

Der 11. September als Epochenwende: Kontinuität und Wandel in der internationalen Sicherheitspolitik

von *Andreas Wenger*

Einleitung

Die überraschenden Terrorattacken auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington prägten sich tief in das kollektive Bewusstsein einer zunehmend medialisierten Öffentlichkeit ein. Die barbarischen Angriffe auf zentrale wirtschaftliche und politische Symbole der westlichen Führungsmacht stehen für das Ende der Ära der amerikanischen Unverwundbarkeit. Gleichzeitig kommt ihnen der Stellenwert eines definierenden Moments in der Entwicklung des internationalen Systems zu. Unmittelbar nach dem Ereignis war das Gefühl weit verbreitet, die Welt habe sich fundamental verändert: Manch ein Kommentator bezeichnete den 11. September 2001 als Tag, nach dem nichts mehr so sein werde wie zuvor. Aber auch im Kreise internationaler Experten hatte das Wort einer Epochenwende Hochkonjunktur.

Kein Zweifel, die Übergangszeit nach dem Ende des Kalten Krieges ist zu Ende gegangen mit den Ereignissen des vergangenen Septembers. Damit stellt sich die Frage, welchen Gesetzen die internationalen Beziehungen in der Zukunft folgen werden. Auf den ersten Blick scheint der Krieg gegen den internationalen Terrorismus den Prozess der Globalisierung ganz oben auf der Agenda der internationalen Politik abgelöst zu haben. Nun ist aber das Phänomen der Globalisierung in vielfältiger und oft widersprüchlicher Art und Weise mit den Ereignissen des 11. Septembers verknüpft.¹ Der verstärkte transnationale Fluss von Kapital, Gütern, Personen und Ideen führt nicht automatisch zu mehr Sicherheit und weniger Krieg. Gleichzeitig entstehen neue Verwundbarkeiten und neue Risiken: Der globale Terrorismus ist eben auch ein Kind dieser neuen Epoche.

Die Auswirkungen der Terrorattacken auf die unterschiedlichen transnationalen Aktivitätsfelder fielen uneinheitlich aus. Das internationale Finanzsystem hat

* Der Autor dankt Lisa Watanabe, Isabelle Wigert und Jan Philipp Kessler für die Zusammenstellung des Materials und Petra Barthelmess, Daniel Möckli und Daniel Trachsler für die Durchsicht des Manuskripts.

1 SPILLMANN, Kurt R./WENGER, Andreas (Hrsg.). *Towards the 21st Century: Trends in Post-Cold War International Security Policy*. Bern: Lang, 1999 (Studien zur Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik, 4. Band).

sich insgesamt überraschend schnell vom Schock des 11. Septembers erholt. Das kann beispielsweise vom internationalen Transportsystem, der Beförderung von Personen und Gütern, nicht gesagt werden. Der erfolgreiche Umgang mit den neuen Unsicherheiten eines globalisierten Umfeldes erfordert die Formulierung neuer Politiken und die Anpassung internationaler Institutionen und Regime. Die Politik hat sich zurückgemeldet und die Staatenwelt steht vor neuartigen Herausforderungen. Die internationale sicherheitspolitische Debatte wird dabei von vier Themen dominiert, die im folgenden detaillierter beleuchtet werden.

Zuerst gilt die Aufmerksamkeit der internationalen Koalition im Kampf gegen den Terrorismus. Die tragischen Ereignisse in New York und Washington wurden von vielen mit der Hoffnung verbunden, dass ihre Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen insgesamt positiv ausfallen würden. Hier hatte sich ein Risiko in erschreckendem Ausmass manifestiert, das alle Länder dieser Erde ohne Rücksicht auf Grenzen in der einen oder anderen Form betrifft. Angesichts dieser klaren gemeinsamen Bedrohung, so die Argumentation der Vertreter dieser Sichtweise, würden die Staaten ihre Differenzen überwinden und sich zur Bekämpfung des gemeinsamen Übels zusammenfinden. Eine verstärkte Kooperation der Staaten wäre die Folge. Kann die Anti-Terrorismus-Koalition der ersten Stunde diesen hohen Anforderungen auf die Dauer genügen?

Gerade bei amerikanischen Beobachtern ist eine Tendenz festzustellen, den 11. September mit einer fundamentalen Neuausrichtung der amerikanischen Aussenpolitik gleichzusetzen. Präsident George W. Bush hat den Fokus seiner Präsidentschaft gefunden und geht davon aus, dass seine politische Leistung dereinst am Erfolg respektive Misserfolg im Krieg gegen den Terrorismus gemessen werden wird. Das oftmals mit Pearl Harbor verglichene Ereignis, so besagt eine verbreitete Meinung, habe eine Abkehr von den unilateralen Tendenzen der amerikanischen Aussenpolitik eingeläutet. Waren die ersten Monate der Präsidentschaft Bushs von Unilateralismus gekennzeichnet gewesen, unterstrich George Bush, der Vater des derzeitigen Präsidenten, nur wenige Tage nach dem 11. September die Schwierigkeiten eines Alleingangs: „Just as Pearl Harbor awakened this country from the notion that we could somehow avoid the call of duty and defend freedom in Europe and Asia in World War II, so, too, should this most recent surprise attack erase the concept in some quarters that America can somehow go it alone in the fight against terrorism or in anything else for that matter.“² Haben sich die Prioritäten der amerikanischen Aussenpolitik wirklich fundamental verändert?

2 Rede von George Bush in Boston, Mass., 14. September 2001. URL http://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/transcripts/bushsrtxt_091301.html.

Viel ist in den vergangenen Monaten über die völlig neue Art der Kriegführung durch die USA geschrieben worden. Technologie plus Spezialtruppen scheinen unabhängig von geographischen Distanzen zum Erfolg geführt zu haben – dort, wo sich noch vor wenigen Jahren die sowjetische Militärmacht die Zähne ausgebissen hatte. Die Fortschritte der amerikanischen Streitkräfte bei der Umsetzung der *Revolution in Military Affairs* seit Kosovo sind gewaltig. Es ist denn auch keine Grossmacht erkennbar, die den amerikanischen Streitkräften in einer mit konventionellen Waffen geführten Auseinandersetzung ernsthaft Widerstand leisten könnte. Allerdings sah sich Washington im vergangenen Jahrzehnt in erster Linie durch innerstaatliche Gewaltkonflikte mit begrenzter Reichweite herausgefordert. Inwieweit ist die amerikanische High-Tech-Militärstrategie die richtige Antwort auf die asymmetrischen Bedrohungen, die seit dem Ende des Kalten Krieges ins Zentrum der internationalen Aufmerksamkeit gerückt sind?

