

Rudolf, Peter

Research Report

Der "Krieg gegen den Terror": Konsequenzen für die amerikanische Außenpolitik

SWP-Aktuell, No. 21/2001

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Rudolf, Peter (2001) : Der "Krieg gegen den Terror": Konsequenzen für die amerikanische Außenpolitik, SWP-Aktuell, No. 21/2001, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254350>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der »Krieg gegen den Terror«

Konsequenzen für die amerikanische Außenpolitik

Peter Rudolf

Wird die Bekämpfung des transnationalen globalen Terrorismus zum neuen organisierenden Prinzip amerikanischer Weltpolitik? Immer wieder ist gegenwärtig die Rede vom Paradigmenwechsel amerikanischer Außenpolitik und von einer Transformation der internationalen Beziehungen. Sicher ist augenblicklich jedoch nur, daß im Zuge des »Krieges« gegen den Terrorismus – der Mobilisierung aller nationalen Ressourcen, und militärische sind nur ein Teil davon – eine Neubewertung und Neuordnung der Beziehungen der USA zu etlichen Staaten und eine Neuausrichtung des außen- und sicherheitspolitischen Instrumentariums im Gange ist. Wir erleben eine Rückkehr zum Primat der Sicherheitspolitik. Doch noch – anders kann es auch gar nicht sein – ist der Krieg gegen den Terrorismus nicht in eine breitere sicherheitspolitische Strategie eingebunden. Noch ist längst nicht klar, was sich mit dem 11. September geändert hat und was nicht.

Die Anschläge vom 11. September haben eine Gesellschaft getroffen, in der die Sensibilität, ja gelegentlich geradezu Hypersensibilität für die Verwundbarkeit des eigenen Territoriums seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert in der sicherheitspolitischen Diskussion eine große Rolle spielte. Die Anschläge bestätigten schlimmste »worst case«-Befürchtungen auf eine indes nicht erwartete Art. Die Furcht vor einem »catastrophic terrorism« hatte sich in den letzten zehn Jahren stets auf den terroristischen Einsatz von Massenvernichtungswaffen gerichtet. Der 11. September zeigte jedoch, daß der Terrorismus andere Formen annehmen kann, die in den bisherigen Szenarien so nicht vorkamen.

Die »Bush-Doktrin«

Der Terrorismus ist für die amerikanische Weltpolitik zu einer strategischen Herausforderung geworden. Eine reaktive Politik reicht nicht länger aus, erst recht nicht gegen zum Selbstmord bereite Terroristen mit derart starker religiös-ideologischer Motivation. Abschreckung scheint hier nicht mehr möglich zu sein. Die Bush-Administration hat die logische Konsequenz aus der globalisierten Natur des neuen transnationalen Terrorismus gezogen, indem sie sich für eine globale, auf die Ausschaltung der Infrastruktur und Ressourcen dieser Netzwerke zielende Strategie entschied.

Jede Regierung, die – so Bush in einer

sehr bewußt gewählten Formulierung in seiner Rede am 20. September – vom heutigen Tage an fortfahre, den Terror zu unterstützen oder Terroristen Zuflucht zu geben, ist für die USA fortan ein »feindliches Regime«. Das ist der Kern dessen, was der Präsident selbst als »Doktrin« seiner Administration definierte und seine Berater in Zukunft wohl gern als »Bush-Doktrin« bezeichnet sehen möchten. Der »Krieg gegen den Terror« werde – so Bush – nicht enden, »bis jede terroristische Gruppe globaler Reichweite« besiegt sei. Bald verlautete jedoch – und damit versuchte die Administration falsche Erwartungen zurechtzurücken und überzogene Hoffnungen auf schnelle, spektakuläre Erfolge zu dämpfen –, daß es ein »Krieg wie kein anderer« in der amerikanischen Geschichte sei. Militärische Macht solle nur ein, aber keineswegs das wichtigste Instrument in diesem »Kriege« sein.

Wie wirken sich die Anschläge des 11. September und der »Krieg« gegen den Terrorismus auf den innenpolitischen Kontext amerikanischer Weltpolitik aus? Was bedeutet dieser »Krieg« für das außenpolitische Rollenverständnis? Wie wird er die Gestaltung der Beziehungen zu anderen Staaten prägen? Welche Konsequenzen ergeben sich für den Einsatz außenpolitischer Instrumente und Ressourcen?

