20.9.2002.

lung auf Caesars *veni, vidi, vici*) als „weeny, weady, weaky“ hingestellt. Nun ist Antiamerikanismus in Europa nichts Neues, er ist so alt wie die Gründung der „Neuen Welt“; sowohl auf der europäischen Linken wie der europäischen Rechten gab es immer schon pro- und antiamerikanische Tendenzen. Amerikanische Vorbehalte gegenüber Europa reichen ihrerseits bis in die Zeit der physischen und politischen Separierung von der „Alten (europäischen) Welt“, auch hier haben sie im historischen Prozess immer wieder andere Formen angenommen. Hochmut gegenüber dem „schwächelnden“ Frankreich, das seinen Kolonialkrieg in Indochina nicht gewinnen konnte (!), kennen wir z.B. schon aus den 1950er Jahren.

Derartige ritualisierte, habituelle Anti-Haltungen sind auf beiden Seiten voller Projektionen und empirisch leicht angreifbar. Dafür nur drei Beispiele: (1) Für viele europäische Linke ist der Völkermord an den Indianern ein Grundsatz-Argument gegen die USA. Vergessen wird dabei nicht nur die Völkermord-Geschichte in Europa selbst, sondern auch die Tatsache, dass der Indianermord keine spezifisch amerikanische Erfindung, sondern Ergebnis europäischer Einwanderung und Kolonisierung war. (2) Frankreich hatte zu Beginn des Zweiten Weltkrieges, als die USA noch „korrekte“ Beziehungen zu Hitler-Deutschland unterhielten, schon mehr Opfer zu beklagen als die USA im Korea- und Vietnam-Krieg zusammen. (3) Das von Verteidigungsminister Rumsfeld beschworene „neue Europa“ war – von seinen führenden Politikern abgesehen – noch mehr gegen den Irak-Krieg, empfindet mehr Distanz zu den USA und gibt deutlich weniger Geld für Rüstung aus als das „alte Europa“!⁹ Interessanter als die bloße Tatsache teilweise intensiver Antipathien ist also die Frage, wie tief sie reichen und ob sie die Substanz des transatlantischen Verhältnisses treffen. Das erfordert freilich eine strukturelle Analyse der öffentlichen Meinung und der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen insgesamt, die über die jüngste Irak-Kontroverse hinausgreift.

1.3. Der Kontext der transatlantischen „Verstimmungen“

Eine erste Relativierung der These von der Bedeutung des europäischen Antiamerikanismus bzw. Antieuropäismus in den USA als Erklärungsfaktor für die Krise in den transatlantischen Beziehungen ergibt sich aus der Einbeziehung der übrigen Welt. In der großen weltweiten Befragung vom Sommer 2002 (fast 40.000 Interviews in 44 Ländern) des Pew

9 Vgl. zu dem ganzen Komplex Tony Judt, „The Way We Live Now“ und „Anti-Americans Abroad“, in: *The New York Review of Books* vom 27. März 2003, S. 6-10 und vom 1. Mai 2003, S. 24-27. Zur Hassliebe im aktuellen deutschen Antiamerikanismus vgl. auch den hervorragenden Beitrag von Bruno Schoch, *Der 11. September als Quittung? Nicht das Sündenregister der USA, die versäumte Demokratisierung ist die Ursache des Terrorismus*, HSFK Standpunkte, Nr. 6, 2001, Frankfurt/M. (HSFK) 2001. Projektive Funktionen des Antiamerikanismus werden auch deutlich in der französischen Kritik am Strafvollzug in den USA (die Situation in den französischen Gefängnissen ist katastrophal). Antiamerikanismus ist auch ein beliebtes Herrschaftsinstrument, am augenfälligsten zurzeit im Iran. Nicht zuletzt wegen des Antiamerikanismus der reaktionären Mullahs sind die iranischen Studenten heute im Gegensatz zu ihren Kommilitonen in vielen anderen islamisch geprägten Ländern vielfach ausgesprochen pro-amerikanisch eingestellt.

Research Center For The People and The Press über „Global Attitudes“, die Anfang Dezember veröffentlicht wurde, ergab sich in 35 von 42 Ländern noch eine wohlwollende Mehrheit in der Einschätzung der USA, aber die Zustimmung zu den Vereinigten Staaten hatte fast überall abgenommen, wenn auch besonders dramatisch in Deutschland: „Images of the U.S. have been tarnished in all types of nations: among longtime NATO allies, in developing countries, in Eastern Europe and, most dramatically, in Muslim countries.“¹⁰ In neueren weniger umfangreichen Umfragen des Pew Research Center hat sich die Stimmung gegenüber den USA weiter verschlechtert, nur in einigen europäischen Ländern gegenüber einem Tief vom März 2003 etwas erholt.¹¹

Tabelle 1

Das Bild der USA

Haben Sie eine positive Meinung von den USA? (Angaben in Prozent)

	1999/2000	Sommer 2002	März 2003	Mai 2003
Israel	–	–	–	79
Großbritannien	83	75	48	70
Kuwait	–	–	–	63
Kanada	71	72	–	63
Nigeria	46	77	–	61
Australien	–	–	–	60
Südkorea	58	53	–	46
Deutschland	78	61	25	45
Frankreich	62	63	31	43
Spanien	50	–	14	38
Russland	37	61	28	36
Brasilien	56	52	–	34
Marokko	77	–	–	27
Libanon	–	35	–	27
Indonesien	75	61	–	15
Türkei	52	30	12	15
Pakistan	23	10	–	13
Jordanien	–	25	–	1
Paläst. Gebiete	14	–	–	1

Quelle: Pew Research Center, a.a.O. (Anm. 6), S. 19.

10 The Pew Research Center for The People and The Press, What the World Thinks in 2002: How Global Publics View their Lives, their Countries, the World, America, www.people-press.org (11.12.2002), S. 1.

11 Pew Research Center, a.a.O. (Anm. 6), S. 19.

Neben projektivem oder instrumentell-manipulativem Antiamerikanismus verbergen sich hinter diesen Zahlen offenbar begründete Sorgen über konkrete politische oder soziale Entwicklungen, und so finde ich bedeutsamer als die Diskussion über alten und neuen deutschen oder europäischen Antiamerikanismus die Tatsache, dass viele Politiker, Journalisten oder Wissenschaftler, die als traditionell proamerikanisch gelten können und die progressiven Ursprünge und Traditionen der USA bis heute zu schätzen wissen, bekümmert, ja fast verzweifelt darüber sind, welchen Weg die amerikanische Außenpolitik in den letzten Jahren genommen hat, Besorgnisse, die sie übrigens mit vielen Intellektuellen in den USA teilen.¹² Ich greife nur vier besonders eklatante Beispiele für das heraus, was viele proamerikanische Experten und Expertinnen in Europa (und ich selbst) als einen Trend zu einem arroganten Unilateralismus sehen, der die Welt, aber letztlich auch die USA selbst schädigt. (Den Unilateralismus der USA generell beklagen Mehrheiten in fast allen vom Projekt über „Global Attitudes“ befragten Ländern.)¹³

Der umfassende Test-Stopp-Vertrag (CTBT=Comprehensive Test Ban Treaty), der nicht einmal eine einfache Mehrheit, geschweige denn die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit im Senat erreichte, war Teil einer Absprache zwischen den „Haves“ (den offiziellen Nuklearwaffenstaaten) und den „Have-Nots“ auf der Konferenz über die unbegrenzte Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrages im Jahre 1995. Die „Have-Nots“ erklärten sich mit der unbegrenzten Verlängerung einverstanden, aber sie erwarteten dafür Gegenleistungen; eine davon war der CTBT. Großbritannien, Frankreich und Russland haben den CTBT ratifiziert und damit ihre Zusagen eingelöst; die USA (und mit Berufung auf das Beispiel der USA auch die Volksrepublik China) nicht, wenn man davon absieht, dass sie vorerst keine weiteren Nukleartests durchgeführt haben.¹⁴ Alles was der damalige Vorsitzende im Auswärtigen Ausschuss des Senats, Jesse Helms, zu einem Brief von Blair, Chirac und Schröder zu sagen hatte, die sich nachdrücklich für eine Ratifizierung des CTBT aussprachen, war: „(...) three overseas people who don't know anything about our country“.¹⁵

12 Vgl. etwa Ernst-Otto Czempel, *Weltpolitik im Umbruch: Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen*, München (Beck) 2002, Ekkehart Krippendorff, *Die Vereinigten Staaten und Israel: Projektionsflächen für Hoffnung und Hass*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 47, Nr. 8, 2002, S. 943-953 oder Harald Müller, *Amerika schlägt zurück: Die Weltordnung nach dem 11. September*, Frankfurt am Main (Fischer) 2003. Für die US-Seite vgl. nur den Beitrag von Stanley Hoffmann, *America Goes Backward*, in: *The New York Review of Books* vom 12. Juni 2003, S. 74-79.

13 Vgl. dazu Tabelle 8 auf S. 44.

14 Wie die Radikalkonservativen den Senat in die Ablehnung manövriert haben, ist u. a. nachzulesen bei Daryl Kimball, *What Went Wrong: Repairing the Damage to the CTBT*, in: *Arms Control Today*, Jg. 29, Nr. 10, Dezember 1999, S. 3-9 und Terry L. Deibel, *The Death of a Treaty*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 81, No. 5, September/Oktober 2002, S. 142-161.

15 Zitiert nach Thomas Graham/Damien J. LaVera, *Nuclear Weapons. The Comprehensive Test Ban Treaty and National Missile Defense*, in: Stewart Patrick/Shepard Forman (Hg.), *Multilateralism and U.S. Foreign Policy*, Boulder, Col.-London (Lynne Rienner) 2002, S. 225-245, hier S. 225.

In Europa kaum nachvollziehbar ist der heftige Widerstand in den USA gegen den Internationalen Strafgerichtshof (ICC), zumal sich dieses Objekt in vielerlei Hinsicht auf amerikanische Ideen und Traditionen zurückführen lässt. Ein wichtiger Grund, warum es überhaupt zum ICC-Statut kam, sind die unermüdlichen Aktivitäten einer amerikanischen NGO. Die USA sind eine Demokratie und verfügen über ein funktionierendes Rechtssystem, deshalb haben sie wenig vom ICC zu befürchten. Da die Basis des Völkerrechts das Prinzip der rechtlichen Gleichbehandlung ist, was natürlich nicht machtpolitische Gleichheit bedeutet, wird der Widerstand der USA gegen den ICC zwangsläufig so gedeutet, dass die Vereinigten Staaten sich außerhalb oder vielmehr oberhalb des Völkerrechts stellen wollen, sie sind nicht einmal mehr am rechtlichen Schein der Gleichheit interessiert. Die massiven Pressionen gegenüber der UNO und Beitrittsstaaten zum Statut des ICC haben diesen Eindruck nur verstärkt.¹⁶

Mein dritter Fall ist das Kyoto-Protokoll. Vieles lässt sich gegen diesen sehr unzulänglichen Versuch einer Eindämmung der globalen CO₂-Emissionen einwenden, aber er fußt auf einem breit konsensfähigen Kompromiss. Noch beunruhigender als dieses weitere Beispiel für amerikanischen Unilateralismus ist jedoch die Verbindung mit der Energiepolitik der neuen Regierung, die auf eine drastische Ausweitung bei der Nutzung fossiler Brennstoffe setzt.¹⁷ Die führende Ökonomie der Welt sieht ihre Zukunft in Energiequellen, deren Beitrag zu zerstörerischen Veränderungen im Weltklima inzwischen kaum noch bestritten wird.

Besonders pikant gerade im Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen um Saddam Husseins Verhalten gegenüber den Auflagen der Vereinten Nationen bezüglich seiner Massenvernichtungswaffen ist die Haltung der USA zur Chemiewaffenkonvention, von der ursprünglichen Konstruktion her möglicherweise das bedeutendste internationale Rüstungskontrollabkommen überhaupt, weil es multilateral (tendenziell global) und egalitär ist und das vollständige Verbot bzw. die vollständige Abrüstung einer ganzen Waffengattung durch intensive internationale Kontrollen vorsieht und damit eine neue staatengemeinschaftliche Definition und Praxis gemeinsamer Sicherheit hätte etablieren können. Obwohl gerade das vorbildliche Inspektionsregime auf Vorschläge der USA zurückgeht, haben die konservativen Gegner der Rüstungskontrolle in der republikanischen

16 Vgl. auch Pierre Hassner, *The United States: The Empire of Force or the Force of Empire?*, Chaillot Papers No. 54, September 2002, Paris (Institute for Security Studies) 2002, S. 46: „[...] the United States currently claims to make sovereign judgements on what is right and what is wrong, particularly in respect of the use of force, and to exempt itself with an absolutely clear conscience from all the rules that it proclaims and applies to others. One illustration of this is that an allegedly criminal head of state like Slobodan Milosevic is being treated as such and Serbia has been obliged by the United States to hand him over to the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia in The Hague or face the cancelling of its financial assistance, whereas the same United States deems it inconceivable for an American to be judged by any international court.“ Die Kritik zahlreicher VölkerrechtlerInnen in den USA unterscheidet sich kaum von der in Europa, vgl. Sarah B. Sewall/Carl Kaysen (Hg.), *The United States and the International Criminal Court*, Lanham-Boulder-New York (Roman and Littlefield) 2000.

17 Vgl. dazu Bill McKibben, *Some Like It Hot*, in: *The New York Review of Books* vom 5. Juli 2001, S. 35-38.

Partei im Ratifizierungsprozess mehrere substanzielle Einschränkungen bei den Inspektionen durchgesetzt, die das Abkommen erheblich verwässern, weil sich natürlich auch andere Unterzeichnerstaaten unter Berufung auf die Politik der USA gegenüber der Konvention Sonderregelungen herausnehmen werden. Hinzu kommt ein zumindest in der Anfangsphase äußerst unkooperatives, ja geradezu feindseliges Verhalten der amerikanischen Behörden bzw. zuständigen militärischen Stellen gegenüber den internationalen Inspektoren. Und all das, obwohl gerade die klassische Klientel der republikanischen Partei, nämlich die Industrie (in diesem Fall die chemische Industrie), die Geheimdienste und das Pentagon, jedenfalls in der Clinton-Administration, ausdrücklich für dieses Abkommen in seiner ursprünglichen Form Partei ergriffen haben.¹⁸

1.4. Welche und wessen Krise?

Neben Wahlkampfgeplänkel und alten emotionalen Reserven gibt es offenbar ernsthafte Differenzen zwischen den USA und Europa bzw. Deutschland. Kann man schon von einer Strukturkrise in den transatlantischen Beziehungen sprechen? Wessen Krise ist es überhaupt und was sind ihre Ursachen? Und vor allem: was ist ihre substanzielle Rationalität, nach welchem Maßstab reden wir überhaupt von einer „Krise“? Dieser Maßstab kann ja nicht Einigkeit nach der Devise sein, wer nicht für uns ist, ist gegen uns. Das widerspricht nicht nur fundamentalen demokratischen Grundsätzen, die im Idealfall die faire Kompromissbildung zwischen rational begründeten Positionen und legitimen Interessen erfordert. Diese Kompromissbildung hat sich auch ethisch-moralischen Forderungen an die inhaltliche Rationalität von Weltordnungspolitik im Sinne einer „menschen-dienlichen Sachlichkeit“¹⁹ zu stellen. Daraus ergibt sich, dass neben einer Einbettung der Kontroverse über den Irak-Krieg in die transatlantischen Beziehungen auch die Substanz der weltordnungspolitischen Konzeptionen zu prüfen ist. Ich werde dabei den Akzent stärker auf die US-amerikanische Seite legen, aber auch Probleme der deutschen bzw. der europäischen Position zur Sprache bringen. Dabei will ich zeigen, dass der Titel dieses Beitrags mehr als nur sprachspielerische Bedeutung hat und in welche Richtung die in ihm angelegte Spannung aufgelöst werden könnte.²⁰ Denn die realen politischen Probleme

18 Das Endergebnis, also zwar die Ratifizierung, aber mit erheblichen Einschränkungen, spiegelt die damaligen Machtkämpfe innerhalb der republikanischen Partei zwischen ihrem moderaten und ihrem radikalen Flügel. Zum Ganzen vgl. Amy E. Smithson, *The Chemical Weapons Convention*, in: Patrick/Forman, a.a.O. (Anm. 15), S. 247-265.

19 Ich kann diese Thematik, die auch das Forschungsprogramm der HSFK anleitet, hier nur andeuten; ich habe mich in einem anderen Kontext dazu ein klein wenig ausführlicher geäußert. Vgl. Gert Krell, *Die Intellektuellen und die Macht*, in: Thomas Greven/Oliver Jarasch (Hg.), *Für eine lebendige Wissenschaft des Politischen*, Frankfurt/M. (Suhrkamp) 1999, S. 107-117.

20 „Arroganz der Macht“ ist eine gängige Formulierung, mit der ich auf einen Buchtitel von William Fulbright, dem damaligen Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses im US-Senat, aus den sechziger Jahren anspiele. „Arroganz der Ohnmacht“ war eine spontane Eingebung, aber ich habe auch diesen Begriff nicht erfunden. Hassner, a.a.O. (Anm.16), S. 48, verwendet den Begriff „Arrogance of Impotence“, den er dem bedeutenden britischen Politikwissenschaftler Hedley Bull zuschreibt.

me hinter der (Psycho-)Symbolik der transatlantischen Beziehungen sind trotz „erlösender Gesten“ oder der Beschwörung gemeinsamer Werte und der Erfordernisse zweckgemeinschaftlicher Kooperation nicht vom Tisch.

2. Zum Stand der transatlantischen Beziehungen

2.1. Die Öffentlichkeiten: trotz aktueller Irritationen näher beieinander als die Politik

Die Prozentanteile für Befragte mit einer positiven Einstellung zu den USA haben sich – wie gezeigt – in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Spanien gegenüber einem historischen Tiefstand im März 2003 vor Ausbruch des Irak-Krieges etwas erholt, aber sie liegen immer noch unter den Werten von 1999/2000 bzw. 2002. Umgekehrt sind auch die Sympathien in den USA gegenüber Deutschland und Frankreich im Vergleich zum Februar 2002 massiv gefallen, und zwar von 83 auf 44 bzw. 79 auf 29 Prozent der Befragten (für Großbritannien von 90 auf 82, für Kanada von 83 auf 65). Persönliche Konsequenzen aus den veränderten Sympathien/Antipathien gezogen, nämlich keine amerikanischen Produkte mehr gekauft, haben in Westeuropa allerdings nur zwischen 4 und 12% der Befragten (in Pakistan, der Türkei, Jordanien und den palästinensischen Gebieten zwischen 30 und 40%), in den USA umgekehrt immerhin 14%. Politische Konsequenzen zeigen sich in dem in Europa verbreiteten Wunsch nach mehr Unabhängigkeit von den USA in der Außen- und Sicherheitspolitik: in Frankreich plädieren dafür 75%, in der Türkei und in Spanien 62, in Italien 61, in Deutschland 57, in Großbritannien 45 und in Kanada 43. In den USA wünschen immerhin noch 39% mehr Unabhängigkeit von den Europäern, möchte aber eine Mehrheit wie in Kanada und Großbritannien die Beziehungen so eng halten wie sie sind.