In den Monaten vor dem 11. September waren die transatlantischen Beziehungen von einem weit verbreiteten Gefühl geprägt gewesen, dass sich die Bedrohungswahrnehmungen, die strategischen Grundannahmen und die zivilen und militärischen Fähigkeiten dies- und jenseits des Atlantiks mittelfristig immer weiter auseinander bewegen würden. Die Ereignisse der vergangenen Monate lassen sich zur paradoxen Einschätzung verdichten, dass sich mittlerweile zwar eine Angleichung der Bedrohungswahrnehmung eingestellt hat, die Meinungen (und Möglichkeiten) hinsichtlich der im Kampf gegen den Terrorismus einzusetzenden Mittel jedoch parallel dazu auseinander zu laufen beginnen. Wird sich vor diesem Hintergrund eine neue Arbeitsteilung zwischen den USA und Europa finden lassen, welche die politische Solidarität nicht gefährdet?

1 Die Zukunft der Anti-Terrorismus-Koalition

Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus kann nur von einer internationalen Koalition erfolgreich geführt werden. Diese Annahme bildet den Ausgangspunkt der Argumentation derjenigen, die davon ausgehen, dass die USA von kontroversen Politiken abrücken werden, um den Krieg gegen den Terrorismus erfolgreich führen zu können. Die Notwendigkeit der internationalen Zusammenarbeit wird den unilateralistischen Impulsen der USA entgegenwirken. Damit eröffnet sich für die amerikanischen Koalitionspartner diplomatischer Manövrierraum, um ihre Interessen in Washington effizienter vertreten zu können. Wie stabil ist nun aber die derzeitige Anti-Terrorismus-Koalition?³

3 MILLER, Steve E. The End of Unilateralism or Unilateralism Redux? In: *The Washington Quarterly* 25 (2002), Nr. 1, S. 15–29.

Auf den ersten Blick scheinen die vergangenen Monate den Vertretern dieser Sichtweise recht zu geben. Es hat manch einen internationalen Beobachter überrascht, wie hartnäckig und geduldig sich die Administration Bush für eine möglichst breite internationale Abstützung ihrer Politik im Kampf gegen den internationalen Terrorismus eingesetzt hat. Dabei bemühte sich Washington nicht nur um die Unterstützung seiner traditionellen Alliierten in Europa und Japan. Die amerikanische Diplomatie investierte ebenso viel politisches Kapital, um zumindest eine minimale Zustimmung zur amerikanischen Vorgehensweise in regionalen Schlüsselstaaten wie Russland, Pakistan und Saudi-Arabien sicherzustellen.

Der Zusammenhalt der Anti-Terrorismus-Koalition ist allerdings nicht vergleichbar mit demjenigen der umfassenden Bündnissysteme des Kalten Krieges. Die meisten Staaten übernahmen keine militärische Rolle im Kampf gegen den Terrorismus. Für viele bedeutete die Unterstützung der USA in erster Linie politische Solidarität mit den Kräften der Zivilisation gegen terroristische Akte von bisher ungeahntem Ausmass. Offen blieb hingegen, ob und inwieweit die Interessen der Koalitionspartner in der Frage übereinstimmen, wie dem Phänomen des Terrorismus begegnet werden soll. Die Aufrechterhaltung der Koalition wird um so schwieriger werden, je länger der amerikanische Krieg gegen den Terrorismus dauert.

Die Herausforderungen für ein erfolgreiches Management der Koalition fallen umfassend aus. Erstens präsentiert sich in Washington der Krieg gegen den Terrorismus als Kampf zwischen Gut und Böse. Präsident Bush brachte die Erwartungen an die internationale Gemeinschaft auf den Punkt: „Either you’re with us, or you’re with the terrorists.“⁴ Zweitens gehen die USA davon aus, dass die anderen Staaten den amerikanischen Führungsanspruch bei der Formulierung einer Anti-Terrorismus-Strategie anerkennen. Drittens hat Washington klar gemacht, dass die USA militärische Beiträge von Koalitionspartnern für den Kampf gegen den Terrorismus – mit Ausnahme britischer Truppen – weder brauchen noch wünschen. Zu präsent sind dafür die Schwierigkeiten des Krieges in Kosovo, in dem alle Entscheidungen in den schwerfälligen Nato-Gremien gefällt werden mussten.⁵

Die weltweiten Solidaritätsbekundungen der ersten Stunde mit den amerikanischen Opfern fielen beeindruckend aus. Zum grossen Teil entsprachen sie echter Betroffenheit und dem Gefühl, in New York und Washington seien nicht nur die USA, sondern die offenen Gesellschaften und die Zivilisation überhaupt getroffen

4 BUSH, George W. *Address to a Joint Session of Congress and the American People*. 20. September 2001. URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>.

5 The Day After: An Assessment. An American/European/Russian Colloquium with David Gompert, François Heisbourg and Alexei G. Arbatov. In: *Survival* 43 (2001–02), Nr. 4, S. 137–54.

worden. Das Verständnis für die amerikanische Reaktion reichte mehrheitlich so weit, dass die militärischen Schläge in Afghanistan gegen das Taliban-Regime und das terroristische Netzwerk der Al-Kaida ohne viel Aufhebens akzeptiert wurden. Mittlerweile sind in Washington die Planungen für die zweite Phase des Krieges gegen den Terrorismus – in der Form eines möglichen Militärschlages gegen den Irak – in den Vordergrund gerückt. In diesem Zusammenhang haben immer mehr Koalitionspartner ihre Unterstützung der amerikanischen Politik eingeschränkt: Sie halten zwar an der Notwendigkeit der Eindämmung und Beseitigung des Terrorismus fest – gleichzeitig sind sie jedoch nicht länger bereit, dies im Sinne einer *carte blanche* zu tun.