Eine größere Rolle für den Staat

Ein Ergebnis des 11. September könnte eine langfristig gewandelte Einstellung gegenüber der Rolle des Staates sein, der Rückgang der »anti-government«-Haltung in der amerikanischen Bevölkerung. Sicherheit vor Terrorismus ist nur vom Staat zu erwarten, nicht aber vom Markt. Eine unmittelbare Bedrohung der amerikanischen Gesellschaft und gleichzeitig eine wirtschaftliche Rezession lassen viele Amerikaner größere Hoffnung auf eine aktive Rolle des Staates setzen.

Laut Meinungsumfragen vertrauen jetzt fast zwei Drittel der Amerikaner darauf, daß die Regierung in Washington »beinahe

immer« oder »zumeist« das Richtige tue – ein Jahr zuvor taten das nur ein Drittel von ihnen. So hoch war dieses Vertrauen seit 1966 nicht mehr. Zwar war auch während des Golfkrieges dieser Wert gestiegen, fiel aber bald wieder ab. Angesichts der neuen terroristischen Bedrohung, gegen die es keine schnellen Lösungen gibt, dürfte die neue, eine stärkere Rolle des Staates begünstigende Grundstimmung dauerhafter sein. Die Unterstützung für die amerikanischen Fluglinien und die sich abzeichnende Rolle des Staates bei der Neugestaltung der Luftverkehrsindustrie, die Initiativen zur Stimulierung der Wirtschaft, die auf Drängen der die Gunst der Stunde nutzenden Demokraten auch beträchtliche neue Ausgabenprogramme umfassen dürften – all das ist ein erster Ausdruck dieses veränderten innenpolitischen Klimas.

Primat der Sicherheitspolitik

Für die Außen- und Sicherheitspolitik bedeutet dies: Es wird leichter, Ressourcen zu mobilisieren. Und: Außen- und Sicherheitspolitik gewinnen einen neuen öffentlichen Stellenwert; damit ist die Instrumentierung zu innenpolitischen Zwecken schwieriger geworden. Einzelne Interessengruppen können nicht länger den erheblichen Einfluß ausüben, den sie, vermittelt über den Kongreß, angesichts einer außenpolitisch weithin uninteressierten Öffentlichkeit in den 90er Jahren hatten.

Der neue Primat der Sicherheitspolitik stärkt in der Tendenz die Position des Präsidenten gegenüber dem Kongreß. Denn in Zeiten des Krieges haben Präsidenten es leichter, die Befugnisse ihres Amtes zu stärken und den Einfluß des Kongresses zurückzuschrauben. Doch eine Rückkehr zur »imperialen Präsidentschaft«, wie sie sich in der Hochphase des Kalten Krieges ausbildete, wird es nicht geben. Bei aller Bereitschaft zum nationalen Schluß und bei aller Betonung der »bipartisan-ship« ist der Kongreß nicht gewillt, seinen Einfluß auf die Außenpolitik preiszugeben.

Der Kongreß: Keine Blankovollmachten für den Präsidenten

Eine Blankovollmacht für den Einsatz des amerikanischen Militärs gegen den internationalen Terrorismus wollte der Kongreß bei aller Zustimmung zur Politik des Präsidenten nicht geben. Das Weiße Haus hatte einen Entwurf für eine Resolution vorgeschlagen, die dem Präsidenten eine breite Vollmacht gegeben hätte, künftige Akte des Terrorismus und der Aggression gegen die USA abzuschrecken. Die vom Repräsentantenhaus mit 420 zu 1, vom Senat mit 98 zu 0 Stimmen verabschiedete und den Präsidenten zum Einsatz der Streitkräfte im Sinne des Kriegsvollmachtengesetzes ermächtigende Resolution ist jedoch restriktiver gefaßt. Ziel ist es, künftige terroristische Anschläge jener Nationen, Organisationen und Personen zu verhindern, die die Anschläge des 11. September planten, autorisierten, begingen oder als Helfer fungierten.

Gescheitert ist Präsident Bush mit seinem Versuch, vom Kongreß die Befugnis zu erhalten, alle gesetzlichen Beschränkungen für Militärhilfe und Rüstungsexporte in den nächsten fünf Jahren auszusetzen – wenn dies aus seiner Sicht dem Kampf gegen den Terrorismus dient. Derartige Beschränkungen, die amerikanische Unterstützung mit der Respektierung der Menschenrechte oder etwa der Einhaltung von Nichtverbreitungsnormen verknüpfen, gibt es reichlich. Zahlreiche Beschränkungen konnte der Präsident auch bislang schon unter Verweis auf nationale Interessen oder nationale Sicherheitsinteressen aussetzen. Doch eine Blankovollmacht hätte seinen Handlungsspielraum beträchtlich erweitert, das vom Kongreß über Jahre fein gesponnene Netz von Beschränkungen faktisch zerrissen, den über derartige gesetzliche Bestimmungen oft subtil wirksamen Einfluß des Kongresses unterminiert.