Wie stabil oder wie stark von bestimmten Ereignissen oder Umständen, also etwa dem Einfluss der Irak-Krise, geprägt diese Einstellungen sind, lässt sich aus diesen Daten allein nicht ersehen. In fast allen vom Pew Research Center im Mai 2003 befragten Staaten ergeben sich große Unterschiede, wenn diejenigen, die eine ungünstige Meinung von den USA haben, zwischen der Regierung und den USA allgemein unterscheiden können. Von wenigen Ländern wie Südkorea, Israel oder den palästinensischen Gebieten abgesehen, liegt für deutliche Mehrheiten unter dieser Gruppe das Problem bei Präsident Bush und nicht bei Amerika schlechthin. Gestützt werden diese Angaben durch die Daten für das Bild der Amerikaner (im Unterschied zu den USA) in der Welt. Hier fallen die Einbrüche gegenüber 2002 insgesamt deutlich geringer aus (Ausnahme: Jordanien), liegt die Zahl der Sympathisanten zwischen 10 und 20 Prozentpunkten über denen für das Land (bzw. seine Politik): Großbritannien 80:70 (Prozentanteil mit „Favorable View of Americans“

versus „of U.S.“ im Mai 2003), Kanada 77:63, Italien 77:60, Deutschland 67:45, Frankreich 58:43, Spanien 47:38, Türkei 32:15.²¹

Dieser differenzierte Gesamteindruck wird von der bislang gründlichsten Studie über politische Einstellungen in der westlichen Allianz bestätigt, die der Chicago Council on Foreign Relations zusammen mit dem German Marshall Fund Ende 2002 auf der Grundlage von Befragungen vom vergangenen Sommer herausgebracht hat.²² Diese Studie zeigt einige wichtige Differenzen, aber das Hauptergebnis lautet: die Öffentlichkeiten diesseits und jenseits des Atlantik liegen mit ihren politischen Grundauffassungen sehr viel näher beieinander als die Gegensätze in der großen Politik erwarten lassen. Auf der Sympathieskala schneiden die USA in Europa gut ab, und diese Sympathien werden erwidert. In Großbritannien, Polen, Italien und Deutschland hegt die Mehrheit sogar positivere Gefühle gegenüber den USA als gegenüber allen europäischen Ländern, die in der Befragung zur Diskussion standen.²³ AmerikanerInnen und EuropäerInnen haben eine ähnliche Hierarchie bei der Einschätzung der globalen Risiken und Gefahren, allerdings, und das ist ein wichtiger Unterschied: in den USA fühlt sich die Öffentlichkeit von fast allen genannten Gefahren stärker bedroht als in Europa.²⁴

21 Alle Daten nach Pew Research Center, a.a.O. (Anm. 6), S. 19-22.

22 Chicago Council on Foreign Relations/German Marshall Fund, Worldviews 2002: American and European Public Opinion and Foreign Policy, www.worldviews.org/detailreports/compreport.pdf (18.12.2002).

23 Ebda., S. 8f.

24 Ebda., S. 9. Einige kritische US-Werte wie Bedrohung durch den internationalen Terrorismus oder durch „unfriendly countries becoming nuclear“ (1999) bzw. „Iraq developing nuclear weapons (2002) haben sich 2002 gegenüber 1999 noch erhöht, lagen aber schon 1999 deutlich über den europäischen von 2002. (Terrorismus: USA 1999 84% und 2002 91%, Europa 2002 64%; „unfriendly countries becoming nuclear“ bzw. „Iraq developing nuclear weapons“: USA 1999 75%, 2002 86%, Europa 2002 57%). Ebda. und John E. Rielly (Hg.), American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1999, Chicago (Chicago Council on Foreign Relations) 1999, Figure 2-7, www.c CFR.org/publications/opinion/AmPuOp99.pdf (18.12.2002).

Tabelle 2

Bedrohungsvorstellungen in den USA und in Europa

Anteil derjenigen (in Prozent), die jede der im Folgenden genannten Bedrohungen für eine „äußerst wichtige“ (bzw. in den USA: „äußerst kritische“) Bedrohung der vitalen Interessen ihres Landes erachten

	USA	Europa
Internationaler Terrorismus	91	46
<i>Der Irak entwickelt Massenvernichtungswaffen</i>	86	57
Treibhauseffekt	46	49
<i>Islamischer Fundamentalismus</i>	61	47
Militärischer Konflikt zw. Israel und seinen arabischen Nachbarn	67	42
<i>Große Zahl von Einwanderern und Flüchtlingen</i>	60	37
Spannungen zwischen Indien und Pakistan	54	30
<i>Globalisierung</i>	29	20
China wird Weltmacht	56	18
<i>Wirtschaftliche Konkurrenz aus den USA (in Europa) bzw. aus Europa (in den USA)</i>	13	18
Politische Komplikationen in Russland	27	14

Quelle: Chicago Council on Foreign Relations, a.a.O. (Anm. 22) S. 9.

Besonders bedeutsam erscheint mir, dass die amerikanische Öffentlichkeit nicht weniger multilateralistisch eingestellt ist als die europäische. Drei Viertel der US-Bürgerinnen und Bürger sähen gerne die UNO gestärkt, ebenso viele wie in Europa. Und wenn es nach der amerikanischen Öffentlichkeit ginge, wären die eklatanten Beispiele, die ich oben genannt habe, kein Gegenstand innerwestlicher Kontroversen oder Anlass für Frustrationen proamerikanischer Europäer: 81% der US-BürgerInnen haben sich für die Ratifizierung des CTBT ausgesprochen, ebenso viele für die Chemiewaffenkonvention; 71% sind für den Internationalen Strafgerichtshof, 64% für das Kyoto-Protokoll.²⁵

Ein weiteres wichtiges Ergebnis sehe ich darin, dass die EuropäerInnen keineswegs so antimilitärisch eingestellt sind, wie viele „Hardliner“ in den USA kritisieren: In der Befürwortung des Einsatzes militärischer Macht liegen USA und Europa jedenfalls nicht weit auseinander, allerdings befinden sich die Deutschen immer etwa 10 Prozentpunkte

25 Chicago Council on Foreign Relations, a.a.O. (Anm. 22), S. 11. Die letzte Aussage muss in zweierlei Weise differenziert werden: Wenn gefragt wird, ob der ICC auch die Autorität haben soll, Gerichtsverfahren gegen die Soldaten des eigenen Landes einzuleiten, sprechen sich Mehrheiten in den USA (und in Russland!) dagegen, in Frankreich, Deutschland und Großbritannien dafür aus. (Frankreich und Russland liegen am weitesten auseinander). Auf die Frage, ob internationale Organisationen Entscheidungsgewalt in Umweltfragen haben sollen, antworten Mehrheiten in Frankreich und den USA mit nein, Mehrheiten in Russland, Großbritannien und Deutschland mit ja. (Frankreich und Deutschland liegen am weitesten auseinander.) Die Daten (nach Pew Research Center, Views of a Changing World, S. 101) zeigen, dass es auch fragwürdig sein kann, immer USA und Europa gegenüber zu stellen.

unter dem europäischen Durchschnitt.²⁶ Was die Bekämpfung des Terrorismus angeht, so liegen die Umfragewerte bei den „weicheren“, also den politischen Mitteln höher in Europa, bei den „härteren“, also den militärischen Mitteln höher in den USA, aber beide Seiten zeigen eine vergleichbare Entschlossenheit. (In Europa liegen die zuletzt genannten Werte bei Deutschen und Italienern unter, bei Briten, Franzosen, Holländern und Polen über dem Durchschnitt.) Die Einschätzung der Außenpolitik der Bush-Administration fällt in den USA insgesamt positiver aus als in Europa, etwas Anderes würde man auch kaum erwarten; aber auch die Öffentlichkeit der USA ist gespalten in ihrem Meinungsbild.²⁷

Was die Politik gegenüber dem Irak angeht, so waren in dieser Befragung nur 26% der befragten EuropäerInnen grundsätzlich und unter allen Umständen (also die Schröder-Position) gegen einen Angriff auf den Irak und nur 20% der AmerikanerInnen für einen Angriff der USA auch ohne Alliierte bzw. ohne UN-Mandat. 60% der EuropäerInnen und 65% der AmerikanerInnen verlangten als Vorbedingungen die Zustimmung der Vereinten Nationen und die Mitwirkung der Alliierten. In allen Szenarien, die abgefragt wurden, ergab sich in Europa eine knappe Mehrheit von 51-56% für eine Beteiligung, sofern ein Mandat der UNO gegeben war. Allein die Deutschen sprachen sich durchgängig mehrheitlich gegen eine militärische Intervention aus.²⁸

Neben vielen Gemeinsamkeiten gibt es außer dem generell höheren Bedrohungsgefühl in den USA noch zwei weitere auffällige Unterschiede: die EuropäerInnen stehen Militärausgaben sehr viel kritischer gegenüber als die US-Bürgerinnen und Bürger. Zwar sähen sie mehrheitlich Europa gerne als zweite Supermacht, nicht um mit den USA zu konkurrieren, sondern um mit ihnen gleichberechtigt zu kooperieren, aber sie sind nicht bereit, dafür mehr Geld für die Rüstung auszugeben; da lassen sie es lieber bei der bisherigen Arbeitsteilung, von der nun die AmerikanerInnen ihrerseits keineswegs begeistert sind. Und was den Nahost-Konflikt angeht, so sind die EuropäerInnen kritischer gegenüber Israel und sprechen sich deutlicher für einen Palästinenser-Staat aus als die AmerikanerInnen; allerdings wünscht auch eine deutliche Mehrheit der US-Bürgerinnen und Bürger, dass sich ihre Regierung beiden Konfliktparteien gegenüber fair verhält.²⁹

Als längerfristig wirksame Differenzen in politisch relevanten Grundauffassungen zwischen den USA und Europa kommen allerdings noch andere Faktoren ins Spiel: in Fragen der Religiosität, in ihrem Patriotismus und ihrer Einstellung zum Verhältnis zwischen persönlichem Erfolg und Wohlfahrtsstaat fallen die AmerikanerInnen weit aus dem

26 Die spezifisch deutsche Reserve im Vergleich mit anderen europäischen Ländern hat etwas mit der unterschiedlichen Geschichte zu tun: Deutschland war im Zweiten Weltkrieg der Aggressor, die anderen Europäer mussten sich verteidigen; für sie hat also das Militär historisch eine positivere Bedeutung.

27 Chicago Council on Foreign Relations, a.a.O. (Anm. 22), S. 13 und 16.

28 Ebda., S. 22.

29 Zum Ganzen vgl. auch Craig Kennedy/Marshall M. Bouton, *The Real Trans-Atlantic Gap*, in: *Foreign Policy*, November/Dezember 2002, S. 66-74, mit einer etwas skeptischeren Interpretation der Daten.

üblichen OECD-Profil heraus.³⁰ Die USA sind die einzige unter den wohlhabenden Nationen, in der die BürgerInnen die persönliche Freiheit höher einschätzen als die staatliche Vorsorge für ein soziales Netz. Und nur noch in Kanada glaubt wie in den USA eine Zweidrittelmehrheit, der Erfolg im Leben sei eine Frage des persönlichen Einsatzes. In allen anderen vom Pew Research Center befragten Ländern behaupten das nur Minderheiten. Fast 60% der amerikanischen Bevölkerung geben an, die Religion spiele eine sehr wichtige Rolle in ihrem Leben, in West- und Osteuropa sagen das nur zwischen 11 (Frankreich, Tschechien) und 33% (Polen). Nur 55% der US-Bürgerinnen und Bürger vertreten die Auffassung, Religion sei Privatsache und habe in der Politik nichts zu suchen. Damit liegen die USA noch unter den Werten vieler islamisch geprägter Länder, in jedem Fall aber deutlich unter denen in Westeuropa. 58:40% der AmerikanerInnen sind davon überzeugt, man müsse an Gott glauben, um moralisch handeln zu können; in den großen europäischen Ländern ist das Verhältnis umgekehrt: 33:60 in Deutschland, 27:70 in Italien, 25:73 in Großbritannien und 13:86 in Frankreich. Auch im Patriotismus liegen die USA näher am Profil der Entwicklungsländer, die AmerikanerInnen zeigen unter den westlichen Demokratien den größten Nationalstolz. Außerdem sind sie fest davon überzeugt, dass die Verbreitung amerikanischer Ideen und Gebräuche auch allen anderen Menschen zugute kommen wird. Im „World Values Survey“ von 1999/ 2000 gaben über 70% der befragten US-BürgerInnen an, sie seien „sehr stolz“, AmerikanerInnen zu sein, in Westeuropa lagen die Werte in der Regel um 20 und mehr Prozentpunkte darunter: Großbritannien 49%, Dänemark 48, Frankreich 40, Italien 39, die Niederlande 20%; in Irland bei 74 und in Polen bei 71%.³¹

2.2. Die Wirtschaftsbeziehungen: Konkurrenz mit Risiken bei intensiver symmetrischer Verflechtung

Die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen bilden das weltweit engste Handels- und Investitionssystem, die „wohl am dichtesten verflochtene Wirtschaftsregion der Erde“.³² Ihre Gütermärkte sind weitgehend homogen, die bilateralen Handelsströme bestehen zu einem hohen Grad aus intra-industriellem Handel, der transatlantische Dienstleistungshandel ist hoch entwickelt; ein großer Teil des Handels zwischen Europa und den USA

30 Die folgenden Daten, wenn nicht anders angegeben, nach Pew Research Center, a.a.O. (Anm. 6), S. 39 und 105-107.

31 Vgl. Minxin Pei, The Paradoxes of American Nationalism, in: Foreign Policy, Mai/Juni 2003, S. 31-37, hier S. 32. In einer Untersuchung über Nationalismus in 23 Ländern aus dem Jahre 1998 kamen die USA auf Platz 1, vgl. Tom W. Smith/Lars Jarkko: National Pride. A Cross-National Analysis, Chicago 1998.

32 Vgl. dazu Jens van Scherpenberg, Konkurrenten und Partner: Die Außenwirtschaftsbeziehungen zwischen USA und EU, in: Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hg.), Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Baden-Baden (Nomos) 2000, S. 87-108, das Zitat S. 91. Eine Reihe von Anregungen für den Zugang zur Thematik verdanke ich Kinka Gerke-Unger, Transatlantische Wirtschaftsbeziehungen, Vortrag im Rahmen des Studienprogramms USA des Zentrums für Nordamerika-Forschung an der Goethe-Universität Frankfurt/M., November 2001.

besteht inzwischen aus Tauschprozessen innerhalb multinationaler Konzerne. Mit 18,5% bzw. 15,4% (2001) führen EU bzw. USA die Liste der bedeutendsten Güter-Exporteure der Welt an, bei den Importen liegen die USA mit 23,5% vor der EU mit 18,2% (jeweils ohne intra-EU Handel).³³ Die außenwirtschaftliche Empfindlichkeit der USA und der EU ist etwa gleich, die Außenhandelsquote liegt in den USA für 2001 bei 9,3% (2000: 10,2%) und in der EU für 2001 bei 11,4%.³⁴ EU und USA nehmen wechselseitig einen führenden Platz in der jeweiligen Handelsstatistik ein, wobei der Exportmarkt der USA für die EU im Laufe der neunziger Jahre noch wichtiger geworden, die relative Bedeutung der EU für die USA dagegen etwas zurück gegangen ist.

Tabelle 3

Verteilung des Güterhandels für EU und USA, Hauptländer, 2001
(ohne Handel zwischen den EU-Ländern; Angaben in Prozent)

		EU		USA			
		Exporte	Importe	Exporte		Importe	
USA	24,1	USA	18,8	Kanada	22,4	EU	19,2
Schweiz	7,6	China	7,4	EU	21,8	Kanada	18,7
Japan	4,5	Japan	7,4	Mexiko	13,9	Mexiko	11,3
Polen	3,6	Schweiz	6,0	Japan	7,9	Japan	11,0
China	3,0	Russ. Föd.	3,7	Rep. Korea	3,0	China	9,3

Quelle: Eigene Berechnungen nach WTO Annual Report 2002, Tabelle III.17 und III.39.

Besonders eng sind die Investitionsbeziehungen zwischen den USA und der EU, sie sind das entscheidende Merkmal der wachsenden transatlantischen Wirtschaftsverflechtung, und sie bilden einen deutlichen Schwerpunkt in der weltweit zunehmenden Verflechtung bei den Direktinvestitionen. Die Investitionen zwischen EU und USA machten 1995-1999 27% der weltweiten Investitionsströme (einschließlich Ströme zwischen EU-Ländern) aus, bei den Beständen waren es Ende 1998 22%. Im Durchschnitt gingen 1995-1999 31,2% der Abflüsse an Direktinvestitionen aus der EU in die USA, kamen 24,3% der Zuflüsse in die EU aus den USA. Rechnet man die Investitionsströme innerhalb der EU heraus, dann erhöhen sich die Prozentwerte sogar auf 57 bzw. 62. Von den USA aus gesehen ergibt sich ein ähnlich intensives Bild. Im Durchschnitt gingen zwischen 1995 und 1999 45,2% des im Ausland investierten Kapitals (nur Direktinvestitionen) in die EU,

33 Eigene Berechnungen nach WTO Annual Report 2002, Genf (WTO) 2002, Tabelle A4 und A5.

34 Wieder ohne den Handel innerhalb der EU. Quelle: Eigene Berechnungen (Exporte plus Importe geteilt durch zwei bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt) auf der Grundlage von USA Statistics in Brief, www.census.gov (8.1.2003) bzw. Eurostat, Statistik kurz gefasst, Wirtschaft und Finanzen, Thema 2-53/2002 (Das Bruttoinlandsprodukt 2001), T 2 und Eurostat, Außen- und Intrahandel der Europäischen Union, Luxemburg (Europäische Gemeinschaften) 2002, S. 15.

und sogar 72,4% der Zuflüsse kamen aus der EU. Interessant ist auch die Dynamik der Entwicklung, die sich 1998 und 1999 gegenüber 1995-1997 erheblich beschleunigt hat, d. h. die Prozentwerte für 1998 und 1999 liegen deutlich über den genannten Durchschnittswerten.³⁵

Tabelle 4

Verteilung der Direktinvestitionen für EU und USA, Hauptländer bzw. -regionen
DI-Ströme, Durchschnitt der Jahre 1995-1999 (einschl. Investitionen zwischen
den EU-Ländern; Angaben in Prozent)

	EU		USA	
	Abflüsse	Zuflüsse	Abflüsse	Zuflüsse
EU	43,8	EU 43,8	EU 45,2	EU 72,4
USA	31,2	USA 24,3	Kanada 9,8	Kanada 7,2
Südamerika	5,9	EFTA 6,0	Asien* 9,7	Japan 6,0
EFTA	3,5	Mittelam. 2,5	Südamerika 7,4	EFTA 4,1
Beitrittsländer	2,9	Japan 1,5	Mittelam. 4,8	Mittelam. 1,7

*ohne Japan (wird getrennt ausgewiesen)

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben bei Eurostat, Statistik kurz gefasst, Wirtschaft und Finanzen, Thema 2-30/2001, S. 7.