In einigen wenigen Bereichen waren die USA tatsächlich auf die Unterstützung durch Koalitionspartner angewiesen. Hier ist einerseits auf Überflugrechte und Zugang zu Militärbasen als notwendige Voraussetzung für den Krieg in Afghanistan hinzuweisen. Andererseits hängt der Erfolg im Kampf gegen das Terrornetzwerk der Al-Kaida nicht zuletzt von der Verfügbarkeit und der Qualität der vorhandenen Informationen über die Organisation ab. Entsprechend gross war das amerikanische Interesse am Austausch nachrichtendienstlicher Erkenntnisse. Allerdings gestalten sich die Beziehungen der USA mit einer Reihe von Staaten im Nahen und Fernen Osten, die als wichtige Informationsträger hinsichtlich terroristischer Aktivitäten gelten, schwierig bis feindselig. Dies ist ein weiterer Hinweis darauf, wie uneinheitlich das Interesse der losen Koalition gegen den Terrorismus an einer langfristigen Zusammenarbeit mit den USA ausfällt.⁶

Von besonderer politischer oder logistischer Bedeutung für die amerikanische Antwort auf den 11. September war eine kleine Gruppe von Staaten, die auch Russland, Pakistan, die zentralasiatischen Staaten und China umfasste. Für all diese Staaten ging die Unterstützung Washingtons mit einer mehr oder weniger ausgeprägten Neuorientierung ihrer Politik gegenüber der globalen Führungsmacht einher und beinhaltete sowohl Chancen als auch Unwägbarkeiten. Am deutlichsten fiel die rhetorische wie praktische Unterstützung der USA durch den russischen Präsidenten Vladimir Putin aus, der George W. Bush als erster ausländischer Staatsmann anlässlich eines Telephonanrufs sein Mitgefühl aussprach. Putin scheint gewillt, die Meinungsverschiedenheiten in strategischen Fragen beiseite zu legen und eine neue und kooperativere Beziehung mit dem Westen und im speziellen mit den USA aufzubauen.⁷

6 MILLER, Steve E. The End of Unilateralism or Unilateralism Redux? In: *The Washington Quarterly* 25 (2002), Nr. 1, S. 20–21.

7 FRIEDBERG, Aaron L. 11 September and the Future of Sino-American Relations. In: *Survival* 44 (2002), Nr. 1, S. 33–50, 41.

Mit diesem Schritt setzte Putin seine politische Glaubwürdigkeit auf eine unsichere Karte. Wesentliche Teile der russischen Elite und Öffentlichkeit scheinen Putins Überzeugung nicht zu teilen, dass der Westen die Neuausrichtung der russischen Aussenpolitik auch entsprechend honorieren wird. Gleichzeitig belastet der Entscheid die strategischen Partnerschaften Russlands mit China und Indien sowie die militärische Kooperation Russlands mit Iran. Bis anhin hat sich die Administration Bush zudem in Zurückhaltung geübt, was ein Eingehen auf die vitalen strategischen Interessen Russlands anbelangt. Dies lässt sich einerseits in bezug auf die russischen Bedenken hinsichtlich der amerikanischen Raketenabwehrpläne und der Kündigung des ABM-Vertrages feststellen. Anlässlich des APEC-Gipfeltreffens im Oktober 2001 zeigte sich Bush zwar bereit, die Zahl der strategischen Waffensysteme noch einmal stark zu verkleinern. Gleichzeitig lehnte er aber die Aushandlung eines neuen formellen Vertrages ab. Andererseits hofft Putin, dass Russland aufgrund seiner vorbehaltlosen Unterstützung des Kampfes gegen den Terrorismus besser in die politischen Strukturen der Nato eingebunden wird. Der britische Premierminister Tony Blair nahm diesen Wunsch auf, als er am 17. November die Schaffung eines gemeinsamen „Russland-Nordatlantikrates“ vorschlug, der sich zweimal pro Monat treffen soll. Ob die russische Hoffnung in Erfüllung geht, dass sich eine solche Institution in ein wirkliches Entscheidungsgremium entwickeln wird, wird sich zeigen müssen.⁸

Noch erstaunlicher als die russische Unterstützung für den amerikanischen Kampf in Afghanistan war die Entscheidung des pakistanischen Präsidenten Pervez Musharraf, den amerikanischen Streitkräften für ihre Militäraktionen in Afghanistan den pakistanischen Luftraum und pakistanisches Territorium zur Verfügung zu stellen. Islamabad hoffte, eine Verbesserung der Beziehungen zum Westen würde eine Aufhebung der seit den pakistanischen Nukleartests im Jahre 1998 verhängten Wirtschaftssanktionen nach sich ziehen. Zudem würde sich die Bedrohung durch extremistische Kräfte im eigenen Land mittel- und langfristige nur eindämmen lassen, wenn Afghanistan stabilisiert würde. Die amerikanische Belohnung liess nicht lange auf sich warten: Keine zwei Wochen nach den Attacken auf New York und Washington hob Präsident Bush die Wirtschaftssanktionen auf. Kurze Zeit später kündigte Washington die Vorbereitung umfassender Hilfspakete für Pakistan an.⁹

8 ANTONENKO, Oksana. Putin's Gamble. In: *Survival* 43 (2001–02), Nr. 4, S. 49–60; BLANK, Stephen J. Russia and the US War on Terrorism. In: MARTIN, John R. (Hrsg.) *Defeating Terrorism: Strategic Issue Analyses*. Strategic Studies Institute, Januar 2002, S. 87–92.

9 METZ, Steven. Coalition Partners: Pakistan. In: MARTIN, John R. (Hrsg.) *Defeating Terrorism: Strategic Issue Analyses*. Strategic Studies Institute, Januar 2002, S. 75–78; MILLER, Steve E. The End of Unilateralism or Unilateralism Redux? In: *The Washington Quarterly* 25 (2002), Nr. 1, S. 15–29, 23–24.