Die Initiative der Administration, die der Senator James M. Inhofe einbrachte, stieß umgehend auf Widerstand, nicht nur unter Demokraten, auch bei etlichen Republikanern, darunter Jesse Helms. Befürchtet

wurde insbesondere, daß die Administration Hilfe für Iran, Syrien und China im Sinn haben könnte. Senator Inhofe ließ den entsprechenden Gesetzeszusatz schnell fallen. Die Administration mußte einsehen, daß an einen Blankoscheck nicht zu denken war.

Noch einen weiteren Rückzieher mußte der Präsident machen. Als Reaktion auf Zeitungsberichte, nach denen Geheimdienstbeamte gegenüber dem Kongreß von einer »100%igen Wahrscheinlichkeit« weiterer terroristischer Angriffe gegen die USA gesprochen hatten, gab Präsident Bush die Anweisung, daß fortan nur noch acht führende Kongreßmitglieder im Rahmen von »briefings« mit geheimen Informationen versorgt werden sollten (ein kleinerer Kreis als im Golfkrieg). Diese Mißtrauenserklärung gegenüber dem Kongreß wurde dort weithin als Einschränkung der verfassungsmäßigen Aufsichts- und Kontrollfunktion kritisiert. Daraufhin sah sich der Präsident veranlaßt, seine Anweisung zurückzunehmen und den Kreis der Mitglieder des Kongresses, die geheime Informationen erhalten, wieder zu erweitern.

Kurzum: Die Gewichte zwischen Präsident und Kongreß werden neu tariert. Der Kongreß ist bereit, dem Präsidenten dort zu folgen, wo es direkt um die Terrorismusbekämpfung geht. Aber er reagiert sehr empfindlich, wenn die neue Bedrohung zur Ausweitung von Befugnissen des Präsidenten genutzt werden soll, die diesem Ziel nicht unmittelbar dienen.

Vom Uni- zum Multilateralismus?

Immer wieder ist die Meinung zu hören, nach dem 11. September sei der unter Präsident Bush besonders stark ausgeprägte Unilateralismus passé. Erzwingt doch der Kampf gegen den Terrorismus das Eingehen von Kompromissen und die Bildung von Koalitionen, zeige die Herausforderung durch den globalisierten Terrorismus die Grenzen eines vorrangig geopolitischen Machtdenkens auf. Doch die aus der Abhängigkeit von der Unterstützung anderer

Staaten geborene Bereitschaft zu Kompromissen und die Nutzung funktionaler Gremien – etwa der von der G 7 eingerichteten Financial Action Task Force – bedeuten noch keineswegs die Bekehrung der USA zu einem Multilateralismus.

Sicher: Die Einsicht in die Notwendigkeit einer breiten internationalen Koalition zur Terrorismusbekämpfung hatte Folgen auch für die UN-Politik. Das Repräsentantenhaus bewilligte einstimmig die Zahlung ausstehender UN-Beiträge in Höhe von 582 Mio. US-Dollar, die zweite von drei Tranchen, welche sich nach amerikanischer Rechnung auf insgesamt 862 Mio. Dollar belaufen. Die Republikaner gaben damit ihre Blockadepolitik auf. Sie hatten die Begleichung der Beitragsschulden an einen Gesetzeszusatz knüpfen wollen, nach dem amerikanische Soldaten nicht unter die Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofs fallen dürfen und Staaten, die den Vertrag zur Errichtung dieses Gerichtshofes ratifizieren, der Entzug amerikanischer Militärhilfe drohen sollte.

Unisono hieß es nun im Repräsentantenhaus, daß die Finanznöte der UNO nicht ignoriert werden dürften zu einer Zeit, in der die Administration eine wirkungsvolle internationale Koalition zusammenbringen wolle. Dem Präsidenten, so die republikanische Führung, solle die außenpolitische Flexibilität nicht beschnitten werden. Doch an der Opposition gegen einen Internationalen Strafgerichtshof ändert das nichts, ja die Sorge, daß amerikanische Soldaten vor einem solchen Gericht angeklagt werden könnten, wird im Zuge des »Krieges« gegen den Terrorismus eher noch wachsen.