35 Daten nach Eurostat, Statistik kurz gefasst, Wirtschaft und Finanzen, Thema 2-30/2001 (Anteil der EU an den weltweiten Direktinvestitionen der Jahre 1995-1999), S. 1-3 bzw. eigene Berechnungen nach Angaben auf S. 7.

Tabelle 5

Verteilung der Direktinvestitionen für EU und USA, Hauptländer bzw. -regionen

Weltweite DI-Bestände Ende 1998 (einschließlich Investitionen zwischen den EU-Ländern; Angaben in Prozent)

		EU		USA			
		Abflüsse	Zuflüsse	Abflüsse		Zuflüsse	
EU	45,3	EU	59,9	EU	43,2	EU	58,0
USA	24,5	USA	29,2	Kanada	10,1	Japan	15,2
EFTA	5,0	EFTA	10,4	Asien*	9,8	Kanada	9,5
Südamerika	4,3	Japan	3,2	Südamerika	7,6	EFTA	6,5
Asien*	3,8	Mittelam.	2,3	EFTA	4,8	Mittelam.	2,2

*ohne Japan (wird getrennt ausgewiesen)

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben bei Eurostat, Statistik kurz gefasst, Wirtschaft und Finanzen, Thema 2-30/2001, S. 7.

Obwohl die DI-Ströme 2001 insgesamt deutlich zurückgegangen sind, waren die USA weiterhin der wichtigste Partner der EU, fast die Hälfte des aus der EU in Drittländer, also nicht in die EU selbst fließenden DI-Kapitals ging in die USA, und 55% der DI-Zuflüsse aus Drittländern in die EU stammten aus den USA.³⁶

Die Koordination der Außenwirtschaftspolitik und damit die politische Integration bleiben freilich hinter diesen eindrucksvollen Transaktionen zurück, jedenfalls haben sich bislang die hohen Erwartungen, die mit dem Projekt einer transatlantischen wirtschaftlichen Partnerschaft zeitweise verbunden waren, nicht erfüllt, im Laufe der neunziger Jahre haben die Konflikte zwischen den USA und der EU sogar zugenommen.³⁷ Die Streitfragen und Streitfälle in und außerhalb der WTO beziehen sich auf sechs verschiedene Ebenen: auf aktuelle Großkonflikte wie die Zölle auf Stahlimporte (durch Kompromisse vorerst deeskaliert) und die Exportförderung durch Steuervergünstigungen (nicht dauerhaft gelöst), auf lang anhaltende Konflikte wie die Subventionen für Großraumflugzeuge und den Einsatz von Hormonen bei der Rinderzucht, auf Konflikte, die sich aus neuen Technologien und unterschiedlichen Konsumgewohnheiten ergeben (genmanipulierte Nahrungsmittel ist der aktuellste und möglicherweise brisanteste dieser neuen Großkonflikte), auf Unterschiede im Kartellrecht, die bei Fusionen relevant werden, auf extraterritoriale Sanktionen (mit denen der US-Kongress Drittländer zwingen will, sich seiner Boykott-Politik gegenüber Kuba, Libyen und Iran anzuschließen) und schließlich auf Differenzen

36 Eurostat, Statistik kurz gefasst, Wirtschaft und Finanzen, Thema 2-30/2002, S. 2.

37 Vgl. van Scherpenberg, a.a.O. (Anm. 32), S. 93ff.

über die Weltwirtschaftsordnung, etwa über die notorische Agrarpolitik, an der die laufende Welthandelsrunde wieder einmal stagniert.³⁸

USA und EU schenken sich in diesen Kontroversen nichts, sie werden zum Teil erbittert ausgefochten. Viele der Klagen, die seit 1995 bei der WTO wechselseitig vorgebracht werden, haben grundsätzliche Bedeutung, deshalb werden die Grenzen der Streitschlichtung bewusst ausgereizt. Aber in diesem Mechanismus besteht auch das zentrale positive Element in den Handelskontroversen der letzten acht Jahre:

„Die Konflikte werden eben nicht mehr durch den wechselseitigen Einsatz unilateraler handelspolitischer Waffen ausgetragen, das transatlantische handelspolitische Kräftenessen hat sich stattdessen auf die WTO verlagert, als rechtsförmiger Streit und die Auslegung der WTO-Bestimmungen. Und dieser Streit wird nicht von den Beteiligten bilateral ausgefochten, sondern durch die zuständigen Organe des WTO-Streitbeilegungsmechanismus entschieden.“³⁹

Die Tabelle mit Klägern und Beklagten zeigt für die USA wie für die EU ein doppeltes Gleichgewicht: beide klagten insgesamt etwa genau so oft wie sie selbst beklagt werden, allerdings werden die USA insgesamt stärker beklagt, und zwar vor allem aus dem OECD-Bereich außerhalb Europas. Das wechselseitige Verhältnis der Klagen zwischen EU und USA ist ebenfalls ausgewogen.

Tabelle 6

Kläger und Beklagte vor der WTO, 1995-2002

	Beklagte:	USA	EU*	sonst. Europa	sonst. OECD	EL**	Summe
Kläger:							
USA	–	27	3	19	23	72	
EU	25	–	0	13	21	59	
sonst Europa	2	0	6	1	6	12	
sonst. OECD	24	8	1	6	9	48	
EL**	25	21	2	4	39	91	
Summe	76	55	13	43	95		

*EU oder einzelne Mitglieder

** Entwicklungsländer

Quelle: Eigene Berechnungen⁴⁰ nach WTO, *Dispute Settlement – Status In Brief of the Disputes*, www.wto.org/english/tradtop_e/disput_e/dispu_status_e.htm

38 Vgl. dazu Raymond J. Ahearn: U.S.-European Union Trade Relations. Issues and Policy Challenges, Issue Brief for Congress, Updated December 16, 2002, Washington, D.C. (Congressional Research Service) 2002.

39 van Scherpenberg, a.a.O. (Anm. 32), S. 103.

40 Bei die Ländergruppen übergreifenden Mehrfachklagen (mehrere Kläger oder Beklagte) habe ich mehrfach gezählt, deshalb sind die Summen der Spalten- und Zeilensummen nicht identisch.

Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang noch zwei Entwicklungen. Zum einen haben die USA, deren klares Votum Ende 1994 für die Ratifizierung der WTO – Mehrheiten beider Parteien in beiden Häusern – der Kongress mit einem massiven Souveränitätsvorbehalt versehen wollte, inzwischen offenbar den Streitschlichtungsprozess akzeptiert, obwohl er ihnen weniger Vorteile eingebracht hat, als sie zunächst erhofft hatten.⁴¹ Aus der von Senator Robert Dole ursprünglich geplanten „WTO Dispute Settlement Review Commission“, die die Schiedssprüche der WTO auf „fairness“ gegenüber den USA überprüfen und gegebenenfalls dann den Austritt aus der Welthandelsorganisation empfehlen sollte, ist jedenfalls bis heute nichts geworden. (Möglicherweise wurde dieses Vorhaben aus taktischen Gründen lanciert, um die Skeptiker auf die Seite der Zustimmung zur WTO zu ziehen. Aber es gilt auch: kein anderes WTO-Mitglied wäre jemals auch nur auf eine solche Idee gekommen.) Und die Erneuerung der Zustimmung des Kongresses alle fünf Jahre, die der Abgeordnete Newt Gingrich ausgehandelt hatte, ist bislang problemlos erfolgt. Zum zweiten haben sich beide Seiten bemüht, Grenzen einzuhalten, deren Überschreitung das etablierte System insgesamt sprengen könnte, und z. B. bei den äußerst brisanten extraterritorialen Sekundärsanktionen⁴² auf die volle Durchsetzung ihrer Standpunkte verzichtet. Die US-Administrationen haben sich bei der Anwendung der Drittsanktionen zurückgehalten, und die EU hat den Fall zwar bei der WTO eingereicht, aber bislang nicht weiter verfolgt. Bei einer Verurteilung würden die USA aller Voraussicht nach die in diesem Fall höchst fragwürdige sicherheitspolitische Ausnahmeregelung des Art. 21 für sich in Anspruch nehmen, was zu einer schweren Beschädigung des Streitschlichtungsmechanismus und damit auch der WTO führen dürfte.⁴³

Auch beim jüngsten Streit um die WTO-widrigen Stahlzölle, die Präsident Bush u. a. aus wahltaktischen Gründen einführt und die sich schwerpunktmäßig gegen die EU richteten, waren beide Seiten um Schadensbegrenzung bemüht. Die EU antwortete mit – möglicherweise ebenfalls nicht WTO-konformen – Gegenmaßnahmen und brachte den Fall vor die Welthandelsorganisation, zugleich handelte sie mit den USA Ausnahmen aus, die sich auf über 50% der betroffenen Importe beziehen. Handelspolitisch hat die EU in der Stahlfrage keineswegs eine „reine Weste“. Sie produziert zwar inzwischen wesentlich

41 Vgl. dazu John Odell/Barry Eichengreen, *The United States, the ITO, and the WTO: Exit Options, Agent Slack, and Presidential Leadership*, in: Anne O. Krueger (Hg.), *The WTO as an International Organization*, Chicago-London (University of Chicago Press) 2000, S. 181-209, hier S. 205. Bekanntlich war es 1949/50 aufgrund starker Opposition im Kongress nicht zur Ratifizierung der ITO, des eigentlichen Vorläufers der WTO, gekommen. Eine knappe, aber interessante Einschätzung des allgemeinen aktuellen Standes der rechtlichen und politischen Problematik des Schiedsverfahrens und möglicher Verbesserungen geben Susan Esserman/Robert Howse, *The WTO on Trial*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 82, Nr. 1, Januar/Februar 2003, S. 130-140.

42 Damit sind Sanktionen gemeint, die die USA gegenüber Dritten aussprechen können, wenn sich diese nicht konform zur amerikanischen Sanktionsgesetzgebung gegenüber Kuba, Iran oder Libyen verhalten. Zu diesem besonders eklatanten Fall US-amerikanischen Unilateralismus vgl. Kinka Gerke, *Die unilaterale Versuchung. Die Sanktionen der USA gegen die Handelspartner Kubas, Irans und Libyens und ihre Auswirkungen auf das Welthandelsregime*, HSFK-Report 2/1997, Frankfurt am Main (HSFK) 1997.

43 van Scherpenberg, a.a.O. (Anm. 32), S. 101.

effizienter als die rückständige und fragmentierte amerikanische Stahlindustrie, hat aber in den achtziger Jahren ihren eigenen Umstrukturierungsprozess massiv mit Selbstbeschränkungsabkommen und Importquoten abgesichert.⁴⁴

Der Streit um die Stahlzölle ist noch aus anderen Gründen von Bedeutung, er verweist auf eine grundsätzliche Problematik US-amerikanischer Weltordnungspolitik im Bereich der Wirtschaftsbeziehungen. Bekanntlich haben die USA in entscheidendem Maße die Weltwirtschaftsordnung der Nachkriegszeit begründet und geprägt.⁴⁵ Sie haben im Interesse einer Liberalisierung des Welthandels und aus sicherheitspolitischen Gründen dabei immer wieder kurzfristige wirtschaftliche Vorteile zurückgestellt und damit die Rolle des „gütigen Hegemons“ zumindest im Rahmen der OECD-Welt und gegenüber einigen bevorzugten Entwicklungsländern lange Zeit wirksam und glaubwürdig wahrgenommen. Protektionistische Forderungen des Kongresses konnten in der Regel abgefangen oder abgefedert werden. Die Dominanz des Multilateralismus in der Außenwirtschaftspolitik ist jedoch seit den siebziger Jahren mehr und mehr einer Mischung aus Multilateralismus, Regionalismus, Bilateralismus und Unilateralismus gewichen, protektionistische Interessen haben sich deutlicher Gehör verschafft. Für diese Entwicklung ist eine Reihe von Gründen ausschlaggebend. Zum einen haben die USA ihre dominierende Stellung in der Weltwirtschaft verloren, sie sind nicht mehr eindeutig Hegemon. Zum zweiten hat sich durch die erfolgreichen Zollsenkungen die Konkurrenz im Handel auf Gebiete verlagert, die schwieriger zu verregeln sind und stärker in die jeweiligen Strukturen und Praktiken der beteiligten Ökonomien eingreifen. Zum dritten hat sich der Kongress sowohl intern demokratisiert als auch gegenüber der Exekutive partiell emanzipiert, was eine größere Durchlässigkeit für protektionistische Forderungen bedeutet. Und schließlich fehlt seit dem Ende des Ost-West-Konflikts die sicherheitspolitische Klammer, die konkurrierende wirtschaftliche Interessen eindämmen konnte.

Alle Analysen stimmen darin überein, dass die USA die Rolle des wohlwollenden Hegemons in der Wirtschaftspolitik nicht mehr durchgängig, sondern nur noch selektiv wahrnehmen. Ihr Beitrag zur Weltwirtschaftsordnung unterliegt einem strukturellen Dilemma.⁴⁶ Entweder verhält sich die Administration konsequent antiprotektionistisch (so wie Clinton in der Stahlfrage), dann wird der Kongress ihr nicht die notwendige Freiheit lassen, die sie braucht, um weitere Welthandelsrunden erfolgreich zu makeln. Die Bemü-

44 Vgl. dazu Andreas Falke, „New Thinking“? Außenhandelspolitik der USA im Licht der neuen Bedrohung, Beitrag zur Jahrestagung der DGfA in Lambrecht/Pfalz, 15.-17. Nov. 2002, S. 25; erscheint in: Werner Kremp/ Jürgen Wilzewski (Hg.), *Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die amerikanische Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika*, Baden-Baden (Nomos) 2003 (i.D.).

45 Zur Entwicklung der US-Außenwirtschaftspolitik insgesamt vgl. Kinka Gerke/Monika Medick-Krakau, Wandel in der amerikanischen Außenwirtschaftspolitik, in: Monika Medick-Krakau (Hg.), *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden (Nomos) 1999, S. 227-253 und Stefan A. Schirm, Reziprozität und Marktöffnung: Multilaterale, bilaterale und regionale Strategien der Außenhandelspolitik, in: Rudolf/Wilzewski, a.a.O. (Anm. 32), S. 247-268.

46 Vgl. Falke, a.a.O. (Anm. 44), S. 28.

hungen, eine solche neue Runde in Gang zu bringen, sind im Dezember 1999 in Seattle aus verschiedenen Gründen gescheitert, u. a. an der Position der USA. Die Regierung Clinton hatte zu viele Forderungen ihrer gesellschaftlichen Klientel aufnehmen müssen, die international nicht verhandelbar waren. Oder die Administration geht den umgekehrten Weg, so wie es Bush jr. getan hat. Bush machte protektionistische Zugeständnisse in der Stahlfrage, um so eine Mehrheit für die „Trade Promotion Authority“ im Kongress und damit die Verhandlungsvollmacht für ein neues multilaterales Handelsabkommen zu bekommen, verbunden mit der Zusage, später nicht über Einzelheiten eines solchen Vertrages intern nachzuverhandeln. Die TPA hing an einigen republikanischen Abgeordneten aus Stahl produzierenden Staaten im mittleren Westen, und Bushs Rechnung ist, wenn auch nur knapp, aufgegangen. In der Tat sind die USA in Doha im November 2001 als „ehrlicher Broker“ aufgetreten und haben so zur Aufnahme einer neuen internationalen Verhandlungsrunde beigetragen. Die Wiederherstellung der Legitimität der Handelsliberalisierung und die Behauptung der WTO sind wichtige Zielsetzungen in der Außenwirtschaftspolitik der Regierung Bush. Dabei spielt das sicherheitspolitische Kalkül, sich im Kampf gegen den Terrorismus gegenüber der Dritten Welt kooperationsbereit zu zeigen, eine wichtige Rolle.⁴⁷

Es gibt eine Reihe von Problemen und Konflikten in den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den USA und Europa. Sie sind Ausdruck ökonomischer Rivalität, unterschiedlicher Regulationsformen, die z. T. erst durch die zunehmende Verflechtung zum Gegenstand von Kontroversen und Abstimmungsbedarf werden, außerdem unterschiedlicher Ordnungsvorstellungen für die Organisation der Weltwirtschaft. Gleichwohl rechnen die meisten ExpertInnen nicht damit, dass es hier zu einer vergleichbaren Addition von Bruchstellen kommt wie in anderen Bereichen der Weltordnung, etwa in der Sicherheitspolitik oder im Völkerrecht insgesamt. Ein entscheidender Grund dafür dürfte darin zu sehen sein, dass die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und Europa symmetrisch sind. Die Ökonomien der USA und der EU sind hochgradig integriert und vernetzt, und die Vernetzung nimmt zu. Die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen bilden das weltweit engste Handels- und Investitionssystem, stärker noch als über den Handel sind die Wirtschaften der USA und der EU inzwischen über Investitionen miteinander verbunden. Die wirtschaftspolitische Integration bleibt zwar hinter den realen Austauschprozessen zurück, aber diese sind stark verregelt und der Verregelungsmechanismus wird, auch wenn er im Detail selbst weiter Gegenstand der Kontroverse ist, im Prinzip von beiden Seiten akzeptiert. Neben dem Modus der Macht prägt der Modus des Kompromisses die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen. Durch symmetrische Vernetzung und durch Verregelung ist zumindest partiell ein Ersatz entstanden für die gesunkene hegemoniale Kompetenz der USA. Ordnungspolitische Leistungen müssen jedoch vermehrt auch von anderen Wirtschaftsmächten und -gruppen erbracht werden. Die EU hat sich hier (noch) nicht hinreichend als wirksame und glaubwürdige Alternative etablieren können.