Die Hilfestellungen der zentralasiatischen Staaten konnten ebenfalls nicht vorausgesetzt werden. Insbesondere Usbekistan zeigte sich unter dem Druck der Ereignisse bereit, den USA sein Territorium als militärisches Aufmarschgebiet zur Verfügung zu stellen. Wie Pakistan teilte auch Usbekistan das amerikanische Interesse an einer Eindämmung der fundamentalistischen Kräfte in Afghanistan. Gleichzeitig erhöhte sich mit der Annäherung an die USA der Spielraum des Landes in seinen Beziehungen mit China und Russland. Washingtons Kompensation fiel in der Form von Militär- und Wirtschaftshilfe aus. Das Interesse der zentralasiatischen Länder an einer längerfristigen Militärpräsenz der USA in der Region ist nicht nur Wasser auf die Mühlen von Putins innenpolitischen Kritikern, es gibt auch in Peking Anlass zu Bedenken hinsichtlich eines Anwachsens des amerikanischen Einflusses in der Region.¹⁰

Chinas stille Zustimmung zum amerikanischen Krieg gegen den Terrorismus ist entscheidend für den Erfolg der Kampagne. China ist an guten Beziehungen zu den USA und an einer möglichst grossen Stabilität in Zentralasien interessiert. Vor diesem Hintergrund hat sich seit dem 11. September eine Verbesserung des Klimas zwischen Peking und Washington eingestellt. Allerdings bildet der Kampf gegen den Terrorismus nur eine sehr schmale Basis für eine langfristige Kooperation zwischen den zwei Asien dominierenden Mächten. Weder die USA noch China zeigen Bereitschaft, ihre Positionen zu Menschenrechten, Proliferation, Raketenabwehr und Taiwan zu überdenken. Auf lange Sicht scheint es wahrscheinlicher, dass die strategische Rivalität zwischen Washington und Peking zunehmen und nicht abnehmen wird.¹¹

Die unter dem Druck der Ereignisse von Washington geformte Anti-Terrorismus-Koalition basiert auf bilateralen Abmachungen und Transaktionen zwischen den USA und den einzelnen Koalitionspartnern. Sie verfügt weder über eine gemeinsame normative Basis noch stimmen die Koalitionspartner in ihrer Einschätzung der Bedrohung durch den Terrorismus überein. Sie erinnert an das Konzert der Grossmächte des 19. Jahrhunderts – allerdings mit global verteilten Rollen. Es darf angenommen werden, dass sie in dieser Form die zweite Phase des amerikanischen Krieges gegen den Terrorismus nicht überleben wird. Die Tat-

10 METZ, Steven. Coalition Partners: Pakistan. In: MARTIN, John R. (Hrsg.) *Defeating Terrorism: Strategic Issue Analyses*. Strategic Studies Institute, Januar 2002, S. 75–78, 83–84.

11 FRIEDBERG, Aaron L. 11 September and the Future of Sino-American Relations. In: *Survival* 44 (2002), Nr. 1, S. 33–50; Deng, Yong. Hegemon on the Offensive: Chinese Perspectives on US Global Strategy. In: *Political Science Quarterly* 116 (2001), Nr. 3, S. 343–65; SCOBELL, Andrew. Coalition Partners: China. In: MARTIN, John R. (Hrsg.). *Defeating Terrorism: Strategic Issue Analyses*. Strategic Studies Institute, Januar 2002, S. 93–96; ECONOMY, Elizabeth C./ADAM, Segal. US and China Open a Door. In: *Newsday* 26 Oktober 2001. URL <http://www.cfr.org/public/resource.cgi?pub!4111>.

sache, dass die USA in der ersten Phase viel in ihren Aufbau und ihre Aufrechterhaltung investiert haben, ist denn auch noch kein Beweis dafür, dass die Regierung Bush die unilaterale Versuchung endgültig hinter sich gelassen hat.

2 Die USA als internationaler Akteur: Multilateralismus versus Unilateralismus

Dies leitet zur Frage über, ob die Ereignisse des 11. Septembers einen fundamentalen Paradigmenwechsel der amerikanischen Aussenpolitik vom Unilateralismus zum Multilateralismus, von einer kritischen Sichtweise internationaler Institutionen zur aktiven Mitarbeit in Institutionen und von Zweifeln an der Wirksamkeit internationaler Regime zu deren Stärkung ausgelöst haben. Fast scheint es so, vergegenwärtigt man sich die Aussage von Aussenminister Colin Powell in der *New York Times* vom 19. Oktober 2001: „Nobody’s calling us unilateral anymore. That’s kind of gone away for the time being; we’re so multilateral it keeps me up 24 hours a day checking on everybody.“¹² Allerdings sind die Amerikaner weiterhin uneins in der Frage, ob und unter welchen Bedingungen sie ihre Interessen mit unilateralen respektive multilateralen Taktiken verfolgen sollen. Es ist daher auch realistisch zu erwarten, dass Washingtons Auftritt auf der weltpolitischen Bühne auch in Zukunft von einer oft widersprüchlichen Mischung aus multilateralen und unilateralen Politiken gekennzeichnet sein wird.¹³

Die Regierung Bush wird sich die Option alleine zu handeln, wenn sie es für notwendig hält, auch in Zukunft offen halten. Washington wird es weiterhin begrüssen, wenn die Uno Generalversammlung Resolutionen gegen den internationalen Terrorismus verabschiedet. Gleichzeitig werden die USA aber darauf hinweisen, dass die mehr als zehn internationalen Verträge und Konventionen, die sich mit der Problematik des Terrorismus auseinandersetzen, die Attacken auf New York und Washington nicht verhindern konnten. Die amerikanische Regierung wird ihr Handeln nicht von einer Autorisierung durch die Uno abhängig machen – was angesichts beschränkter globaler Führungskapazitäten nicht zum Nachteil der internationalen Sicherheit ausfallen muss.¹⁴

12 Zitiert nach: TYLER, Patrick E. Russia and U.S. Optimistic on Defense Issues, In: *New York Times*, 19. Oktober 2001.

13 NYE, Joseph S. Seven Tests: Between Concert and Unilateralism. In: *The National Interest* Winter (2001/02), S. 5–13.

14 SCHAEFER, Brett D. UN Treaties and Conferences Will Not Stop Terrorism. In: *The Heritage Foundation Backgrounder*, Nr. 1513, 17. Januar 2002; SHAWCROSS, William. The UN and Nation-Building. In: *The Scotsman*. 14. Oktober 2001. URL <http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/reform/2001/rebuilding.htm>; TISDALL, Simon. Working with the UN Could Avert Disaster. In: *The Guardian*. 20. September 2001. URL <http://www.globalpolicy.org/wtc/un/0920usun.htm>.