Skepsis ist angebracht, ob der Schock des 11. September jenen politisch-kulturell tief verwurzelten Exzeptionalismus zu überwinden vermag, der den Aufbau internationaler Institutionen und die Einbindung in sie nicht als ordnungspolitische Chance, sondern vor allem als Gefährdung der eigenen Souveränität und der eigenen Handlungsfreiheit sieht. Mehr noch: In der »Bush-Doktrin« ist eine unilaterale Tendenz angelegt. Denn bei der Umsetzung der Dok-

trin entscheiden die USA darüber, welches Land als Unterstützer des Terrorismus gilt und mit welchen Methoden gegen es vorzugehen ist.

Noch richtet sich der »Krieg« gegen den Terrorismus, wie es scheint, nur gegen das Al-Qaida-Netzwerk und seine Schutzmacht in Afghanistan, nicht aber gegen die von Syrien und Iran unterstützten Organisationen Hizbollah und Hamas. Würde er sich gegen einen erweiterten Kreis von Akteuren richten, dürften sehr schnell Bewertungsunterschiede zwischen den USA und verbündeten Staaten aufbrechen – insbesondere wenn zu einem späteren Zeitpunkt der »Krieg« gegen den Terror selbst dann auf den Irak ausgeweitet werden sollte, wenn es keine sicheren Beweise für dessen Verwicklung in die Terroranschläge gibt. So mancher »Falke« in den USA fordert genau dies, darunter der stellvertretende Verteidigungsminister Wolfowitz.

Priorität der Terrorismusbekämpfung und ihr Preis

Die klare Priorität der Terrorismusbekämpfung birgt darüber hinaus Probleme und Risiken, die aus der Zeit des Kalten Krieges bestens bekannt sind: sicherheitspolitische Erwägungen erhalten Vorrang vor der Durchsetzung der Menschenrechte, fragwürdige Regime werden unterstützt. So scheinen die USA bereit, menschenrechtsverachtende Staaten wie den Sudan für ihre Kooperation zu belohnen und sich im Kampf gegen den Terrorismus auf überaus autoritäre Staaten zu stützen. Sowohl auf dem konservativen wie auf dem liberalen Flügel der außenpolitischen Elite in den USA hat die Annäherung an repressive Regime – Usbekistan mit seiner Unterdrückung muslimischer Religionsausübung außerhalb staatlich kontrollierter Formen und mit Tausenden politischen Gefangenen ist ein besonders eklatantes Beispiel – Kritik und Besorgnis hervorgerufen. Ob es der Bush-Administration gelingt, diese Staaten für ihre Kooperation zu belohnen, ohne den Eindruck zu erwecken, sie verzichteten

auf die Kritik an der Verletzung der Menschenrechte, bleibt abzuwarten.

Eines der ersten »Opfer« der neuen außenpolitischen Prioritäten waren der Sudan Peace Act und Kapitalmarktsanktionen gegen Firmen, die Geschäfte im Sudan machen. Die Führung des Kongresses hat am 19. September beschlossen, das Gesetz nicht weiter zu behandeln. Offenbar liefert Sudan, wie gewünscht, im Kampf gegen Bin Laden nützliche Informationen. Berichten zufolge wurden den USA die Nutzung militärischer Einrichtungen angeboten. Belohnt werden soll dies offenbar mit dem Schwenk zu einer Politik des »engagement«, so daß Aussicht auf eine Aufhebung der US-Sanktionen besteht (der Aufhebung der ohnehin nur symbolischen UN-Sanktionen haben sich die USA nicht widersetzt). Menschenrechtserwägungen weichen der neuen Priorität. Ob das nur kurzfristig so sein und nach einiger Zeit die Terrorismusbekämpfung die Sudanpolitik nicht mehr dominieren wird, bleibt abzuwarten.

Usbekistan hatte schon gut ein Jahr vor den Anschlägen des 11. September begonnen, mit den USA bei verdeckten Antiterror-Operationen zusammenzuarbeiten. Als Preis für die flexible Nutzung dortiger Stützpunkte durch die amerikanischen Streitkräfte erhielt es nun die Zusage, daß die USA eine dauerhafte sicherheitspolitische Verpflichtung übernehmen. So heißt es in der gemeinsamen Erklärung der Regierungen beider Länder vom 12. Oktober 2001: »Our two governments have decided to establish a qualitatively new relationship based on a long-term commitment to advance security and regional stability. We recognize the need to work closely together in the campaign against terrorism. This includes the need to consult on an urgent basis about appropriate steps to address the situation in the event of a direct threat to the security or territorial integrity of the Republic of Uzbekistan.«

Die gegenwärtige Präsenz der USA in Zentralasien wird kaum vorübergehender Natur sein, schon weil die dortigen Staaten an den USA als Schutzmacht gegen künf-

tige Vergeltungsangriffe interessiert sein dürften. Der Krieg gegen den Terrorismus hat aufgrund der neuen Präsenz in Zentralasien bereits jetzt die geopolitische Position der USA im Vergleich zu Rußland und China verbessert.