47 Ebd., S. 17.

Ob dieser insgesamt gemäßigt optimistische Befund Bestand haben wird, ist nicht gesichert; das hängt auch von der weiteren weltkonjunkturellen Entwicklung ab. Die amerikanische Ökonomie ist keineswegs so stabil, wie es gelegentlich scheint.⁴⁸ Die europäischen Länder sehen sich teilweise vor ähnlichen strukturellen Problemen der ökonomischen Entwicklung, die auch auf dieser Seite des Atlantiks die Bereitschaft zu außenwirtschaftlichen Kompromissen beeinträchtigen könnten. Die Auseinandersetzungen über die Agrarpolitik in der Doha-Welthandelsrunde, in der sich USA und Europa den Schwarzen Peter zuschieben, wo sie doch beide zu Lasten der Entwicklungsländer ihre industriellen Großbauern hoch subventionieren, sind ein aktuelles Indiz für den Mangel an ordnungspolitischer Kompetenz der beiden größten Weltökonomien, die „die wichtige Aufgabe der Gestaltung der Globalisierung sträflich vernachlässigt und sich statt dessen auf einen kurzsichtigen und gefährlichen Konkurrenzkampf eingelassen (haben)“.⁴⁹

2.3. Der „politische Überbau“: hochgradig entfremdet

2.3.1. Von der liberalen Hegemonie zum Neoimperialismus: der Paradigmenwechsel in der „Grand Strategy“ der USA

Im „politischen Überbau“ insgesamt, in der „Grand Strategy“ der Sicherheits- und Bündnispolitik sowie der allgemeinen Außenpolitik sind die Differenzen freilich markant. Experten für amerikanische Außenpolitik nicht nur in Deutschland wie Ernst-Otto Czempiel oder Harald Müller,⁵⁰ sondern auch US-amerikanische Politologen wie G. John Ikenberry, der ein bedeutendes Buch über die Weltpolitik der USA im 20. Jahrhundert geschrieben hat,⁵¹ glauben in den weltpolitischen Ordnungsvorstellungen der Bush-Administration grundlegende Veränderungen der amerikanischen Globalstrategie zu erkennen: „(...) actions are afoot to dramatically alter the political order that the United States has built with its partners since the 1940s.“⁵² Der Entwurf amerikanischer Weltordnungspolitik für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg fußte auf liberal-institutionalistischen Vorstellungen. Freier Welthandel, Demokratie/Demokratisierung und multilaterale Institutionen sollten eine Weltordnung schaffen, die eine neue Weltwirtschaftskrise und einen neuen Weltkrieg verhindert. Diese Ordnung sollte amerikanischen Interessen dienen, aber sie war zugleich ein Angebot an alle anderen Länder, die soziali-

48 Vgl. dazu unten Kapitel 3.4.

49 Vgl. dazu Heribert Dieter: Abschied vom Multilateralismus? Der neue Regionalismus in der Handels- und Finanzpolitik, SWP-Studie S 4, Berlin 2003, S. 6 und 27, das Zitat S. 27. Das Gesagte gilt auch für Defizite in der internationalen finanzpolitischen Zusammenarbeit.

50 Vgl. Czempiel, a.a.O. (Anm. 12), Müller, a.a.O. (Anm. 12).

51 G. John Ikenberry, *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton, N.J.-Oxford (Princeton University Press) 2001.

52 G. John Ikenberry, *America's Imperial Ambition*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 81, Nr. 5, September/Oktober 2002, S. 44-60, das Zitat S. 44.

stischen zunächst eingeschlossen. Als „kluger Hegemon“⁵³ waren die USA bereit, ihre militärische und wirtschaftliche Übermacht (raw power) in eine institutionell abgesicherte und legitimierte Ordnung einzubringen (legitimate authority). Durch „bonding“, „binding“ und „voice opportunities“, also durch Herstellen von Gemeinsamkeiten, durch Regeln für alle und damit die Selbstbindung des Hegemons und durch Mitspracherechte für die weniger mächtigen Staaten, würde die führende Supermacht zwar auf kurzfristige Machtgewinne verzichten, dafür aber eine langfristig stabile und kostengünstige Führungsrolle spielen können. Zwar wurde diese von den USA entworfene Hegemonial-Ordnung bald vom Ost-West-Konflikt überlagert, in dem Abschreckung und Eindämmung dominierten, aber sie verschwand nicht, sie musste lediglich auf den „westlichen“ Teil der Welt beschränkt werden:

„In effect, the United States built an institutionalized coalition of partners and reinforced the stability of these mutually beneficial relations by making itself more ‘user-friendly’ – that is, by playing by the rules and creating ongoing political processes that facilitated consultation and joint decision-making.“⁵⁴

Es war nur konsequent, dass nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die USA unter George Bush sr. und dann unter Bill Clinton auf den liberal-institutionalistischen Entwurf US-amerikanischer Weltpolitik zurückgriffen. Erst mit der „konservativen Revolution“ und der starken Position der neokonservativen Republikaner im Kongress deutete sich der Wandel in der US-amerikanischen Weltpolitik an, der jetzt die Bush-Administration bestimmt. In der „Grand Strategy“ etabliert sich ein neues Paradigma, das sich als Antwort auf den Terrorismus präsentiert, aber tiefere Wurzeln hat. Dem neoimperialen Paradigma zufolge fühlen sich die USA weniger der Kooperation mit ihren Verbündeten verpflichtet und weniger an internationale Regeln gebunden. Sie wollen vielmehr ihre neue militärische Übermacht dazu nutzen, die Welt nach ihren eigenen Vorstellungen zu gestalten.⁵⁵

Die neue „Grand Strategy“ baut zum einen auf dauerhafte militärische Überlegenheit kombiniert mit einer höheren Bereitschaft, militärische Gewalt auch anzuwenden (realist anti-appeasement). Die USA werden alles daran setzen, ihren militärischen Vorsprung aufrecht zu erhalten. Keine andere Macht oder Mächtigkeitsgruppierung soll die Gelegenheit

53 Hegemonie heißt in der modernen politikwissenschaftlichen Terminologie, und zwar sowohl im moderaten Realismus wie im liberalen Institutionalismus oder auch im gramscianischen Neomarxismus, nicht einfach Dominanz. Eine hegemoniale Ordnung liegt dann vor, wenn es einem Staat gelingt, eine Weltordnung mit einem glaubwürdigen universalen Anspruch zu schaffen und aufrecht zu erhalten, also wohlgeordnet nicht eine Ordnung, in der ein Staat andere Staaten direkt und unverhüllt ausbeutet. Es muss eine Ordnung sein, die für die anderen so attraktiv ist, dass sie sich freiwillig integrieren. Vgl. zu dieser Thematik auch die Literaturübersicht und die nach Kontexten differenzierende zusammenfassende Analyse amerikanischer Hegemonie bei Bernd Kubbig, in: ders. (Guest Editor), *Toward a New American Century? The US Hegemon in Motion*, *Amerikastudien*, Jg. 46, Nr. 4, 2001, S. 495-524 (Introduction) und 661-686 (Conclusions).

54 Ikenberry, a.a.O. (Anm. 52), S. 48f.

55 Ich fasse die sieben Elemente bei Ikenberry zusammen und integriere den Beitrag von David Hastings Dunn, *Myths, Motivations and Misunderestimations*. *The Bush Administration and Iraq*, in: *International Affairs*, Jg. 79, Nr. 2 (März 2003), S. 279-297.

bekommen, zu ihnen machtpolitisch aufzuschließen; sie sollen so weit überlegen sein, dass die anderen gar nicht den Versuch wagen aufzuholen.

Zur neuen Globalstrategie gehört eine Dramatisierung und Integration neuer Bedrohungen (threat inflation and conflation), denen mit Abschreckung allein nicht mehr beizukommen ist. Potenzielle Bedrohungen dürfen oder müssen sogar antizipatorisch, also präventiv bekämpft werden. Damit wird die Souveränität anderer Staaten aufgewertet und zugleich eingeschränkt: Sie müssen Verantwortung übernehmen für das was auf ihrem Staatsgebiet geschieht und werden dafür gegebenenfalls zur Rechenschaft gezogen, d. h. verlieren ihre Souveränität. Das Recht darüber zu entscheiden, wann das der Fall ist, nehmen die USA, im Zweifel für sich selbst in Anspruch.

Internationale Regeln, Verträge und Bündnisse erfahren eine deutliche Abwertung gegenüber dem Primat der Handlungsfreiheit (assertive unilateralism). Die USA wollen in der Welt zu ihren eigenen Bedingungen operieren, „(they) should not get entangled in the corrupting and constraining world of multilateral rules and institutions“.⁵⁶ Denn sie stehen vor einer neuen und dramatischen internationalen Herausforderung, der sie mit aller Macht begegnen wollen und müssen. „Apocalyptic violence is at our doorstep, so efforts at strengthening the rules and institutions of the international community are of little practical value“.⁵⁷ Und die neue Strategie betont die globale Mission der USA (American exceptionalism).

Das neue Paradigma enthält gravierende Risiken, auch für die USA. Es ist auch nicht ohne interne Widersprüche und es stößt auf Widerstand, auch in der Bush-Administration selbst. Aber es wird von zentralen Akteuren in der Regierung und von großen Teilen der republikanischen Partei im Kongress getragen.

3.3.2. Die Protagonisten der neuen Strategie

In der Bush-Administration nehmen klassische „Hardliner“ aus der Zeit des Kalten Krieges und militante Neokonservative schon rein quantitativ einen großen Platz ein.⁵⁸ Waren sie unter Bush sr. mit dem damaligen Verteidigungsminister Cheney noch in der Minderheit, so stellen sie unter Bush jr. jetzt die Mehrheit der Entscheidungsträger. Viele von ihnen finden sich schon bei den Unterzeichnern eines „Statement of Principles“ des „Project for the New American Century“ vom 3. Juni 1997, das sich positiv auf die Präsidentschaft von Präsident Reagan bezog:

„We need to *increase defense spending significantly* if we are to carry out our global responsibilities today and modernize our armed forces for the future;

We need to strengthen our ties to democratic allies and to *challenge regimes hostile to our interests and values*;

56 Ikenberry, a.a.O. (Anm. 52), S. 53.

57 Ebda., S. 55.

58 Die Trennlinien sind fließend. Bei den „Hardlinern“ überwiegt das Element der Sicherheit, bei den „Neokonservativen“ die ideologische Programmatik.

We need to promote the cause of political and economic freedom abroad;

We need to accept responsibility for *America's unique role* in preserving and extending an international order friendly to our security, our prosperity, and our principles.”⁵⁹

Von der rhetorischen Verbeugung vor den verbündeten oder befreundeten Demokratien abgesehen, deutet sich in diesen Forderungen schon die neue brisante Mischung aus machtpolitischer Militanz, Nationalismus, Liberalismus und Internationalismus an, die über konventionelle Klassifikationen amerikanischer Außenpolitik hinausgeht, etwa zwischen liberalem, eher multilateralem Internationalismus in der Tradition von Präsident Woodrow Wilson einerseits und einer stärker „realistischen“, nüchtern kalkulierenden Machtpolitik, für die archetypisch Henry Kissinger steht, andererseits. Die Neokonservativen sind nicht einfach Konservative, denn sie wollen die Welt verändern, und sie verbinden dazu zentrale Elemente des Realismus (Autonomie, Handlungsfreiheit) und des Idealismus (die Perspektive der „Global Society“, eine Art freiheitliche und sozialmarktwirtschaftliche Weltgesellschaft).⁶⁰ „[...] within the Republican political élite the group of neo-conservatives and 'Reagan democrats' have called upon America to assume the mantle of a benevolent empire that reaffirms its authority and rediscovers the warrior virtues of ancient Rome.”⁶¹ Zwar ist auch in der gegenwärtigen US-Administration mit Colin Powell der moderate republikanische Internationalismus noch vertreten, aber er hat einen schweren Stand gegenüber einer Koalition aus „realistischen“, d.h. machtpolitisch orientierten Hardlinern und hoch ideologisch motivierten Neokonservativen. Das Ergebnis dieser Konstellation ist eine Tendenz zu einem fundamentalistisch angehauchten „unilateralistischen Internationalismus.“

Vizepräsident Cheney hatte als Verteidigungsminister unter George Bush sr. noch 1989 die Reformen Gorbatschows für pure Kosmetik erklärt und darauf gedrängt, den Druck auf die UdSSR aufrecht zu erhalten, um ihren Zerfall zu beschleunigen.⁶² Der frühere Abteilungsleiter im Pentagon und heutige stellvertretende Verteidigungsminister Paul Wolfowitz hatte schon 1992 in einem Entwurf für die Verteidigungsplanung die Position vertreten, die USA sollten ihre Militärmacht so weit ausbauen, dass sie auf Dauer keine Großmachtrivalen mehr zu fürchten brauchten. Der Entwurf, von dem Teile an die Presse gelangten, musste damals noch zurückgezogen werden. Richard Perle, ebenfalls ein bekannter „Hardliner“ aus Zeiten des Ost-West-Konflikts, zeitweise Chairman of the Defense Policy Board und nach wie vor ein wichtiger Berater der Regierung Bush jr., hatte zusammen mit Douglas Feith, jetzt Staatssekretär für Policy im Pentagon, 1996 ein

59 www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm (9.12.2002), Hervorhebungen von mir.

60 Vgl. auch Hassner, a.a.O. (Anm. 16), S. 39 und 47; oder den Beitrag von Thomas Risse, *Beyond Iraq: Challenges to the Transatlantic Security Community*, Paper Presented at the American Institute for Contemporary German Studies, 24. Januar 2003, S. 15-17. Dieselbe Mischung findet sich, wenn auch in moderierter Form, in der „National Security Strategy of the United States of America“ vom September 2002, www.whitehouse.gov/nsc/nss.html (6.1.2003).

61 Hassner, a.a.O. (Anm. 16), S. 39.

62 Vgl. hierzu und zum Folgenden Frances FitzGerald, *George Bush and the World*, in: *The New York Review of Books* vom 26. September 2002, S. 80-86.

Papier für den israelischen Premierminister Netanyahu geschrieben, in dem sie ihm empfahlen, sich vom Oslo-Friedensprozess zu verabschieden und Israels Anspruch auf die West Bank und den Gaza-Streifen herauszustellen. Als Netanyahu diesen Rat nicht befolgte, schrieb Feith einen Artikel, in dem er Israel aufforderte, die Gebiete, die der Palestinian Authority unterstanden, wieder zu besetzen: „The price in blood would be high“, schrieb Feith, aber es sei eine notwendige Form der „Entgiftung“, wobei mit Gift der Oslo-Prozess gemeint war.⁶³ John D. Crouch, heute Abteilungsleiter im Pentagon für Internationale Angelegenheiten, hatte sich seinerzeit gegen die Chemiewaffenkonvention ausgesprochen und war 1995 für militärische Angriffe auf Nordkoreas Kernkraftwerke eingetreten. Verteidigungsminister Donald Rumsfeld hatte schon die Regierung Ford auf einen harten Rüstungskurs zu trimmen versucht. Seine Bedrohungsanalysen waren immer schon extrem; er setzt sich schon seit Jahrzehnten für den Aufbau einer Raketenabwehr ein. 1998 warnte er vor einem neuen „Pearl Harbor“, wenn die USA nicht Abwehrwaffen im Weltraum stationierten. Neuerdings spricht er von Bedrohungen, die den USA bekannt seien, aber auch von Bedrohungen, von denen die USA wüssten, dass sie ihnen noch nicht bekannt seien. Außerdem aber gäbe es noch Bedrohungen, von denen die USA noch nicht einmal wüssten, dass sie ihnen unbekannt seien.⁶⁴

Im Außenministerium finden sich noch stärker multilateral orientierte Internationalisten, aber Secretary of State Colin Powell musste auf Geheiß von Cheney als Abteilungsleiter für Rüstungskontrolle und Internationale Beziehungen John Bolton akzeptieren, einen Protégé von Jesse Helms, dem erzkonservativen und ultranationalistischen langjährigen Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses im Senat, der sich große Verdienste um die *Verhinderung* von Rüstungskontrollvereinbarungen erworben hat. John Bolton dürfte es zu verdanken sein, dass das neueste Rüstungskontrollabkommen bei den strategischen Waffen so unverbindlich ausgefallen ist, dass es den USA ein hohes Maß an Flexibilität und Reserve bei den Nuklearwaffen belässt.⁶⁵

Das Weltbild, das diese Gruppe von führenden Weltpolitikern in den USA vertritt, besteht aus einer Mischung von Triumph und Pessimismus. Triumph über die Stärke der USA und ihren Sieg im Kalten Krieg, Pessimismus über den Rest der Welt. Bush jr. hatte im Wahlkampf noch bedauert, dass die Feindlage nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht mehr klar sei: „When I was coming up with what was a dangerous world, we knew exactly who the they were. It was us versus them, and it was clear who the them were. Today we’re not so sure who the they are, but we know they’re there.”⁶⁶ Mit den Attentaten vom 11. September 2001 hatte er dann nach eigener Aussage seine „Mission“ gefunden. Ganz ähnlich fasste Vizepräsident Cheney vor dem Council on Foreign Relations den Wandel der Bedrohung zusammen:

63 Zitiert ebda., S. 84.

64 Vgl. Ikenberry, a.a.O. (Anm. 52), S. 50.

65 Vgl. dazu Jack Mendelsohn, Make-Believe Arms Control, in: Current History, Jg. 101, Nr. 657, Oktober 2002, S. 325-329.

66 Zitiert nach FitzGerald, a.a.O. (Anm. 62), S. 84.

„When America’s great enemy suddenly disappeared, many wondered what new direction our foreign policy would take. We spoke, as always, of long-term problems and regional crises throughout the world, but there was no single, immediate, global threat that any roomful of experts could agree upon. [...] All of that changed five months ago. The threat is known and our role is clear now.”⁶⁷

Man spürt in diesen Aussagen fast das Aufatmen darüber, dass die Kategorien des Sicherheitsstaates wieder in Kraft gesetzt werden, dass sich die USA erneut über den Kampf definieren können. Das Gefühl einer diffusen und vagen Bedrohungslage verbunden mit dem Bewusstsein einer unvergleichlichen Machtposition findet einen Fokus in der Gestalt eines neuen Feindes, personifiziert durch Osama bin Laden (oder Saddam Hussein), aber omnipräsent, eines Feindes, der ausgelöscht werden muss und kann.⁶⁸ Der Krieg gegen den Terrorismus bietet ein so umfassendes Ziel wie die Eindämmung des Kommunismus und er kommt den politischen Instinkten des Präsidenten⁶⁹ und den Vorstellungen einiger seiner einflussreichsten Berater entgegen.

3.3.3. Weltmacht gegen Weltordnung

Die USA haben sich auch als wohlwollender Hegemon gravierende Fehler geleistet, den historischen Maßstab zum Vergleich für die Zeit von 1945 bis zum Ende des Ost-West-Konflikts müssen andere Hegemonialmächte bieten, die dabei wahrscheinlich nicht besser, sondern eher schlechter abschneiden würden. Aber die Vereinigten Staaten haben in dieser Zeit, angefangen vom Marshall-Plan für den Wiederaufbau Europas, eine Reihe von produktiven Weltordnungsleistungen erbracht, zumindest für den OECD-Bereich. Sie haben selbst viel zur Verregelung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen beigetragen. Aus dieser Tradition haben sie sich jedoch in den letzten Jahren zunehmend ausgeklinkt. In einem Beitrag für das Carnegie Endowment for International Peace hat P. J. Simmons eine Liste von Versäumnissen US-amerikanischer Weltordnungspolitik zusammengestellt, die weit über die vier Beispiele hinaus geht, die ich am Anfang genannt habe.⁷⁰ Für diese Versäumnisse sind nicht allein, aber zu einem großen Teil die nationalistischen „Hardliner“ und die Neokonservativen in der republikanischen Partei verantwortlich.