Der Kampf gegen den Terrorismus ging auch nicht einher mit einer Abkehr von den Politiken, welche die USA dem Vorwurf der Arroganz des Mächtigen ausgesetzt haben. Die Administration Bush hat ihre Haltungen weder zum Kyoto-Protokoll, zum Umfassenden Teststopp-Vertrag, zur Biowaffenkonvention noch zum Internationalen Strafgerichtshof grundsätzlich überdacht. Auch werden die USA die weiteren Schritte im Krieg gegen den Terrorismus nicht in jedem Fall von der Zustimmung der Alliierten abhängig machen. Washington wird dann auf unilaterale Taktiken zurückgreifen, wenn damit internationale Handlungsblockaden durchbrochen werden können und gute Chancen auf einen raschen Erfolg bestehen.¹⁵

Die USA werden den Unilateralismus aber nicht zu einem neuen strategischen Leitgedanken machen. Amerikanische Aussenpolitik wird auch in Zukunft von einer generellen multilateralen Präferenz geleitet werden. Daran wird sich wenig ändern, weil die grossen ungelösten Probleme im Zeitalter der wirtschaftlichen Globalisierung und der vernetzten Informationsgesellschaften allesamt einen transnationalen Charakter aufweisen. Nachhaltige Lösungen werden nur möglich sein, wenn es gelingt, die Interessen und Kapazitäten einer breiten Gruppe von öffentlichen und privaten Akteuren in einen langfristig ausgerichteten Entwicklungsprozess einzubinden. Vor diesem Hintergrund werden die USA den potentiellen Gewinn, den sie mit dem Einsatz von *hard power* erreichen können, gegen die potentiellen Kosten eben dieses Einsatzes für ihre *soft power* abwägen müssen. Die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Politik hängt von der Fähigkeit ab, die Agenda der internationalen Politik durch die Anziehungskraft der eigenen Werte und die Überzeugungskraft der Informationsinhalte erfolgreich beeinflussen zu können.¹⁶

Die Diskussion über Vor- und Nachteile multilateraler respektive unilateraler Politiken wird weitergehen. Es ist auch nicht von der Hand zu weisen, dass eine Politik des selektiven Multilateralismus in gewissen Bereichen unerwünschte Nebenwirkungen zeitigen kann. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf den Bereich der Rüstungskontrolle und der Non-Proliferation hinzuweisen. Je länger die Regierung Bush an einer Politik festhält, welche die bestehenden Rüstungskontrollregime untergräbt ohne neue vorzuschlagen, um so grösser ist das Risiko einer unkontrollierten Weiterverbreitung von Massenvernichtungs-

15 IKENBERRY, John G. American Grand Strategy in the Age of Terror. In: *Survival* 43 (2001/02), Nr. 4, S. 19–34; MILLER, Steve E. The End of Unilateralism or Unilateralism Redux? In: *The Washington Quarterly* 25 (2002), Nr. 1, S. 15–29.

16 NYE, Joseph S. Seven Tests: Between Concert and Unilateralism. In: *The National Interest* Winter (2001/02), S. 5–13.

mitteln an zusätzliche Staaten oder an nichtstaatliche Akteure. Wenig hilfreich ist in diesem Zusammenhang auch, wenn in der Weltpresse diskutierte nukleare Planungspapiere vermehrten nuklearen Aktivismus der USA suggerieren. Es ist zu hoffen, dass die USA die Notwendigkeit einer Stärkung der internationalen Rüstungskontrollregime erkennen und die Chancen des momentanen internationalen Kooperationswillens ausnutzen. Vorerst konzentriert sich die Aufmerksamkeit in Washington allerdings auf die militärischen Aspekte der Anti-Terrorismus-Strategie.¹⁷

3 Der amerikanische Fokus: Asymmetrische Kriegführung, Superterrorismus, Staatenzerfall

Nicht nur in Washington sticht die asymmetrische Natur des Krieges gegen den Terrorismus ins Auge. Die militärische Kampagne gegen das Taliban-Regime und das terroristische Netzwerk der Al-Kaida in Afghanistan bestätigt die Erkenntnisse der Kriege in Kosovo und im Golf. Die amerikanischen Streitkräfte haben sich unter der vollen Ausnutzung der *Revolution in Military Affairs* zu einem militärischen Instrument entwickelt, das auf absehbare Zeit von keinem Gegner besiegt werden kann. Genau an diesem Punkt setzen jedoch die Überlegungen der den USA feindlich gesinnten Kräfte an.

Das in Afghanistan zur Schau gestellte militärische Potential der USA ist beeindruckend. Aus dem Stand und mit minimaler Aufmarschzeit und nur sehr beschränkter Benutzung lokaler Basen gelang es den Amerikanern, ihre militärischen Machtmittel in einer der unzugänglichsten Gegenden der Welt erfolgreich und mit ausserordentlich kleinen eigenen Verlusten zum Einsatz zu bringen. Dieser Erfolg entspringt einer Kombination von lasergesteuerten Präzisionswaffen (handelte es sich im Golfkrieg erst bei ca. 10% der eingesetzten Systeme um Präzisionswaffen, stieg der Anteil dieser Waffensysteme in Afghanistan auf 60%), von unbemannten bewaffneten und unbewaffneten Aufklärungssystemen, von Spezialeinheiten sowie von Informations- und Führungssystemen, die all diese Mittel praktisch zeitverzugslos und integriert gegen feindliche Ziele zum Einsatz bringen können.¹⁸

Die Ironie dieser Entwicklung ist allerdings, dass die USA zwar den Höhepunkt ihrer militärischen Macht erreicht zu haben scheinen, gleichzeitig aber ver-

17 KORB, Lawrence J./Alexandre L. TIERSKY. The End of Unilateralism? Arms Control After September 11. In: *Arms Control Today*. 1. Oktober 2001. URL <http://www.cfr.org/public/resource.cgi?pub14086>.

18 FRIEDBERG, Aaron L. 11 September and the Future of Sino-American Relations. In: *Survival* 44 (2002), Nr. 1, S. 33–50, 43–44.

wundbarer gegenüber neuen Risiken sind als je zuvor. Bereits die *Quadrennial Defense Review* von 1997 warnte vor einer solchen Entwicklung: „US dominance in the conventional military arena may encourage adversaries to use (...) asymmetrical means to attack our interests overseas and Americans at home.“¹⁹ Die Ereignisse des 11. Septembers haben diese Warnung mit der grössten amerikanischen Opferbilanz eines einzigen Tages seit den Zeiten des Bürgerkrieges auf dramatische Art und Weise bestätigt. Die moderne Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft der USA hat sich als sehr verwundbar gegenüber zwar gut geplanten, aber mit primitiven Mitteln durchgeführten „low-tech“-Angriffen erwiesen.²⁰

Die USA kämpfen heute genau den Krieg, den sie möglichst umgehen wollten. Sie stehen einem nur schlecht greifbaren, oft unsichtbaren Gegner gegenüber, der geschickt mit der globalen Gesellschaft verschmilzt und den Kampf mit überraschenden Schlägen bis in die amerikanische Gesellschaft trägt. Die Organisation der Al-Kaida kann als nichtstaatliches Netzwerk beschrieben werden, das zwar sein Hauptquartier in Afghanistan aufbaute, dessen einzelne Zellen sich aber über viele – auch westliche – Staaten ausbreiten. Das Verhältnis der Organisation zum Taliban-Regime kann eher als Fall eines vom Terrorismus gestützten Staates denn als Beispiel eines staatlich unterstützten terroristischen Netzwerkes beschrieben werden. Der amerikanische Angriff hat zwar vorerst den afghanistischen Staat vom Terrorismus befreit. Inwieweit die bisherigen Bemühungen im Kampf gegen das Netzwerk der Al-Kaida einen Erfolg darstellen, ist dagegen schwierig abzuschätzen. Nur langfristige Anstrengungen können zu ihm führen.²¹

Die Anthrax-Fälle in den USA haben das Spektrum eines über biologische, chemische oder nukleare Mittel verfügenden Superterrorismus in den Fokus der amerikanischen Bedrohungswahrnehmung gerückt. Zwar wird von Seiten der europäischen Alliierten zu Recht darauf hingewiesen, dass die Attacken auf New York und Washington eher zu beweisen scheinen, dass dem Spezialfall des Superterrorismus zuviel Aufmerksamkeit zukam, während andere Bedrohungsformen vernachlässigt wurden. Gleichwohl kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich den USA feindlich gesinnte Staaten in einer Krise mit nichtstaatlichen terroristi-

19 Secretary of Defense William S. COHEN, *Report of the Quadrennial Defense Review*. Washington DC: Department of Defense, 1997, Section II.

20 NAGL, John A. Hitting Us Where We Don't Expect It: Asymmetric Threats to US National Security. In: *National Security Studies Quarterly* VII (2001), Nr. 4; The Day After: An Assessment. An American/European/Russian Colloquium with David Gompert, François Heisbourg and Alexei G. Arbatov. In: *Survival* 43 (2001–02), Nr. 4, S. 137–54.

21 FREEDMAN, Lawrence. The Third World War? In: *Survival* 43 (2001/02), Nr. 4, S. 61–88; DAALDER, Ivo H./LINDSAY, James M. Nasty. Brutish and Long: America's War on Terrorism. In: *Current History* (December 2001), S. 403–9.

schen Akteuren zusammenschliessen werden, um ihre Zielsetzungen gegen die erdrückende konventionelle Übermacht der USA durchzusetzen. George W. Bushs Warnung vor einer „Achse des Bösen“ zwischen Iran, Irak und Nordkorea in seiner *State of the Union Address* vom 29. Januar 2002 ist in diesem Zusammenhang zu sehen.²²

Der 11. September machte deutlich, dass der Westen das Problem des Staatenzerfalls in Afrika und Asien nicht einfach als hoffnungslos beiseite schieben kann. Schwache Staaten erlauben es terroristischen Gruppierungen, ihre Ausbildungs- und Rekrutierungsbasis in einer Art und Weise aufzubauen, der mit internationalen Rechtsmitteln allein nicht erfolgreich begegnet werden kann. Wie allerdings darauf reagiert werden soll, bleibt weiterhin umstritten. In Washington hat sich die Sichtweise insofern verändert, als solche Staaten nicht mehr nur als humanitäre Tragödie, sondern vermehrt als Problem der nationalen Sicherheit wahrgenommen werden. Unklar bleibt dabei allerdings, ob dies auch mit einer steigenden Bereitschaft einhergeht, sich an *Peacekeeping*-Aktivitäten zu beteiligen und mehr Verantwortung im Rahmen des Wiederaufbaus staatlicher und ziviler Strukturen zu übernehmen. Den USA scheint diesbezüglich eher das Modell einer verstärkten Arbeitsteilung mit ihren Alliierten vorzuschweben.²³

4 Verstärkte Arbeitsteilung: Die Zukunft der Nato und der GESVP

Die erste Phase des amerikanischen Krieges gegen den Terrorismus war von weitgehender Solidarität der europäischen Alliierten mit den amerikanischen Bündnispartnern geprägt. Je näher nun allerdings die zweite Phase der militärischen Kampagne Washingtons rückt, um so deutlicher werden in den europäischen Hauptstädten andere Meinungen formuliert, wie dem Phänomen des Terrorismus am besten zu begegnen sei. Immer eindringlicher warnen die Europäer davor, die militärischen Aspekte in das Zentrum der internationalen Strategie gegen den Terrorismus zu stellen. Terrorismus kann auf lange Sicht nur erfolgreich bekämpft werden, so die vorherrschende Meinung in Europa, wenn seine sozialen und wirtschaftlichen Ursachen im Rahmen einer umfassenden Präventionsstrategie erfolgreich angegangen werden. Die militärische Antwort sollte auf Afghanistan und auf klar erkennbare terroristische Ziele beschränkt werden.