Diese Fälle lassen sich formal vier Kategorien zuordnen und sie betreffen vor allem die Sicherheitspolitik und das Völkerrecht generell, aber auch die internationale Wirtschafts-, die Entwicklungs- und die Umweltpolitik: Fälle, in denen die USA wirksames internationales Handeln behindern (nicht nur in der Klimapolitik, sondern auch bei der

67 Ebda.

68 So Hassner, a.a.O. (Anm. 16), S. 38; zum rationalen Kern des amerikanischen „Krieges gegen den Terrorismus“ und zu den Risiken der „totalen Strategie“ ebda., S. 40-45.

69 Ebda., S. 38-39: „[...] the frontier spirit and the idea of an all-out fight for survival in which adversaries have to be eliminated without paying too much attention to rules or niceties comes naturally to a Texan by adoption [...]”

70 P. J. Simmons, *Global Challenges: Beating the Odds*, Policy Brief No. 17, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., August 2002, www.ceip.org (18.12.2002), S. 6f.

Rüstungskontrolle oder auch bei den Frauenrechten, und zwar in einer peinlichen Allianz mit dem Vatikan und konservativ-islamischen Staaten); Fälle, in denen die USA sich weniger engagieren, als ihrer Macht und Wirtschaftskraft entsprechen würde (z. B. in der Entwicklungshilfe⁷¹ oder bei den Beiträgen für die Vereinten Nationen); Fälle, in denen die USA auf ihren eigenen Regeln beharren oder anderen Regeln aufzwingen, an die sie sich selbst nicht halten (z. B. beim Internationalen Strafgerichtshof, bei den Sekundär-sanktionen oder – wie Japan, Kanada, die EU auch – beim Handel mit der Dritten Welt); Fälle, in denen die USA sich zunächst selbst sehr engagiert, aber dann zurückgezogen haben (nicht nur beim Test-Stopp-Vertrag, sondern z. B. auch bei der Biowaffen-Konvention, partiell bei der Chemiewaffen-Konvention).

71 Die USA belegen bei der Berücksichtigung der Interessen der armen Länder zusammen mit Japan die beiden letzten Plätze unter den 21 reichsten Ländern. Vgl. dazu Center for Global Development and the Carnegie Endowment for International Peace, Ranking the Rich, in: Foreign Policy, Mai/Juni 2003, S. 56-66.

Tabelle 7

„Sündenregister“ des Unilateralismus der USA

When the United States has done nothing and/or hindered effective action:

- Climate change: It renounced the Kyoto Protocol 2001 and failed to take serious domestic action, though its 5 percent of the world's population accounts for 25 percent of global carbon dioxide omissions.
- Small arms trafficking: It blocked or weakened key provisions of a draft U.N. agreement (2001) to curb illicit trade in small arms.
- Tobacco: It blocked or weakened key provisions of a draft Framework Convention on Tobacco Control (2001-2002).
- Population and women's reproductive health: A "gag rule" (1984-1992; 2001-present) cuts off U.S. assistance to foreign NGOs if they provide (even with non-U.S. funds) legal abortion services, counselling, or referrals.

When the United States has done less than its fair share:

- Development assistance: in gross terms, the United States is the largest development assistance funder; but it ranks last among all rich countries in contributions – giving less than a third of what Europe donates. (The United States gives 0.10 percent of GDP versus Europe's 0.33 percent, soon to become 0.13 percent. President Bush's pledge made at the recent U.N. aid conference in Monterrey would, if implemented, increase U.S. spending to 0.13 percent of GDP.)
- United Nations and international dues: As the largest U.N. debtor (owing \$ 1.35 billion in back dues), the United States precipitated several U.N. financial crises in the 1990s. The U.S. share of the U.N. core budget (22 percent) is less than the European Union's (37 percent); its share of U.N. funds and special program costs (17 percent) is substantially less than the European Union's (50 percent). U.S. contributions have declined as American wealth has risen (to \$ 283 million in 2002 from \$ 298 million in 1999).

When the United States has played by its own rules and/or imposed its own rules (or rules it will not follow) on others:

- Trade: It has criticized developing countries' closed trading practices, but it has imposed steep tariffs on agriculture and textile products from poor countries (as have Canada, the European Union, and Japan). It defied WTO rules by increasing protectionist tariffs on steel (2002). It increased subsidies to U.S. farmers by 80 percent (2002).
- Chemical Weapons Convention: It ratified the convention only after asserting special rights (1997) including the right to refuse challenge inspections and prevent collected samples from leaving U.S. territory.
- Nuclear weapons policy and proliferation: It withdrew from the Anti-Ballistic Missile treaty to proceed with a U.S. national missile defense system (2002). It asserted its right to develop a new generation of nuclear weapons.

- War crimes: It “un-signed” the Rome Treaty establishing the international Criminal Court (2002) and announced that the court should not expect U.S. cooperation.
- Extraterritorial jurisdiction: It has imposed unilateral, secondary sanctions that penalize foreign actors doing business with states that it wants to punish – for example, the Helms-Burton Cuba Sanctions Act (1996) and the Iran-Libya Sanctions Act (1996).
- Landmines: It rejected a 1997 convention banning antipersonnel landmines, claiming the need for mines in the demilitarized zone between North and South Korea. It has, however, spent more than \$ 500 million since 1993 to support mine removal and no longer exports antipersonnel landmines.

When the United States has shaped popular agreements, and then abandoned them:

- Biological Weapons Convention Protocol: After six years of negotiation, it blocked a proposed monitoring and verification system for the 1972 treaty banning germ warfare, leading 90 participating countries to postpone further action until November 2003.
- Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty: After 40 years of negotiations and a U.S. push to complete a test ban treaty, the United States signed this treaty in 1996 – but the Senate rejected it in 1999.
- Biodiversity Convention: It helped shape and then signed the convention (1993), but the Senate still has not joined 168 countries in ratifying it.
- U.N. Convention on the Law of the Sea: After achieving hard-won negotiating victories over decades, it signed the convention (1994) but still has not joined 133 countries in ratifying it.
- Kyoto Protocol on Climate Change: It obtained numerous negotiating concessions, including parties’ rights to use market-oriented mechanisms (such as emissions trading), but it then opposed the treaty in 2001 (in a 178-1 vote) without proposing a viable alternative.

Quelle: Simmons, a.a.O. (Anm. 70), S. 6f.

3. Erklärungsversuche

Es gibt bislang nur wenige Versuche, die skizzierte Entwicklung in den USA bzw. die Differenzen in den transatlantischen Beziehungen auf den Begriff zu bringen,⁷² aber es finden sich eine Reihe von expliziten oder impliziten Vorschlägen, aus denen sich theoretische Entwürfe herauskristallisieren lassen. Ich stelle vier zur Diskussion.

3.1. Mars, Venus und die Machtdifferenz (Realismus)

In einem viel zitierten Beitrag führt Robert Kagan, der zum weiteren Kreis konservativer Theoretiker zählt – er hatte schon zur Zeit von Präsident Reagan auf sich aufmerksam gemacht –, ganz nüchtern und völlig unpolemisch, insofern auch wohltuend, die Unterschiede in den politischen Grundauffassungen zwischen den USA und Europa auf die Asymmetrie der (militärischen) Machtpotenziale zurück.⁷³ Er stellt sich damit in die Tradition des strukturellen Realismus, der in der Machtverteilung das entscheidende Antriebsmoment in den internationalen Beziehungen sieht. Nach Kagan leben Amerikaner und Europäer auf zwei verschiedenen Sternen, auf Mars und auf Venus; das heißt die USA verkörpern das Element der Sicherheit, die sich in der Anarchie der Staatenwelt auf militärische Machtmittel stützen muss, Europa das Element der Diplomatie und der friedlichen Kooperation. Die Personen im transatlantischen Drama haben keine Bedeutung, sie spielen nur Rollen, die ihnen die „distribution of capabilities“ zuweist. Das unterstreicht der Autor mit einem historischen Vergleich, demzufolge diese Rollen im 18. und 19. Jahrhundert genau anders herum verteilt waren. Damals waren die USA die schwächere Partei und betonten deshalb in ihrer Außenpolitik die Diplomatie, die Streit-schlichtung und die Völkerverständigung, während die Europäer eher militärisch gestützte Macht- und Sicherheitspolitik betrieben:

„When the United States was weak, it practiced the strategies of indirection, the strategies of weakness; now that the United States is powerful, it behaves as powerful nations do. When European great powers were strong, they believed in strength and martial greatness. Now, they see the world through the eyes of weaker powers. These very divergent points of view, weak versus strong, have naturally produced differing strategies and judgments, differing assessments of threats and of the proper means of addressing threats, and even differing calculations of interest.“⁷⁴

Dass sich die Europäer heute den Bedrohungen, die aus dem internationalen System kommen, nicht wirksam stellen, könne man ihnen nicht zum Vorwurf machen. „Appeasement“ sei zwangsläufig die Strategie derjenigen, die nicht über ausreichende Macht-

72 Eine der wenigen Ausnahmen bilden Peter Mayer/Volker Rittberger/Fariborz Zelli, Risse im Westen? Betrachtungen zum transatlantischen Verhältnis heute, in: *Leviathan*, Jg. 31, Nr. 1, S. 32-52. Vgl. aber vor allem Risse, a.a.O. (Anm. 60).

73 Robert Kagan, Power and Weakness, Policy Review Online, www.policyreview.org/JUN02/kagan.html (10.12.2002).

74 Ebd., S. 3 von 22.

mittel zur Gegenwehr verfügen. Kagan führt hier allerdings noch ein interessantes konstruktivistisches Argument ein. Die Europäer hätten sich im Laufe ihres Einigungsprozesses an eine andere Welt gewöhnt, an den kantianischen Frieden, den sie untereinander praktizierten und den sie – darin liege ihre analytische und politische Schwäche – auf den Rest der Welt projizierten. Er bindet dieses Argument aber sofort wieder an den Realismus zurück, denn die kantianische Friedenswelt der Europäer konnte überhaupt nur unter dem gleichsam hobbesianischen Schutz der USA entstehen. Ohne die Militärmacht USA und ihre Sicherheitsgarantien nach außen und nach innen hätten die Europäer den Friedensbund nicht schließen können. Sie bleiben auch heute für die innere wie äußere Stabilität dieses Bundes auf die Arbeitsteilung mit den USA angewiesen, die in der außerhalb des postmodernen Europa nach wie vor überwiegend anarchischen Welt vormoderner bzw. moderner Staaten für die Verteidigung gerade stehen:

„Europe’s evolution to the present state occurred under the mantle of the U.S. security guarantee and could not have occurred without it. (...) it has become dependent on America’s willingness to use its military might to deter or defeat those around the world who still believe in power politics.”⁷⁵

Aus diesem Arrangement, dieser Arbeitsteilung ergibt sich auch, dass die USA nicht nur subjektiv, sondern objektiv stärker bedroht sind als Europa. Denn sie sind es, die sich den staatlichen und substaatlichen Gegnern des Westens entgegen stellen, sie müssen herausgefordert oder bezwungen werden, wenn jemand etwas gegen „den Westen“ ausrichten will.

Es passt durchaus zu diesem strukturellen Ansatz, der sich nicht in die Niederungen aufgeregter wechselseitiger Vorwürfe begibt, wenn Kagan am Schluss einräumt, dass die USA es sich trotz oder gerade wegen der Machtasymmetrie leisten könnten, sich etwas mehr auf Multilateralismus und Völkerrecht einzulassen, und sei es nur aus taktischen Gründen, um sich einen Vorrat an Wohlwollen zu verschaffen für die Fälle, in denen Unilateralismus unvermeidlich sei. Grundsätzlich aber bleibt es dabei, dass sie nicht den europäischen Venus-Pfad des globalen „seid nett zueinander und vertragt euch“ beschreiten können, sie dürfen es gar nicht. Die Verantwortung der USA besteht darin, sich die Handlungsfreiheit zu nehmen, die sie für ihre Machtpolitik als Grundlage der (gemeinsamen) Existenzsicherung brauchen.

Dass die USA in der Sicherheitspolitik und im Völkerrecht viel eher Unilateralismus praktizieren als in der Außenwirtschaftspolitik, könnte ein Indiz für die Stichhaltigkeit der strukturell-realistischen Argumentation sein, denn in der Ökonomie ist die Welt weit weniger dramatisch hierarchisiert als in den militärischen Potenzialen, jedenfalls ist die Spitze hier eher multipolar als unipolar. Aber schon die von Kagan angenommene Differenz in der Wahl der außenpolitischen Mittel ist empirisch keineswegs so ausgeprägt, wie der Autor unterstellt. So waren bei der Kosovo-Intervention die Briten und Franzosen eher bereit, Bodentruppen einzusetzen als die USA. Das gilt auch für die Rolle britischer und französischer Truppen in Afrika, während die USA sich z. B. aus Somalia sehr

75 Ebda., S. 16 und 17 von 22.

schnell wieder zurückzogen. Im Falle Ruandas, dem größten Genozid der Nachkriegsgeschichte, haben die USA alles daran gesetzt, einen Einsatz amerikanischer Truppen zu verhindern.⁷⁶ Und im 19. Jahrhundert war die Außenpolitik der USA keineswegs so pazifistisch, wie Kagan behauptet, ganz im Gegenteil.⁷⁷

Hier zeigt sich neben der fragwürdigen Realitätswahrnehmung eines Beitrags, der politisch Furore gemacht hat, auch die grundsätzliche Schwierigkeit des Realismus, die Wahlmöglichkeiten zu erklären, die die Machtverteilung offen lässt. Es gibt weder „die“ USA noch „die“ Europäer. Kagan hilft sich damit, dass er behauptet, die Demokraten in den USA stünden den amerikanischen Republikanern näher als deutschen Sozialdemokraten. Auch das stimmt nur teilweise, und die erheblichen Unterschiede sogar innerhalb republikanischer „Grand Strategies“ etwa zwischen der ersten und der zweiten Reagan-Administration oder zwischen den Administrationen Bush sr. und Bush jr. fallen aus einer rein machstrukturellen Argumentation heraus. Kagans Ausflug in den Konstruktivismus schließlich, den er „realistisch“ absichert, kann man auch ganz „unrealistisch“ umkehren. So hat John Gerard Ruggie gerade die Vorliebe der USA für eine liberal-institutionalistische bzw. multilateralistische Weltordnungspolitik in der zweiten Hälfte des 20. Jhdts. seinerseits u. a. mit den multikulturellen Erfahrungen in der amerikanischen Einwanderungsgesellschaft begründet.⁷⁸

3.2. Kollektive Erfahrungen: von „don't fence me in“ bis zum 11. September (Sozialkonstruktivismus)

Sozialkonstruktivistische Ansätze, das habe ich schon angedeutet, stützen sich mehr auf die Bedeutung der politischen Kultur, auf geteilte Welterfahrungen und Weltdeutungen großer Kollektive, auf die Relevanz von Ideen, Werten und Identität für soziales und politisches Handeln. So wird der Unilateralismus der USA immer wieder mit dem Exzeptionalismus, der spezifisch amerikanischen Variante des Nationalismus, in Verbindung gebracht. Schon für die ersten Einwanderer war die „Neue Welt“ eben wirklich eine neue und vor allem eine bessere Welt. Daraus ergab sich nicht zwingend, dass auch die alte Welt nach dem US-amerikanischen Vorbild umzugestalten war. Die Konsequenz der Abgrenzung und der eigenständigen Modellbildung einer neuen „shining city upon the hill“ war ebenso gut möglich.⁷⁹ Wenn sich aber die USA politisch oder ideologisch – Außenwirtschaftsbeziehungen hat es immer gegeben – der Welt zuwandten oder zuwen-

76 Vgl. Francois Heisbourg, How the West Could Be Won, in: Survival, Jg. 44, Nr. 4, Winter 2002-03, S. 145-155, hier S. 154.

77 Vgl. etwa Walter Russel Mead, Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World, New York-London (Routledge) 2002, Kapitel 1.

78 John G. Ruggie, The Past as Prologue? Interests, Identity, and American Foreign Policy, in: International Security, Jg. 21, Nr. 4, Frühjahr 1997, S. 89-125.

79 Vgl. dazu Tami R. Davis/Sean M. Lynn-Jones, „Citty Upon A Hill“, in: Foreign Policy, No. 66, Frühjahr 1987, S. 20-38.

den mussten, dann war das meistens auch mit universalistischen Ansprüchen verbunden.⁸⁰ Amerikaner neigen dazu, die Interessen der restlichen Welt mit ihren eigenen zu identifizieren, sie tun sich schwer zu akzeptieren, dass das „Modell USA“ keineswegs zwangsläufig für alle anderen auch Modellcharakter haben muss:

„The engine of America’s involvement in the world was ultimately the nationalism of a nation founded [...] on principles that the founders believed, and that Americans in general still believe, to be universal. [...] The combination of power, commerce and ideology that drove Americans to expand their influence in the world led them to believe that American principles and national interest were the same thing, that the advancement of American power and influence was not only good for America, but also good for the world. [...] Because Americans know they are right, they do not understand why peoples around the world do not simply agree with them and do not accept as the natural course of events the evolution towards American principles.“⁸¹

Unterstützt wird dieser Exzeptionalismus, der sich häufig auch als Nationalismus und Unilateralismus äußert, von einem ausgeprägten Individualismus in der politischen Kultur der USA, der allgemeinverbindliche Regelungen scheut bzw. auf das notwendige Minimum beschränkt. Diese libertäre und im amerikanischen Verständnis durchaus sehr demokratische Tradition äußert sich in den USA häufig in einem hohen Misstrauen gegenüber „Washington“ und seiner vermeintlich ausufernden Bürokratie, außenpolitisch ist sie eine der Wurzeln für den „Souvereignismus“, der seit dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht nur der Kooperation mit den Vereinten Nationen, sondern auch der horizontalen Verregelung und Verrechtlichung der Beziehungen zwischen den USA und dem Rest der Welt so viel hartnäckigen Widerstand entgegengesetzt.⁸²

80 Diesen Dualismus – er spricht sogar vom „Alten“ und vom „Neuen Testament“ – und seine Auswirkungen auf die Außenpolitik im 19. und 20. Jahrhundert beschreibt und analysiert sehr schön Walter A. McDougall, *Promised Land, Crusader State. The American Encounter with the World Since 1776*, Boston-New York (Houghton Mifflin) 1997. McDougall selbst zählt eher zu den moderaten Realisten, vgl. S. 209: „Global Meliorism is the least effective and in some ways the most arrogant of all our diplomatic traditions.“

81 Robert Kagan, *Strategic Dissonance*, in: *Survival*, Jg. 44, Nr. 4, Winter 2002-03, S. 135-139, hier S. 136. Kagan argumentiert hier selbst sozialkonstruktivistischer als in dem oben referierten Artikel.