22 BUSH, George W. *State of the Union Address*. 29. Januar 2002. URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>; DELPECH, Thérèse. The Imbalance of Terror. In: *The Washington Quarterly* 25 (2002), Nr. 1, S. 31–40.

23 WALT, Stephen M. Beyond bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy. In: *International Security* 26 (2001–02), Nr. 3, S. 56–78, 62.

Vor diesem Hintergrund wurden in den vergangenen Monaten auch die Diskussionen über die sicherheitspolitische Rolle der Nato und der EU im Kampf gegen neue Risiken wie den Terrorismus (weiter)geführt. Dabei scheint der gegenwärtige Trend in Richtung einer vermehrten Arbeitsteilung zwischen den USA und ihren europäischen Alliierten sowie zwischen der Nato und der EU zu weisen. Die USA konzentrieren sich in erster Linie auf die globalen militärischen Herausforderungen; die Europäer engagieren sich eher im Rahmen begrenzter *Peace Support Operations*, vornehmlich an der europäischen Peripherie. Die Nato behält ihre zentrale Funktion als einzigartige militärische Struktur und stärkt gleichzeitig ihre politischen Funktionen im erweiterten euroatlantischen Raum. Die EU wiederum konzentriert sich auf ihre umfassende Präventions- und Stabilisierungsstrategie, wobei sowohl militärische als auch zivile Instrumente zum Zuge kommen.

Nicht nur traditionelle Nato-Skeptiker vertraten in den vergangenen Monaten die Meinung, die marginale Rolle im Krieg gegen den Terrorismus habe die zunehmende Irrelevanz der Allianz angesichts der neuen globalen Risiken aufgezeigt. Dem muss allerdings entgegen gehalten werden, dass die Nato mit der erstmaligen und sofortigen Aktivierung der Beistandsklausel eine wichtige Funktion übernahm – wenn auch nicht so sehr in militärischer, sondern in politischer Hinsicht. Die symbolische Geste der Anrufung von Artikel V des Nato-Vertrages bildete einen wichtigen ersten Schritt im Rahmen der Bemühungen um den Aufbau einer internationalen Koalition gegen den Terrorismus. Die politischen Solidaritätsbekundungen der europäischen Alliierten erhielten einen Dämpfer, als der stellvertretende amerikanische Verteidigungsminister Paul Wolfowitz den Verteidigungsministern der Nato-Staaten in deutlichen Worten klar machte, dass die USA nur wenig Interesse an militärischen Beiträgen der Allianzpartner hätten und den Krieg gegen den Terrorismus ausserhalb der Nato-Strukturen zu führen beabsichtigten.²⁴

Dies wiederum hätte die Europäer eigentlich nicht erstaunen sollen, da die europäischen Staaten mit Ausnahme Grossbritanniens und Frankreichs über keine militärischen Kapazitäten verfügen, die in der Golfregion oder sogar noch weiter entfernt erfolgreich zum Einsatz gebracht werden können. Die politische Symbolik der Nato als Verteidigungsbündnis kann ausserhalb des euroatlantischen Raumes nicht in kollektive militärische Aktionen umgesetzt werden. Gleichwohl ist die eingespielte Zusammenarbeit in den militärischen Strukturen der Nato entscheidend für den Erfolg der durch die USA geführten militärischen Koalitionen, an denen sich einzelne europäische Staaten beteiligen. Ohne gemeinsame

24 GORDON, Phillip H. NATO After 11 September. In: *Survival* 43 (2001/02), Nr. 4, S. 89–106.

Kommandoerfahrungen, eingespielte Prozeduren und übereinstimmende Doktrinen reduziert sich die militärische Effizienz von Koalitionen bald einmal auf ein unerträgliches Mass.²⁵

Der 11. September hat den Transformationsprozess der Nato von einer integrierten Verteidigungsallianz zu einer Institution des umfassenden Sicherheitsmanagements weiter beschleunigt.²⁶ Die Nato wird ihre politischen Funktionen noch einmal vertiefen. Dies macht eine grosse Erweiterung der Nato anlässlich des kommenden Gipfeltreffens in Prag wahrscheinlicher denn je. Gleichzeitig bestehen berechnete Hoffnungen, dass sich auch die Beziehungen zwischen Russland und der Nato zum Besseren wenden werden. Insgesamt würde eine solche Entwicklung die Stabilität des erweiterten euroatlantischen Raumes stärken. Zweifellos kann die neue Nato auch gewisse Spezialfunktionen im Kampf gegen den Terrorismus übernehmen, beispielsweise was den Informationsaustausch im Bereich der Proliferation von Massenvernichtungsmitteln anbelangt. Gleichwohl macht es wenig Sinn, die Nato in eine Anti-Terrorismus Allianz umzubauen. Dies insbesondere daher nicht, weil andere Institutionen wie die EU bereits über etablierte Strukturen der Zusammenarbeit im Kampf gegen die transnationale Kriminalität und subversive Organisationen verfügen.

Bereits der Krieg in Kosovo hat deutlich werden lassen, dass es ein neues militärisches und politisches Gleichgewicht zwischen den USA und ihren europäischen Nato-Partnern braucht. Die Erfahrung der beinahe vollumfänglichen Abhängigkeit von den militärischen Kapazitäten der USA bildete denn auch die zentrale Antriebskraft für den Aufbau von operativen Kapazitäten der EU im Bereich der Petersberg-Aufgaben. Die Entwicklung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) hat in den vergangenen zwei bis drei Jahren überraschend grosse Fortschritte gemacht – allerdings weiterhin als zwischenstaatliches Projekt. Auch die Rolle der EU bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus wurde als zwiespältig eingeschätzt. Die Ereignisse der vergangenen Monate bestätigten die Notwendigkeit einer supranationalen Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit. Die Bemühungen der EU in der Bekämpfung der internationalen Kriminalität und der Formulierung einer nachhaltigen Asyl- und Migrationspolitik sind dabei eng mit der erfolgreichen Vertiefung und einem nachhaltigen institutionellen Reformprozess der EU verknüpft.²⁷

25 FORSTER, Anthony/WALLACE, William. What is NATO For? In: *Survival* 43 (2001–02), Nr. 4, S. 107–122.

26 DAHINDEN, Martin/WENGER, Andreas. Die Nato 50 Jahre nach ihrer Gründung – eine Allianz im Wandel. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (1999). Zürich, 1999, S. 35–57.

27 WENGER, Andreas. Von Köln bis Nizza: Die Bedeutung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik für die Schweiz. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2001). Zürich 2001, S. 99–124.

Allerdings war die europäische Reaktion auf den 11. September nicht in erster Linie durch die Institutionen der EU geprägt. Emotional und politisch übernahmen vielmehr die Nationalstaaten die Führungsrolle bei der Formulierung einer Anti-Terrorismus-Strategie. Dabei stach insbesondere ins Auge, dass wichtige Absprachen zwischen den politischen Exponenten der grossen Drei – Grossbritannien, Frankreich und Deutschland – ohne vorgängige Konsultationen innerhalb der EU-Institutionen stattgefunden haben. Gleichwohl kann nicht von einer gut koordinierten Politik zwischen London, Paris und Berlin gesprochen werden. Das Projekt der GESVP wird denn auch noch auf Jahre hinaus nur in begrenztem Rahmen fortgeführt werden.²⁸

Zwei Rückwirkungen der Terrorattacken auf New York und Washington auf die GESVP sind allerdings bereits sichtbar geworden. Erstens hat sich der Druck auf die Europäer, grössere Verantwortung im Rahmen der *Peace Support Operation*-Einsätze auf dem Balkan zu übernehmen, in den letzten Monaten erhöht. Washington möchte sein militärisches Engagement auf dem Balkan weiter reduzieren. Damit wird wahrscheinlich, dass der erste Test der GESVP früher eintritt als geplant. Zur Diskussion steht ein Einsatz in Mazedonien unter europäischer Flagge noch in diesem Jahr.²⁹ Zweitens haben die begrenzten militärischen Möglichkeiten der Europäer die Schwächen der europäischen Streitkräfte in Erinnerung gerufen – insbesondere was Aufklärungs- und Führungssysteme, die Logistik über weite Distanzen sowie Verfügbarkeit von Präzisionswaffen anbelangt. Die Europäer wissen, dass ihr technologischer Rückstand zu den USA nur dann nicht mehr weiter anwachsen wird, wenn ihre Verteidigungsbudgets die für die Modernisierung der Streitkräfte notwendigen finanziellen Mittel erhalten.

Schlusswort

Die Übergangszeit nach dem Ende des Kalten Krieges ging mit den Terrorattacken des 11. Septembers 2001 zu Ende. Das tragische Ereignis wurde von vielen Beobachtern als einschneidende Zäsur in der Entwicklung des internationalen Systems interpretiert. Mit etwas mehr zeitlicher Distanz wird allerdings deutlich, dass sich die Welt am 11. September nicht auf einen Schlag fundamental veränderte. Zweifellos überraschte der Zeitpunkt des Terrorakts, die gewählten Mittel und die Zahl der Opfer sowie das Ausmass des Schadens. Gleichwohl fanden die Trends, welche die internationalen Beziehungen in den 1990er Jahren geprägt hatten, insge-

28 The Day After: An Assessment. An American/European/Russian Colloquium with David Gompert, François Heisbourg and Alexei G. Arbatov. In: *Survival* 43 (2001–02), Nr. 4, S. 137–54.

29 Geburtswehen der EU-Sicherheitspolitik. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 25. März 2002.

samt ihre Bestätigung. Der 11. September prägte die Unsicherheiten eines globalisierten Umfeldes tief in das Bewusstsein einer medialisierten Weltöffentlichkeit ein, trieb die Suche nach neuen Antworten und den Politikformulierungsprozess voran und beschleunigte die Anpassungen der internationalen Institutionen und Regime.

Die Herausforderung durch den internationalen Terrorismus wird aber nicht zu einer völligen Umkrepelung bestehender Bündnissysteme und der Etablierung auch mittel- und langfristig bedeutungsvoller neuer Partnerschaften führen. Dies kann allein daher nicht erwartet werden, weil der Krieg gegen den Terrorismus keine grundsätzliche Reorientierung der aussenpolitischen Prioritäten der USA nach sich ziehen wird. Amerikanische Aussenpolitik wird auch in Zukunft im Spannungsfeld zwischen Multilateralismus und Unilateralismus stehen. Asymmetrische Herausforderungen wie ein von schwachen Staaten unterstützter Terrorismus können auch von den USA nicht im Alleingang angegangen werden. Die erfolgreiche Bewältigung komplexer innerstaatlicher Konflikte braucht internationale *Leadership* und militärische Handlungsfähigkeit ebenso wie institutionalisierte Lösungsansätze und zivile Krisenreaktionsfähigkeiten. Die Suche gilt einer neuen internationalen Lastenverteilung, ohne die Legitimität der bestehenden politischen, rechtlichen und institutionellen Ordnungsstrukturen grundsätzlich in Frage zu stellen.

Der 11. September hat deutlich werden lassen, wie komplex und vielschichtig sich internationale Politik am Anfang des 21. Jahrhunderts präsentiert. Am Anfang des amerikanischen Krieges gegen den Terrorismus stand die direkte Bedrohung der USA und ihrer weltweiten Interessen durch ein loses Netzwerk nichtstaatlicher Akteure mit diffusen Zielsetzungen. Die vergangenen Monate haben gezeigt, dass diese neuartigen transnationalen Risiken nur erfolgreich bewältigt werden können, wenn die USA bereit sind, mit den Grossmächten dieser Welt und einer Serie von mittleren und kleineren Staaten der jeweils betroffenen Region zusammenzuarbeiten. Um Erfolg zu haben, müssen sie die Vorteile des Einsatzes von *hard power* abwägen gegenüber den dadurch entstehenden Kosten für ihre *soft power*. Die Gleichzeitigkeit der Globalisierung des internationalen Wirtschaftssystems und der Regionalisierung der Ordnungsstrukturen kann nur in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Akteuren erfolgreich bewältigt werden.