82 Ein besonders exponierter Vertreter dieser Tradition war der schon erwähnte langjährige Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Senat, Jesse Helms, vgl. dazu seinen Beitrag „Saving the U.N. A Challenge to the Next Secretary-General“, in: *Foreign Affairs*, Jg. 75, Nr. 5, September-Oktober 1996, S. 2-7. Vgl. zum Ganzen auch die vorzügliche Studie von Matthias Dembinski, *Unilateralism versus Multilateralism: Die USA und das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und Internationaler Organisation*, HSFK-Report 4/2002, Frankfurt/M. (HSFK) 2002 und das Buch von Edward C. Luck, *Mixed Messages: American Politics and International Organization 1919-1999*, Washington (The Brookings Institution) 1999, z. B. S. 41: „As the last chapter emphasized, Americans do see themselves and their country as special. They are not shy about claiming that the United States is *the* indispensable nation, whose power and principles are essential to successful international cooperation. Yet, as this chapter details, a second and parallel theme has been that despite its unsurpassed national power, U.S. national sovereignty is a precious and fragile commodity that must be jealously guarded at all times within and from international organizations.“ Oder ebda., S. 16: „[...] international law and organization have been expected to express, embody, and extend the American dream, not to challenge or modify it.“

Schließlich muss in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Religion – die USA sind das einzige größere Land, das aus dem „Gesetz“ des Zusammenhangs zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Wohlstandswachstum einerseits und dem Nachlassen religiöser Bindewirkungen andererseits herausfallen –⁸³ und des religiösen Fundamentalismus genannt werden, der ebenfalls von Beginn an zur politischen Kultur der USA im weitesten Sinne gehört. Schon der Terminus „Fundamentalismus“ stammt aus den USA, er geht auf die Selbstcharakterisierung evangelikaler Gruppen zu Beginn des 20. Jahrhunderts zurück, die sich gegen die moderne Bibelkritik und die liberale Theologie wandten.⁸⁴ In den USA ist bis heute „das Böse“ keine bloß religiöse, sondern durchaus eine politische Kategorie, und es ist keineswegs zufällig, dass sie von Präsidenten wie Ronald Reagan oder George Bush jr. wiederholt verwendet wurde. Sie haben dabei zwar auch einen bestimmten Teil ihrer Klientel im Auge, aber dieses Vokabular wird oder wurde von ihnen nicht nur taktisch eingesetzt. Verbunden mit diesem fundamentalistischen Grundzug, der sich teilweise bis auf den frühen Puritanismus zurückführen lässt, ist ein manichäisches Weltbild mit einer Tendenz zur Überhöhung des Selbst – das was der amerikanische Schriftsteller Saul Bellow „Angelization“ nennt⁸⁵ – und zur Übertreibung von Gefährdungen und Bedrohungen von außen sowie eine besondere Anfälligkeit für Projektionen. Wenn „das Böse“ im eigenen Ich oder im eigenen Lager nicht zugelassen werden darf (oder zu mächtig wird), dann muss es draußen aufgesucht und dort umso entschiedener bekämpft werden:

„Den politischen Messianismus Amerikas hat es in unterschiedlichsten Ausprägungen gegeben: einmal liberal und weltoffen, ein andermal konservativ und intolerant. Auch heute ist ein fundamentalistischer Sendungsglaube nur das Credo einer rechten Minderheit. Doch es ist eine einflussreiche Minderheit, zu der auch der Präsident der Vereinigten Staaten gehört. Deshalb ist es keine Übertreibung zu sagen: Der fundamentalistische Messianismus ist nicht nur der Macht nahe, er ist zur Zeit an der Macht. [...] Gut gegen Böse: Das ist das Grundmuster des apokalyptischen Denkens. Zu diesem Denken gehört auch, die Krise der Gegenwart für die Endkrise zu halten, die es siegreich zu überwinden gilt, damit hernach ein Zeitalter des dauerhaften Friedens, des Wohlstands und der Freiheit anbrechen kann.“⁸⁶

In diesem Kontext lässt sich auch der Zusammenhang zwischen Stärke und Verwundbarkeit thematisieren. Zu Beginn ihrer Geschichte waren die neu gebildeten Vereinigten Staaten keineswegs gesichert, das Experiment USA konnte auch im Bewusstsein seiner Begründer durchaus scheitern. Aber nach dem Einschnitt des Bürgerkrieges, der „zweiten

83 Vgl. The Pew Research Center for The People and The Press, The Pew Global Attitudes Project, Among Wealthy Nations (...) U.S. Stand Alone in Its Embrace of Religion, Washington D.C., 19. Dezember 2002 www.people-press.org (12.6.2003).

84 Vgl. The Encyclopedia Britannica, Bd. 5, 15. Aufl., Chicago (Encyclopedia Britannica) 1997, s.v. fundamentalism.

85 Nach Martin Amis, Wir befinden uns noch im ersten Kreis, in: Dienstag 11. September 2001, Reinbek (Rowohlt) 2001, S. 49-55, hier S. 54.

86 Heinrich August Winkler, Die Welt vom Bösen zu erlösen, in: Süddeutsche Zeitung vom 2./3. Oktober 2002, S. 19. Vgl. dazu auch die tiefenhermeneutische Rekonstruktion einer Masseninszenierung Reagans bei Heinz-Dieter König, in: Siegfried Zepf (Hg.), Diskrete Botschaften des Rationalen. Psychoanalyse jenseits des Common Sense, Göttingen-Zürich (Vandenhoeck und Ruprecht) 1995, S. 262-284.

Gründung“ der USA und dem allmählichen Aufstieg zur Groß- und Weltmacht konnte das Land nach außen wie nach innen als weitgehend stabil gelten. Und doch haben die USA immer empfindlich auf Bedrohungen reagiert, besonders wenn es Verbindungen zwischen äußerer und innerer Bedrohung zu geben schien: „Red Scare“ und die Deportation amerikanischer Anarchisten nach der russischen Revolution, McCarthyismus und Hexenjagd auf Kommunisten und des Kommunismus Verdächtige in den frühen fünfziger Jahren. Gerade weil es nur selten zu einer wirklichen physischen Bedrohung des Territoriums kam – vom britisch-amerikanischen Krieg 1812-14 abgesehen ist hier im 19. und 20. Jahrhundert „nur“ noch Pearl Harbor zu nennen, denn die nukleare Abschreckung war wechselseitig, die nukleare Bedrohung blieb deshalb abstrakt –, war das Attentat vom 11. September 2001 nicht nur in seiner realen, sondern vor allem in seiner symbolischen Bedeutung, welche die vermeintliche Sicherheit der hoch asymmetrischen Machtverteilung zugunsten der USA auf dramatische Weise in Frage stellte, von geradezu traumatischer Wirkung auf die amerikanische Bevölkerung, jenseits aller politischen Instrumentalisierung.⁸⁷

Die Kehrseite in dieser Paradoxie von Allmacht und Verwundbarkeit bilden die unterschiedlichen Kriegserfahrungen zwischen den USA und Europa. Nicht nur die massive Überlegenheit der amerikanischen Kriegsmaschinerie ließ die Öffentlichkeit in den USA anders auf die reale Aussicht eines neuen Golfkrieges reagieren, das wäre das „realistische“ Argument. Während die schwache Antikriegspartei Parallelen zum Vietnamkrieg zog, verband die Kriegspartei den Kampf gegen Saddam Hussein eher mit dem Zweiten Weltkrieg, dem „größten Feldzug zur Verteidigung der Freiheit, den sie je unternommen haben (u)nd der, natürlich, mit dem Sieg der amerikanischen Sache endete“.⁸⁸ Und der Zweite Weltkrieg war nun einmal, trotz der vielen Gefallenen, die auch die USA zu beklagen hatten, wie seit fast 150 Jahren alle amerikanischen Kriege keine inneramerikanische Angelegenheit, sondern eine mehr oder weniger auswärtige Affäre. Ganz anders die Assoziationen, die Deutsche (und Europäer) mit dem Zweiten Weltkrieg, mit Krieg überhaupt verbinden.⁸⁹

87 Jack Snyder spricht in diesem Zusammenhang vom „paradox of omnipotence and vulnerability“, ders., *Myths of Empire, Then and Now*, www.ciaonet.org/special_section/iraq/papers/snj01/snj01.html (18.12.2002), S. 1 von 8.

88 Heinrich Wefing, *Zweierlei Angst: Warum Amerika sich für einen anderen Krieg wappnet als Europa*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 7. Jan. 2003, S. 38. Bruno Schoch hat mich auf diesen Beitrag aufmerksam gemacht.

89 Zur Stimmung in den USA noch einmal Hassner, a.a.O. (Anm. 16), S. 10-11: „Being at once an innocent victim, misunderstood and threatened, and an irresistible power if it decides to eliminate its adversaries, is the cocktail that, for the moment and perhaps only for a limited time, appears to make Americans so united and so impervious to outside objections, including and perhaps above all those of their allies, and those of their liberal intellectuals, who almost seem like émigrés within their own land.“

3.3. Wahlen, Interessen und die Innenseite der Außenpolitik (Liberalismus)

Der Liberalismus geht von der Grundannahme aus, dass die entscheidenden Antriebsmomente für die internationalen Beziehungen aus den einzelnen Gesellschaften kommen, und zwar aus ihren internen Präferenzen. Für die Außenpolitik müssen diese gesellschaftlichen Präferenzen, soweit sie über staatliche Repräsentation in die internationale Umwelt vermittelt werden sollen, aggregiert werden. In Aushandlungs- und Kompromissbildungsprozessen setzen sich dabei Mehrheiten oder die mächtigsten Interessengruppen durch. Die jeweiligen Resultanten dieser gesellschaftlichen Präferenzbildungsprozesse stoßen dann in der internationalen Politik aufeinander, was zu Übereinstimmungen oder zu Differenzen bis hin zu Konflikten führen kann.

Nun repräsentieren die politischen Systeme nicht einfach Durchschnittswerte z. B. der öffentlichen Meinung, sie repräsentieren auch in der Demokratie einen Teil des politischen Spektrums. Bedenkt man, dass die Öffentlichkeit und das Parteiensystem sowohl in den USA wie in Deutschland in zwei fast völlig gleich starke Lager gespalten ist und dass gerade in den letzten zwei Jahren marginale Differenzen bei den Wahlentscheidungen das eine oder das andere Lager an die Macht gebracht haben (das gilt in den USA sowohl für den Präsidenten wie für den Kongress), dann lässt sich damit schon ein Teil der politischen Entfremdung erklären. Bei einem Wahlsieg von Al Gore und einer demokratischen Mehrheit im Senat oder im ganzen Kongress bzw. umgekehrt bei einem Wahlsieg der Konservativen in Deutschland wären die politischen Gegensätze nicht so groß wie sie sich jetzt darstellen. Die Polarisierung zwischen der deutschen Mitte-Links Regierung unter Schröder und der konservativen Regierung Bush übertreiben die Unterschiede, die sich aus Machtungleichgewichten oder generell unterschiedlichen politischen Traditionen und Denkweisen der beiden Länder ergeben mögen.

Damit lässt sich die dramatische Divergenz zwischen den Befunden zur Öffentlichen Meinung einerseits und zum „politischen Überbau“ andererseits aber nicht allein erklären, dazu ist das Missverhältnis zwischen Öffentlichkeit und Politik in den USA zu auffällig. Hier müssen Besonderheiten des politischen Systems mit herangezogen werden. So z. B. die in der Verfassung festgelegte Bedingung, dass der Senat internationalen Verträgen nur mit einer 2/3 Mehrheit zustimmen kann. Diese Bestimmung, die ursprünglich den föderalen Charakter der Vereinigten Staaten unterstreichen sollte (und insofern auch ein Stück Nähe zur Europäischen Union bedeutet), hat jedoch ihre Funktion historisch so verändert, dass sie auch einer politisch-ideologischen Minderheit, die besonderen Wert auf die Souveränität der USA legt, also Unilateralisten, eine Veto-Möglichkeit eröffnet, die sie bei normalen Mehrheitsentscheidungen nicht hätte. In dem in Abschnitt 2.3.3 zitierten „Sündenregister“ des amerikanischen Unilateralismus finden sich einige Positionen, die so zu erklären sind, etwa die Biodiversitäts-Konvention, die am Veto von 35 Senatoren, also gerade einem guten Drittel, gescheitert ist.⁹⁰

90 Vgl. dazu Tanja Brühl, Verweigerung statt Führung: Die internationale Umweltpolitik der USA, in: Rudolf/Wilzewski, a.a.O. (Anm. 32), S. 380.

Ein weiterer Grund für den Mangel an Repräsentativität in der amerikanischen Demokratie liegt in der Schwäche der Parteien. Senatoren, Abgeordnete und Präsidentschaftskandidaten sind politische Unternehmer, die weitgehend auf eigene Rechnung Wahlen gewinnen müssen und dafür sehr viel Geld brauchen. Politisch aktive und materiell liquide Gruppen haben deshalb einen besonders starken Einfluss auf die Auswahl und die Chancen von KandidatInnen. In der republikanischen Partei haben neokonservative und fundamentalistische Kandidaten u. a. deshalb so an Gewicht gewonnen, weil die fundamentalistisch-konservative Rechte sehr mobil und gut organisiert ist und deshalb schon in den Vorwahlen weit überproportional im Verhältnis zur Anzahl ihrer Mitglieder die Personalentwicklung mitbestimmt.⁹¹ Hinzu kommt, dass außenpolitische Themen in den USA in der Regel nicht so hoch besetzt sind wie innenpolitische. Mit einem Votum für oder gegen den CTBT z. B. gewinnt oder verliert man keine Wahlen.⁹² Gerade weil die Anforderungen an die Außenpolitik eher allgemein und diffus sind (nationale Sicherheit, Schutz vor Terrorismus), können auch hier wieder Lobby-Gruppen mit spezifischen materiellen oder ideologischen Interessen überproportional Einfluss nehmen.

Bei der jetzigen Regierung Bush ergibt sich noch ein anderer wichtiger Aspekt. In ihr sind Interessen der Rüstungsindustrie, der Energieindustrie (Erdöl), der christlich-fundamentalistischen Rechten und sozial gesehen der Reichen und Superreichen besonders gut repräsentiert. Das ist eigentlich keine solide Basis für eine dauerhafte Mehrheitsbeschaffung. So liegt es nahe, dass diese Regierung über die Sicherheitspolitik – traditionell wird den Republikanern hier eine höhere Kompetenz zugewiesen – versucht, ihr Legitimationsdefizit zu kompensieren. Bushs allgemeine Zustimmungsrate war nach dem 11. September dramatisch angestiegen, sie liegt heute noch deutlich über den Werten vor den Attentaten. Gleichwohl stand im Januar 2002 das Vertrauen in die innenpolitische Kompetenz der Regierung nur bei 40:60; ihre Kompetenz in Fragen der nationalen Sicherheit und des Terrorismus wurde dagegen mit 70:30 viel höher eingeschätzt.⁹³ Auf diese Differenz hat die Regierung ihre Wahlkampfstrategie für die „mid-term“ Wahlen ausgerichtet, und sie hat damit Erfolg gehabt. Viele prominente Demokraten waren von den Argumenten für eine neue Bedrohung aus dem Irak nicht überzeugt und witterten eine politische Inszenierung, der sie sich schließlich zum Teil ergaben oder trotz Widerstands unterlagen. Immerhin stimmten im Senat noch 23 Demokraten gegen das Kongress-Mandat für einen Krieg gegen den Irak (auch ohne UN-Mandat), im Repräsentan-

91 Vgl. auch Harald Müller, Amerikanischer Unilateralismus: Ein Weltordnungsproblem, in: Ratsch et al. (Hg.), Friedensgutachten 2000, Münster (Lit) 2000, S. 43-52, hier S. 47-51; diese Gruppierungen haben auch die Schlagkräftigkeit der Republikaner als Partei erheblich verbessert.

92 Vgl. dazu auch James M. Lindsay, The New Apathy: How an Uninterested Public Is Reshaping Foreign Policy, in: Foreign Affairs, Jg. 79, Nr. 5, September/Oktober 2000, S. 2-8.

93 Die genauen Umfrage-Ergebnisse vom Januar 2002: „Trust in Government“ (national security): fast immer 22%, meistens 47%, manchmal 28%, nie 2%; „Trust in Government“ (economy, health care, social security, education): fast immer 6%, meistens 32%, manchmal 56%, nie 5%. Ich habe „fast immer“ und „meistens“ bzw. „manchmal“ und „nie“ zusammengezogen und auf- bzw. abgerundet. Quelle für die Umfragedaten ist die Sammlung des American Enterprise Institute, www.aei.org/ps/psbowman5.pdf (18.12.2002).

tenhaus war die Mehrheit der Demokraten gegen die Resolution.⁹⁴ Insgesamt hat die „Angst-Manipulation“ der Regierung in Sachen Irak bis heute funktioniert, die überwiegend patriotisch eingestimmten und unkritischen Massenmedien haben dabei mitgewirkt und zur Verfestigung mehrerer grob falscher Meinungsbilder (etwa über die Beteiligung des irakischen Regimes an den Attentaten) erheblich beigetragen.

Der hier angedeutete Mechanismus einer Herrschaftstechnik ist der politischen Theorie, gerade auch dem Liberalismus, seit langem vertraut. Über die Mobilisierung des Sicherheitsarguments und der Bedrohung von außen wird die mangelnde innenpolitische Legitimität einer Regierung kompensiert oder partikuläre Interessenvertretung kaschiert. Auch der deutsche Bundeskanzler und die SPD haben über Außenpolitik Defizite in der ihr zugeschriebenen wirtschaftspolitischen Kompetenz auszugleichen versucht, darauf werde ich am Schluss zurückkommen. Allerdings in diesem Fall nicht über die Mobilisierung von Bedrohungsgefühlen, sondern über den Appell an das Friedensbedürfnis der Bevölkerung, dem – mehr oder weniger klar ausgesprochen – die USA entgegenzustehen schienen.

3.4. Reformblockade oder die Verbrämung des Klassenkampfes (Neomarxismus)

Eine marxistische Argumentation würde an die Diversionsthese anknüpfen, sie aber stärker mit einer Klassenanalyse untermauern und mit einer Analyse der Ökonomie und ihrer widersprüchlichen Entwicklung verbinden.⁹⁵ Sie würde davon ausgehen, dass der amerikanische Kapitalismus keineswegs so stabil ist wie es vielfach scheint. Eklatante Regulierungsdefizite im Finanzsektor und auf dem Aktienmarkt, aber auch in den großen Konzernen, haben zu massiven Bilanzfälschungen und anderen Betrügereien geführt, viele kleine Kapitalanleger schwer geschädigt und insgesamt das Vertrauen in die amerikanische Ökonomie erheblich angeschlagen. Kein geringerer als der bekannte Wirtschaftsprofessor Paul Krugman sieht in diesen Krisenphänomenen einen wichtigeren Einschnitt in der Geschichte Amerikas als in den Attentaten vom 11. September!⁹⁶

Eine andere grundsätzliche Frage nach den Perspektiven der US-amerikanischen Wirtschaft bezieht sich auf die Krise des „fossilistischen Fordismus“. Ist eine Ökonomie, die – so wie ausdrücklich von den in der Regierung bestens vertretenen Interessen des konservativen Teils der Erdölindustrie gefordert (sie haben die Gegenleistung zur Mitfinanzierung des Wahlkampfes von George Bush jr. erhalten) – sich nicht nur weiterhin in erster Linie auf fossile Energieträger stützen, sondern deren Verbrauch noch erheblich steigern

94 Vgl. dazu Elizabeth Drew, War Games in the Senate, in: The New York Review of Books vom 5. Dezember 2002, S. 66-68.

95 Meine modellhafte Argumentation stützt sich mit einer Ausnahme nicht auf aktuelle neomarxistische Analysen und zieht, wie nicht nur im inneramerikanischen Kontext üblich, Analysen und Einschätzungen (radikal) liberaler Provenienz mit heran.

96 Paul Krugman, The Enron Scandal Is a Turning Point for America, in: International Herald Tribune vom 30. Januar 2002, S. 8.

soll, überhaupt noch zukunftsfähig, wird sie sich längerfristig nicht sogar selbst zerstören?⁹⁷

Zu den schon vertrauten, aber nach wie vor ungelösten Problemen gehört die traditionell zu geringe Sparquote in den USA – die AmerikanerInnen leben chronisch über ihre Verhältnisse. Die Außenhandelsdefizite sind seit Jahren dramatisch, die Vereinigten Staaten bleiben auf das Interesse ausländischer Anleger angewiesen. Die Haushaltsdefizite, die während des langen Booms der neunziger Jahre abgebaut werden konnten, beginnen wieder zu steigen; viele Städte, nicht nur New York, sind am Rande der Pleite. Hinzu kommen gravierende Defizite in der materiellen Infrastruktur (Straßen, Brücken, Schleusen, Dämme, Abwasserkanäle) des Landes⁹⁸ und im sozialen Bereich, etwa im Gesundheitswesen. Inzwischen sind es nicht mehr nur die Armen, die keine Krankenversicherung haben, auch der Mittelstand kann sich zum Teil – vor allem angesichts der für alle zurückgehenden Arbeitsplatzsicherheit – die teuren Versicherungen nicht mehr leisten.⁹⁹ In der großen Globalumfrage des Pew Research Center haben 15% der US-Bürgerinnen und Bürger angegeben, dass sie im vergangenen Jahr zeitweise nicht genug zu essen hatten, das sind in der Relation dreimal so viel wie in Deutschland.¹⁰⁰ Die Ungleichheit in der Einkommensverteilung hat in den USA in den letzten 10 Jahren erheblich zugenommen.¹⁰¹

Auf diese Krisenphänomene gibt die Regierung Bush keine strukturereformistische Antwort, sondern eine höchst partikularistische. Ihre Wirtschaftspolitik besteht aus einer Mischung von Rüstungskeynesianismus und geradezu planlosen Steuersenkungen, die fast ausschließlich den Reichen und Superreichen zugute kommen, sie ist Teil eines anhaltenden Kampfes gegen den Wohlfahrtsstaat. Diese Art von Politik ist „inherently unpopular“, deshalb braucht sie eine populistische Fassade. Patriotismus und konservative Wertorientierungen bedienen die christlich-fundamentalistische Klientel, sichern die konservative Revolution und verbrämen den Klassenkampf von oben:

„The recent spate of articles about administration dishonesty mainly reflects the campaign to sell war with Iraq. But the habit itself goes all the way back to the 2000 campaign, and is manifest on a wide range of issues. [...] The Bush administration is an extremely elitist clique trying to maintain a populist façade. Its domestic policies are designed to benefit a very small number of people – basically those who earn at least \$300,000 a year and really

97 Vgl. dazu Andreas Missbach, Internationale Klimapolitik: Weltinnenpolitik oder Innenpolitik der USA, in: Wolfgang Hein/Peter Fuchs (Hg.), Globalisierung und ökologische Krise, Hamburg (Deutsches Übersee-Institut) 1999, S. 195-230.

98 Vgl. Jeremy Rifkin, Die H2-Revolution. Mit neuer Energie für eine gerechte Weltwirtschaft, Frankfurt (Campus) 2002, S. 60f., der sich für diese Aussage auf den Jahresbericht der American Society of Civil Engineers stützt. Den Hinweis auf Rifkin verdanke ich Alexandra Homolar-Riechmann.

99 Vgl. dazu <http://nytimes.com/2002/11/25/national/25INSU.html> (16.12.2002).

100 Pew Research Center, a.a.O. (Anm. 10), S. 11. In England und Italien sind es 11, in Frankreich 8 Prozent.

101 Vgl. dazu Kevin Phillips, Wealth and Democracy: A Political History of the American Rich, New York (Broadway Books) 2002. Phillips zentrale These ist, dass die USA auf dem Weg in die Plutokratie sind und dabei ihre Demokratie (und ihre Ökonomie!) gefährden.

don't care about either the environment or their less fortunate compatriots. True, this base is augmented by some powerful special-interest groups, notably the Christian right and the gun lobby. But while this coalition can raise vast sums, and can mobilize operatives to stage bourgeois riots when needed, the policies themselves are inherently unpopular. [...] Right now the administration is playing the war card, inventing facts as necessary, and trying to use the remnants of Bush's post-Sept. 11 popularity to gain control of all three branches of government. But then what? There is, after all, no indication that Bush ever intends to move to the center."¹⁰²

Besorgnisse über die Überlebensfähigkeit des amerikanischen Kapitalismus kommen in den USA in der Regel nicht von Marxisten, dazu gibt es dort zu wenige. Sie kommen – wie die hier zitierten – von kritischen Befürwortern wie z. B. auch von Felix Rohatyn, der u. a. Gouverneur der New Yorker Aktienbörse, Vorsitzender der New York Municipal Authority und US-Botschafter in Frankreich war. Marktkapitalismus sei das beste Wirtschaftssystem, das je zur Schöpfung von Reichtum erfunden wurde, aber es müsse fair, reguliert und ethisch sein, schreibt Rohatyn, und er fügt hinzu: „The excesses of the last few years show how the system has failed in all three respects“.¹⁰³

4. Bilanz und Konsequenzen

4.1. „Arroganz der Macht“: die amerikanische Strategie und ihre Widersprüche

Aufgrund der vorgestellten Materialien kann ich jetzt zusammenfassend eine ansatzweise systematische Antwort auf die Frage geben, ob und in welcher Krise sich die deutsch-amerikanischen bzw. die transatlantischen Beziehungen befinden. Was die ökonomische Basis der Beziehungen angeht, so kann von Krise (noch?) keine Rede sein. Hier hat sich – jenseits der üblichen, aber schon fast routinemäßigen Konflikte, die sich aus wirtschaftlicher Konkurrenz nun einmal ergeben – nichts Wesentliches verändert. Die US-amerikanische und die europäischen Ökonomien sind hochgradig integriert und vernetzt; die Koordination der Wirtschaftspolitik ist nicht optimal, aber besser institutionalisiert als je zuvor. Als problematisch könnte sich bei Fortsetzung der ansatzweise krisenhaften wirtschaftlichen Entwicklung eine weiter nachlassende Bereitschaft auf beiden Seiten zu weltordnungspolitisch erforderlichen Leistungen durch Kompromisse und Anpassungsreformen erweisen.

Eine weitere Stütze der transatlantischen Beziehungen bilden trotz der Zunahme anti-amerikanischer Stimmungen in Europa und antieuropäischer Vorbehalte in den USA wechselseitige Sympathien und in wesentlichen Dimensionen ähnliche politische Einstellungen in den Bevölkerungen. Sie sind an Kooperation interessiert und an menschen-

102 Paul Krugman, The Bush Style. Inventing Facts as Necessary, in: International Herald Tribune vom 28. Oktober 2002, S. 8.

103 Felix Rohatyn, From New York to Baghdad, in: The New York Review of Books vom 24. Oktober 2002, S. 4-6, das Zitat S. 4.

dienlicher, durch globale Institutionen abgesicherter Weltordnungspolitik. Gleichwohl haben die Auseinandersetzung über den Umgang mit dem Regime Saddam Husseins und der Irak-Krieg Spuren hinterlassen. Aber bei der Analyse der weltweit gesunkenen Sympathiewerte für die USA muss man unterscheiden zwischen (1) westlichen Werten generell, die nach wie vor auf große Zustimmung stoßen, (2) den USA insgesamt, insbesondere den Amerikanerinnen und Amerikanern und (3) der seit Mitte der neunziger Jahre zunehmend aggressiv-nationalistischen und unilateralistischen Politik der USA. Die Sympathien für die Politik der Vereinigten Staaten sind viel deutlicher zurückgegangen als die Sympathien für ihre Bürgerinnen und Bürger, ein großer Teil der EuropäerInnen wünscht mehr Selbständigkeit und Unabhängigkeit von den USA in der Sicherheitspolitik. Differenzen zwischen den Öffentlichkeiten in den USA und in Europa finden sich außerdem in der Intensität der Bedrohungsgefühle und in der Bereitschaft zu Militärausgaben. Hier wirkt sich die internationale Arbeitsteilung aus, die den USA eine stärkere militärische Rolle zuweist und die von den EuropäerInnen mehrheitlich durchaus akzeptiert wird. Bei der Intensität der Bedrohungsgefühle ist auch der 11. September in Rechnung zu stellen. In Verbindung mit längerfristigen Unterschieden in der politischen Kultur (Nationalismus und religiöser Fundamentalismus in den USA) können sich solche Positionsdifferenzen auch zu Irritationen oder gar Animositäten verdichten.

Entscheidende Veränderungen in den Beziehungen zwischen den USA und ihren Verbündeten haben sich auf der Ebene der außenpolitischen „Grand Strategy“ ergeben, und zwar in erster Linie im Bereich der Sicherheitspolitik und des Völkerrechts, weniger in der Außenwirtschaftspolitik. Die USA haben die liberal-institutionalistische Fundierung ihrer hegemonialen Weltordnungspolitik, die die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg entscheidend geprägt hat und vom Ost-West-Konflikt nur überlagert wurde, in den letzten 20 Jahren Zug um Zug aufgekündigt. Die erste Andeutung einer militarisierten Globalpolitik hatte es zu Beginn der achtziger Jahre unter Präsident Reagan gegeben, aber damals haben die amerikanische Gesellschaft und der Kongress die Rückkehr zu einer kooperativen Sicherheitspolitik erzwungen.¹⁰⁴ Der kontinuierliche Wandel der republikanischen Partei, deren moderat-internationalistischer Flügel immer weiter zugunsten nationalistisch-unilateralistischer und fundamentalistisch-konservativer Gruppierungen und Stimmungen zurückgedrängt wurde, hat dann mit der konservativen Revolution und der Machtübernahme des Kongresses Mitte der neunziger Jahre die endgültige Abkehr vom liberal-institutionalistischen Entwurf amerikanischer Weltpolitik eingeleitet, die jetzt mit dem Einschwenken großer Teile der Administration Bush jr. auf die neokonservative Linie in der Exekutive fortgeführt werden kann und in den nächsten Jahren wahrscheinlich ihre Fortsetzung in der dritten Gewalt, der Judikative, finden wird.

Die Mehrheit der relevanten Entscheidungsträger unter den Republikanern im Kongress und in der Administration setzt sich aus zwei Gruppen zusammen: aus alten „Hardlinern“ aus der Zeit des Kalten Krieges, die sich an Kategorien der Macht, insbesondere

104 Vgl. dazu Jürgen Wilzewski, *Triumph der Legislative: Zum Wandel der amerikanischen Sicherheitspolitik 1981-1991*, Frankfurt am Main-New York (Campus) 1999.

militärischer Macht orientieren, und aus christlich-fundamentalistisch und nationalistisch ausgerichteten Neokonservativen. Im Kampf gegen den Terrorismus und gegen Schurkenstaaten haben beide ihre Mission gefunden, über die sie sich neu definieren. Diese Entscheidungsträger repräsentieren weder in ihrem militanten außenpolitischen Unilateralismus noch in ihrer radikalkonservativen Wirtschafts- und Sozialpolitik die Mehrheitsmeinung der amerikanischen Öffentlichkeit. Die soziale Basis der Bush-Administration und ihrer Innenpolitik ist schmal bis exklusiv. Über die Mobilisierung der „nationalen Sicherheit“ ist es ihr jedoch bislang gelungen, die negativen Entwicklungen im eigenen Lande und den Klassenkampf „von oben“ zu kaschieren und die demokratische Opposition in die Defensive und die Niederlage zu drängen.

Der neoimperiale Ansatz US-amerikanischer Weltpolitik, der Weltmacht über Weltordnung stellt, ergibt sich jedoch keineswegs zwingend aus der neuen internationalen Machtverteilung, er ist keine notwendige Konsequenz aus dem „unipolar moment“, in dem sich die Welt zur Zeit zu befinden scheint. Sowohl die Analysen als auch die politischen Strategien der Radikalkonservativen in den USA sind höchst fragwürdig und sehr wahrscheinlich nicht nur längerfristig, sondern schon in kurzer Zeit den wohl verstandenen Interessen der USA selbst abträglich. Macht und Einfluss, darauf hat der Institutionalist Joseph Nye in seinem neuen Buch noch einmal eindringlich hingewiesen, sind in der heutigen Welt kein bloßer Reflex militärischer Potenziale mehr.¹⁰⁵ Der langfristige Erfolg jeder Großmachtspolitik hängt mindestens in gleichem Maße von der „soft power“ ab, das heißt von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und dem „kulturellen Kapital“ einer Gesellschaft. In der Gesellschaftswelt, wie Ernst-Otto Czempiel das nennt, zählt nicht mehr nur die Zahl der Raketen, die man gegen andere Staaten „ins Feld“ führen kann, es zählt in gleichem Maße die Glaubwürdigkeit des Gesellschaftsmodells und der politischen und sozialen Werte, die propagiert und gelebt werden.¹⁰⁶

Für die Bearbeitung der großen globalen Herausforderungen, die sicherheitspolitischen eingeschlossen, ist auch die Hypermacht USA auf das Wohlwollen und die Kooperation nicht nur der internationalen Staaten-, sondern der internationalen Gesellschaftswelt angewiesen. Das deutet auch die Bush-Administration immer wieder an, gleichzeitig erklärt sie aber trotzig, sie könne und werde es auch alleine machen, wenn die anderen nicht zu ihren Bedingungen kooperieren wollen, und setzt so deren guten Willen und ihre eigene Glaubwürdigkeit und damit das langfristig wertvollste Machtpotenzial der USA auf's Spiel. Ihr manichäisches Weltbild (wer nicht für uns ist, ist gegen uns) mit der Entkontextualisierung und Entpolitisierung des Terrorismus, den sie gegenfundamentalistisch zum „Bösen“ schlechthin stilisiert, macht sie blind für ihre eigenen Fehler und verhindert eine kluge und differenzierte Antwort, die sehr viel genauer zwischen dem

105 Joseph Nye, *The Paradox of American Power: Why The World's Only Superpower Can't Go It Alone*, London-New York (Oxford University Press) 2002; vgl. dazu auch die vorzügliche Rezension von Tony Judt, *It's Own Worst Enemy*, in: *The New York Review of Books* vom 15. August 2002, S. 12-17.

106 Vgl. dazu auch Ernst-Otto Czempiel, *Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert.*, München (Beck) 1999.

harten und unkorrigierbar ideologisch-fanatischen Kern der islamistischen Terroristen auf der einen und den wie immer berechtigten oder unberechtigten Ressentiments gegen die USA in der arabischen und islamischen Welt auf der anderen Seite unterscheiden müsste.¹⁰⁷ Die Vorbehalte gegenüber den USA, vor allem gegenüber US-amerikanischer Weltpolitik, haben zugenommen, keineswegs nur unter Muslimen. Die Welt sieht die USA bei weitem nicht so wohlwollend wie die Amerikaner sich selbst. Das müsste einer klugen Weltmacht zu denken geben.

Tabelle 8

Wie die Öffentlichkeit in den USA die Rolle der Vereinigten Staaten in der Welt sieht und wie die USA von anderen Nationen gesehen werden (Angaben in Prozent)

	Die USA berücksichtigen die Interessen anderer		
	in großem Umfang/ angemessen	nicht sehr/ überhaupt nicht	weiß nicht/ keine Antwort
USA	75	20	5
Mexiko	42	52	6
<i>Brasilien</i>	37	55	8
Kanada	25	73	2
<i>Deutschland</i>	53	45	2
Großbritannien	44	52	3
<i>Italien</i>	36	58	5
Frankreich	21	76	2
<i>Russland</i>	21	70	9
Indonesien	41	49	10
<i>Indien</i>	38	31	31
Südkorea	23	73	4
<i>Japan</i>	36	59	5
Ägypten	17	66	17
<i>Türkei</i>	16	74	10

Quelle: Pew Research Center, a.a.O. (Anm. 10), S. 70.

Die USA (und Großbritannien) haben zwar den Krieg im Irak gewonnen, und zwar ohne die schweren negativen Begleit- oder Folgeerscheinungen, die von Kritikern – mich selbst eingeschlossen – befürchtet oder zumindest als möglich bis wahrscheinlich ange-

107 Zu den Risiken des amerikanischen Verständnisses vom „Krieg gegen den Terrorismus“ differenziert und eindringlich Hassner, a.a.O. (Anm. 16), S. 40-45.

nommen wurden.¹⁰⁸ Aber der Frieden ist lange nicht gesichert. An der Frage, ob tatsächlich im Irak Massenvernichtungswaffen gefunden werden, hängt die persönliche Glaubwürdigkeit von Präsident Bush und Premierminister Blair. An der Frage, ob eine nachhaltige Stabilisierung und Demokratisierung des Irak gelingt, hängt die Zukunft der Region und damit auch die Perspektive der Eindämmung oder Ausweitung des islamistischen Terrorismus.¹⁰⁹ Und nicht nur dem Völkerrecht, sondern sehr wahrscheinlich auch dem Ziel der Nichtweiterverbreitung von Nuklearwaffen haben Bush und Blair einen Bärendienst erwiesen.

Bei der – angesichts der Dramatik verständlichen – Fixierung auf die Irak-Krise und den Irak-Krieg wird häufig der gesamte Kontext des militanten Unilateralismus der USA übersehen, für den die Irak-Politik der Bush-Administration gegenüber der Staatengemeinschaft und den Vereinten Nationen nur eines von vielen brisanten Beispielen ist. Ein kluger Hegemon wird, um seine Macht auf Dauer zu stellen, anbieten seine eigene Autonomie und Handlungsfreiheit einzuschränken. Er gibt kleineren Mächten das Gefühl, dass er sie ernst nimmt, er nimmt ihre Anliegen auf. Und er schafft und erhält Institutionen, die Verabredungen und Vereinbarungen festzurren, die den Zenith seiner Macht überdauern. Die größte Versuchung für den Hegemon ist der Alleingang, ist das Diktat anstelle der Konsultation, ist das Predigen und der Oktroi seiner Werte, sagt Michael Mastanduno, ein moderater amerikanischer „Realist“.¹¹⁰ Viele der besten Freunde der USA und viele Intellektuelle in den USA selbst fürchten, dass die Vereinigten Staaten inzwischen der „arrogance of power“ erlegen sind, eine „katastrophale Regression“, wie der namhafte US-Politikwissenschaftler Stanley Hoffmann erst kürzlich schrieb.¹¹¹

4.2. Eine alternative Programmatik

Niemand wird von den USA verlangen, auf die Wahrung ihrer Interessen zu verzichten. Aber wäre nicht eine stärker an der Weltgemeinschaft ausgerichtete Interpretation der eigenen Rolle auch im längerfristigen wohlverstandenen Interesse der USA? Wäre es

108 In der ersten Auflage des Reports habe ich die militärischen, politischen, finanziellen und humanitären Risiken, so wie sie in Europa und in den USA von ExpertInnen diskutiert wurden, auf den Seiten 39-43 zusammengefasst. Viele dieser ExpertInnen vertreten auch jetzt die Auffassung, eine Eindämmung Saddams Husseins sei auch ohne Krieg möglich gewesen. Diese Diskussionen sind heute müßig.

109 Vgl. dazu Thomas Friedman, *Until Iraq is rebuilt, the war isn't over*, International Herald Tribune vom 5. Juni 2003, S. 7.

110 Michael Mastanduno, *A Realist View: Three Images of the Coming International Order*, in: John A. Hall/T. V. Paul (Hg.), *International Order and the Future of World Politics*, Cambridge (Cambridge University Press) 1999, S. 19-40, hier S. 35. Bei Hassner, a.a.O. (Anm. 16), S. 46, habe ich ein sehr eindringliches Zitat von Edmund Burke, dem Urvater des Konservatismus, zu dieser Thematik gefunden: „I must fairly say, I dread our own power and our own ambition; I dread our being too much dreaded [...] We may say that we shall not abuse this astonishing and hitherto unheard of power. But every other nation will think we shall abuse it. It is impossible but that, sooner or later, this state of things must produce a combination against us which may end in our ruin.“

111 Hoffmann, a.a.O. (Anm. 12), S. 75.

nicht auch für sie besser, wenn sie sich selbst, wie es Pierre Bourdieu formuliert hat, als Nation neben anderen begriffen, und sei es, als „prima inter pares“? Sie wären dann immer noch berechtigt, Rechenschaft zu fordern, aber gleichzeitig auch verpflichtet, selbst Rechenschaft abzulegen: „Ich fordere nicht, wie es andere getan haben, die Amerikaner dazu auf, ihre Macht zu teilen. [...] Es genügt bereits zu erkennen, dass die Logik der königlichen Willkür, des *quia nominor leo* [weil ich Löwe heiße], in dieser Welt nicht mehr gelten kann [...]“¹¹² Die USA müssen in ihrem ureigenen Interesse die Glaubwürdigkeit ihrer Außenpolitik verbessern. Sie werden damit nicht den harten Kern der Terroristen überzeugen, das ist unmöglich, aber sie können deren Attraktivität verringern. Was wäre konkret zu fordern für eine Politik, die sich die Perspektive eines Friedens in und zwischen dem Westen und dem alten/neuen „Osten“ zu eigen macht? Der Westen muss, wie Bahman Nirumand vorgeschlagen hat, um die Muslime werben, die keine Terroristen sind; dazu gehört auch, den eigenen Teil an historischer Schuld in diesen Beziehungen anzuerkennen¹¹³ – einschließlich des Nahost-Konflikts, dessen Ursprung im europäischen Nationalismus, Antisemitismus und Kolonialismus liegt und der erst dann eine Chance auf eine dauerhafte Zivilisierung bekommen wird, wenn Israel das inzwischen religiös-fundamentalistisch untermauerte zionistische Kolonisationsprojekt beendet und sich mit einer gesicherten Eigenstaatlichkeit im wesentlichen in den Grenzen von 1967 begnügt.¹¹⁴ Die Tatsache, dass der letzte große Nord-Süd-Kolonialkonflikt zugleich auf der kulturell-ideologischen Konfliktachse zwischen „dem Westen“ und „dem“ arabisch-islamischen „Osten“ liegt, ist von weltpolitischer Brisanz. Die USA müssen endlich begreifen, darauf hat Zbigniew Brzezinski, Sicherheitsberater unter Präsident Jimmy Carter, kürzlich noch einmal sehr eindringlich aufmerksam gemacht, dass die Art des US-amerikanischen Engagements im Nahen Osten eine entscheidende Ursache für den Hass ist, dem sich die USA in den arabischen Ländern ausgesetzt sehen:

„There is no escaping the fact that Arab political emotions have been shaped by the region’s encounter with French and British colonialism, by the defeat of the Arab effort to prevent the existence of Israel and by the subsequent American support for Israel and its treatment of the Palestinians, as well as by the direct injection of American power into the region.“¹¹⁵

Ansonsten käme es für die USA darauf an, „ihr Haus in Ordnung zu bringen“, d. h. das zu tun, was sie eigentlich ohnehin im Interesse des Überlebens der Menschheit und eines gedeihlichen Zusammenlebens auf diesem Planeten zu tun hätten. Hier eine kleine Liste, die fast beliebig erweitert werden könnte:

112 Sprechende Turbane. Pierre Bourdieu über Islam und kollektive Intellektuelle, in: Süddeutsche Zeitung vom 21. Nov. 2001, S. 17.

113 Bahman Nirumand, In welcher Welt wir leben, in: Dienstag 21. September 2001, a.a.O. (Anm. 85), S. 113-121, hier S. 121.

114 Vgl. dazu den eindringlichen Artikel von Amos Elon, Israelis and Palestinians: What Went Wrong?, in: The New York Review of Books vom 19. Dezember 2002, S. 81-88.

115 Zbigniew Brzezinski, Terrorism. Focus on the Political Roots of Sept. 11, in: International Herald Tribune vom 4. September 2002, S. 6.

- eine konsequente Verfolgung der illegalen und eine Einstellung der legalen Geschäfte mit den internationalen Gewaltmärkten, derer sich die Terroristen bedienen (hier hat sich etwas getan, aber der wahre Glaubwürdigkeitstest steht noch aus)
- die Ankündigung, den Fortgang des Projekts internationaler Strafgerichtshof ab sofort zu unterstützen (das Gegenteil ist gegenwärtig der Fall)
- die Ankündigung von Verhandlungen über erweiterte Sicherheitsgarantien für den Staat Israel in den Grenzen von 1967 und einen palästinensischen Staat in Gaza und auf der Westbank (nur bei sehr wohlwollender Interpretation geht die Bush-Administration in diese Richtung; ob sie angesichts der annexionistischen Positionen in ihren eigenen Reihen und angesichts der Affinität eines großen Teiles ihrer fundamentalistischen Wählerschaft zum Annexionismus den Mut aufbringt, Israel zu einschneidenden Konzessionen in der Siedlungsfrage zu veranlassen, kann ernsthaft bezweifelt werden)
- eine Neuvorlage des Umfassenden Teststoppvertrags an den Senat mit der Perspektive einer zügigen Ratifizierung (aussichtslos; stattdessen werden neue Nuklearwaffen entwickelt)
- zügige Weiterverhandlung eines Protokolls zur Biowaffen-Konvention (gegenwärtig nicht in Sicht)
- die Aufnahme von ernsthaften Verhandlungen über internationale Beschränkungen im Kleinwaffenhandel (sehr unwahrscheinlich)
- die Ankündigung (zusammen mit der EU) des Abbaus protektionistischer Maßnahmen gegen Exporte aus Drittweltländern in den laufenden Handelsgesprächen (zur Zeit eher Hin- und Herschieben des Schwarzen Peter)
- die Ankündigung von Gesprächen im Rahmen der G 7 über die Besteuerung von Spekulationsgewinnen im Devisenhandel und über Maßnahmen zur Verstetigung von Investitionen (unwahrscheinlich)
- die Ankündigung der Bereitschaft, das Kyoto-Protokoll zu ratifizieren in Verbindung mit einer Überprüfung der Energiepolitik: Schwerpunkt auf Energiesparen, Energieeffizienz und Förderung erneuerbarer Energien (obwohl auch die Regierung Bush allmählich zu begreifen scheint, dass es mit dem Fossilismus auf Dauer nicht weiter geht, ist vorläufig keine Kehrtwende in Sicht, im Gegenteil; das Problem wird vertagt und damit weiter vergrößert)

4.3. „Arroganz der Ohnmacht“: das europäische Dilemma

Eine weniger konservative amerikanische Regierung und ein weniger konservativer Kongress würden sich den Forderungskatalog, den ich hier aufgestellt habe, wenigstens zum Teil zu Eigen machen, aber gegenwärtig ist er natürlich utopisch. Daraus ergibt sich die Frage, was kann Europa tun? Europa kann sich seinen Hauptverbündeten nicht aussuchen, es bleibt politisch und wirtschaftlich auf die USA angewiesen, nicht nur wegen seiner Interessen, sondern auch aufgrund seiner Werte. Mögliche Alternativen sind weder machtpolitisch noch politisch-ideologisch attraktiv. Eine Politik, die auf „global go-

vernance“ im Sinne der Programmatik der Vereinten Nationen setzt und auf eine partizipatorische Strategie der weltweiten menschlichen Entwicklung, kann der Zusammenarbeit mit den USA nicht entraten, sie sind auch in dieser Hinsicht „indispensable“. Auf der Suche nach einem Gegenmittel zur „Arroganz der Macht“ kann man sich Rat holen bei den Gründungsvätern der USA und ihren Debatten über die beste Verfassung des neuen Gemeinwesens: „checks and balances“. Es ist durchaus möglich, dass sich in den USA selbst schon bald wirksame Gegengewichte gegen den jetzigen Kurs der Regierung Bush jr. formieren. Die erkennbaren Defizite der wirtschaftlichen Entwicklung und die Verschärfung der sozialen Probleme weisen in diese Richtung. Viel wird davon abhängen, ob es zu weiteren schweren Attentaten kommt, die der Belagerungsmentalität und der Fokussierung auf den Außenfeind neue Nahrung geben.

Europas Aufgabe müsste darin bestehen, seinen Teil des „Balancing“ zu übernehmen. Dabei geht es nicht um klassische geopolitische Gleichgewichtspolitik, aus verschiedenen systematischen, historischen und politischen Gründen kommt nur eine Form des „kooperativen Balancing“, also die Bildung von inter- und transnationalen (Gegen-) Koalitionen in den globalen politischen Konsensbildungsprozessen in Frage:¹¹⁶ die Globalisierung macht die klassische Gleichgewichtspolitik obsolet, die Welt kann für menschenwürdige Weltordnungspolitik nicht auf die USA verzichten, die politisch-ideologische Affinität zu den USA ist nach wie vor größer als zu anderen potenziellen Weltmächten, die eigenen machtpolitischen Ressourcen sind begrenzt. Für diese Konsensbildungsprozesse, in denen es vorrangig um den Einsatz von „soft power“ geht, hat das „alte Europa“ eine Menge zu bieten, sowohl in seiner gesellschaftlichen Organisation wie in seinen weltordnungspolitischen Präferenzen erscheint es gegenwärtig mehrheitsfähiger als das „Modell USA“. Grundprinzipien wie Ausgestaltung einer Rechtsordnung zwischen Nationalstaaten, Koordination über gemeinsame Organisationen und politikfeldspezifische gemeinsame Regelungen, Gewaltverzicht, Rücksichtnahme auf Interessen der Partner und Berücksichtigung der Belange auch der schwächeren Teilnehmer repräsentieren Kompetenzen und Erfahrungen, welche die EU für alle diejenigen Staaten, Eliten und Bevölkerungen attraktiv macht, die wie immer zögernd an einer wachsenden Verregelung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen interessiert sind.¹¹⁷

Freilich bleibt auch die EU in vielerlei Hinsicht hinter ihren weltordnungspolitischen Ansprüchen und Möglichkeiten zurück. Diese Unzulänglichkeiten (z.B. im Bereich der

116 Zur theoretischen und historischen Einbettung vgl. Werner Link, *Die Neuordnung der Weltpolitik: Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, 3. Aufl., München 2001; mit anderem Hintergrund Volker Rittberger/Fariborz Zelli, *Europa in der Weltpolitik: Juniorpartner der USA oder antihegemoniale Alternative?*, Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 41, Tübingen 2003. Rittberger und Zelli begründen die Notwendigkeit eines „dritten Weges“: die transnationale Stärkung der Zivilmacht Europa statt antihegemoniale Gleichgewichtspolitik auf der einen oder Juniorpartner der USA auf der anderen Seite. Meine Vorstellungen eines „kooperativen Balancing“ gehen genau in diese Richtung.

117 Vgl. Harald Müller, *Kooperative oder konfrontative Weltordnung?*, in: Hauswedell et al. (Hg.), *Friedensgutachten 2003*, Münster (Lit) 2003, S. 30-40, hier S. 37.

Energiepolitik: Europa wird selbst Schwierigkeiten haben, die wahrlich bescheidenen CO₂ Reduzierungsziele von Kyoto zu erreichen; oder im Bereich des Agrar- oder Textilprotektionismus gegenüber der Dritten Welt) werden häufig hinter der berechtigten Kritik am Unilateralismus der USA versteckt. Oder Europa praktiziert selbst Arroganz der Macht, wie im Verhalten des französischen Staatspräsidenten den neuen Mitgliedern gegenüber, die es gewagt hatten, sich in der Irak-Frage für die amerikanische Position auszusprechen; oder wie im Verhalten der Bundesregierung, die sich durch ihr bedingungsloses Nein zu jeder Form international sanktionierter Drohpolitik gegen den möglichen Rechtsbruch durch Saddam Hussein selbst den Vorwurf des Unilateralismus zuzog und entscheidend dazu beitrug, dass es Europa nicht gelang, eine gemeinsame Gegenposition zu den „Hardlinern“ in den USA zu formulieren. Dieser Vorwurf gilt auch dann, wenn man einräumt, dass die wechselnden Begründungen der USA für ihre Irak-Strategie eine solche Reaktion mit provoziert haben. Die substanzielle Schwäche der deutschen Position bestand nicht nur darin, dass sie mit dieser Position das Risiko der Selbstisolation einging, sondern dass sie ohne Alternative war für den Fall, dass sich die Staatengemeinschaft im Rahmen der Vereinten Nationen darauf verständigen würde, den UNO-Resolutionen zur Entwaffnung von Saddam Hussein machtpolitisch Nachdruck zu verleihen.

Außerdem war die Diskussion über die Irakpolitik in einen Wahlkampf eingebettet, in dem die SPD nationale Töne mit billigem Antiamerikanismus verknüpfte. Allein die Formulierung vom „deutschen Weg“, eine Formulierung übrigens, die Außenminister Fischer nie verwendet hat, mit der Schröder seine Politik insgesamt von der sozialen Kälte des amerikanischen Weges der Ausbeutung und der Pleiten abgrenzen wollte, war nicht nur terminologisch äußerst fragwürdig, sondern auch geschmacklos, wie man angesichts vergleichbarer Strukturprobleme in Deutschland wohl wird sagen müssen. Da hieß es aus führenden SPD-Kreisen, Deutschland sei kein Vasall der USA, oder wurde Bush mit dem römischen Kaiser Augustus verglichen, der bekanntlich (erfolglose) Eroberungsfeldzüge gegen die Germanen lanciert hatte. Schließlich gab es die peinliche Aussage oder die Freudsche Fehlleistung der Justizministerin, die Bush zwar nicht mit Hitler direkt verglich, ihn aber zumindest grammatisch in seine Nähe rückte. Der Kanzler bedauerte diesen Vorfall in einem Brief an den amerikanischen Präsidenten, entschuldigte sich aber nicht und verwies im Übrigen darauf, die Justizministerin habe das nicht gesagt, was man ihr unterstellte, obwohl in den deutschen Zeitungen zu lesen war, dass sie die beanstandete Bemerkung sehr wohl gemacht hatte.¹¹⁸ Das nennt man im Englischen „adding insult to injury“. So gut wie alle Kommentatoren, auch diejenigen, die der Außenpolitik von Rot-Grün eher wohl gesonnen sind und sie gegenüber amerikanischer Weltmachtpolitik in Schutz nehmen, sind sich einig, dass die Inszenierung der deutschen Irak-Politik nach außen arrogant und dilettantisch war, die Abhängigkeit von den USA nicht verleug-

118 Vgl. die Beiträge von Christian Hacke, Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer: Zwischenbilanz und Perspektiven, sowie Lisette Andreae, Deutschland als Motor einer europäischen Politik in den Vereinten Nationen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 48, 2. Dezember 2002, S. 7-15, hier S. 13f. bzw. 32-39, hier S. 37.

nen konnte (sie wurde ja dann auch nur zu bald im Gieren nach Vergebung und in der faktischen Unterstützung bzw. Nicht-Behinderung der US-Kriegführung vom deutschen Boden bzw. Luftraum aus sichtbar) und die Einflussmöglichkeiten Deutschlands geschmälert hat.

Die Ironie solcher europäischer Machtarroganz liegt darin, dass sie angesichts der realen Machtverhältnisse nur Varianten einer Arroganz der Ohnmacht produziert. Die Europäer verfügen im Prinzip über das richtige Gegengewicht zum „assertive unilateralism“ der Radikalkonservativen in den USA, sie müssen es nur besser gemeinsam in die Waagschale legen. Dazu gehören auch eine stärkere Integration ihrer Streitkräfte und eine effizientere konföderative Arbeitsteilung in der Beschaffungspolitik. Kooperatives Balancing im Rahmen einer multilateralen, institutionalistischen und partizipativen „global governance“ erfordert zwar kein militärisches Gegengewicht zu den USA, aber es verlangt wirksame militärische Mittel als Bestandteil in Konzepten langfristiger Friedenssicherung.¹¹⁹ Solange Europa seine weltordnungspolitischen Aufgaben nicht wirksam wahrnimmt, bleibt seine Kritik an amerikanischer Weltmachtspolitik unzulänglich und unglaubwürdig.

119 Auch dazu noch einmal Hassner, a.a.O. (Anm. 16), S. 49: „If, at present, the United States is tempted to overestimate what can be achieved by force, Europe is tempted to undervalue it. Certainly, Europe’s prime responsibility, compared with other periods or other regions, is to show the way to societies seeking peace and prosperity, freedom and justice, rather than domination and glory. Yet while the sword is no longer (...) the axis of the world, neither has the Common Agricultural Policy turned it into a ploughshare. Europe cannot escape the tragic reality that, in order to preserve and promote good, it is necessary to resist evil and sometimes inflict harm.”