Kooperation mit Rußland

Daß Rußland die militärische Präsenz der USA in seiner Einflußsphäre akzeptiert und den USA seinen Luftraum für Flüge nach Zentralasien öffnet, zeigt, wie sehr zumindest Präsident Putin an kooperativen Beziehungen mit den USA interessiert ist und wie sehr er von der Allianz gegen den Terrorismus als Nebenfolge das Verstärken amerikanischer Kritik an seiner Tschetschenienpolitik erhofft. Die Einschätzung der Tschetschenienproblematik scheint sich auf amerikanischer Seite zu ändern. Eine Annäherung an die russische Sicht einer Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus ist zu beobachten. Die Bush-Administration forderte die tschetschenischen Rebellen auf, ihre Verbindungen zu »internationalen terroristischen Gruppen« zu kappen. Die USA möchten dabei aber mit Blick auf die islamische Welt den Eindruck vermeiden, sie teilten die pauschale Verurteilung der tschetschenischen Rebellen als Terroristen und billigten die brutale Art der russischen Kriegführung.

Für die amerikanisch-russischen Beziehungen hat nach dem 11. September – alles deutet darauf hin – eine neue kooperative Phase begonnen; die »post-cold period« sei – so Außenminister Powell – jetzt genauso vorbei wie die Zeit des Kalten Krieges. Auch in der umstrittenen Frage der Raketenverteidigung und des ABM-Vertrages scheint sich eine Einigung abzuzeichnen. Sie würde die Bush-Administration davor bewahren, mit einer Aufkündigung oder Verletzung des Vertrages das neue, eher multilaterale Image ihrer Außenpolitik zu gefährden.

China: Neue Kooperation und alte Machtrivalität

Die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus gilt vielen Beobachtern als Chance für die Verbesserung der amerikanisch-chinesischen Beziehungen. Atmosphärisch sind diese Beziehungen im Vergleich zu den Anfangsmonaten der Bush-Administration sicher um einiges besser. Die Bush-Administration spricht nicht länger von China als »strategischem Rivalen«, auch spielen die konflikthaltigen Themen – Raketenexporte, Menschenrechte, Taiwan – in ihren öffentlichen Äußerungen eine geringere Rolle.

Die USA sind an der chinesischen Kooperation im Kampf gegen den Terrorismus interessiert. Aus amerikanischer Sicht (genauer aus Sicht von Außenminister Powell) hat China Einfluß in der Region, verfügt über Informationen, die den USA nützlich sein könnten. Ob und inwieweit China jedoch über Informationen zum Terrornetzwerk Bin Ladens verfügt, ist unter amerikanischen China-Experten strittig. Als Anreiz und Belohnung für die Kooperation erwägt die Bush-Administration eine begrenzte Aussetzung jener nach dem Massaker auf dem »Platz des himmlischen Friedens« im Jahre 1989 verhängten Sanktionen, die den Export militärisch nutzbarer Güter beschränken. Gedacht ist offenbar daran, den Verkauf nicht-offensiver Güter zu gestatten, die dem Schutz vor terroristischen Angriffen dienen.

Zentralasien ist eine Region sowohl der Koinzidenz als auch des Konflikts amerikanisch-chinesischer Interessen. China scheint mit der Unterstützung der USA die Erwartung zu verbinden, daß mit Erfolgen der Terrorbekämpfung in der zentralasiatischen Region die Operationsbasis für uighurische Kämpfer in Xinjiang geschwächt und die Stabilisierung Xinjiangs erleichtert würde. Zudem hat China starkes Interesse an den Energieressourcen in der Region. Zugleich ist jedoch aus chinesischer Sicht der zunehmende Einfluß und die wachsende Präsenz der USA in der Region ein sicherheitspolitisches Problem, weckt

beides doch die Befürchtung einer »Einkreisung«. Die Region ist daher auch ein Schauplatz, auf dem die amerikanisch-chinesische Machtrivalität in Asien ausgetragen wird.

Für die USA stellt sich im Umgang mit China das Problem, zwischen jenen Gruppen unterscheiden zu müssen, die als legitime Dissidenten oder Bewegungen für Minderheitenrechte anzusehen sind, und jenen, die unter die Definition des internationalen Terrorismus fallen. Es geht also darum, chinesische Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung auszubauen (und im Falle Afghanistans decken sich die Interessen beider Staaten), gleichzeitig aber Chinas Unterdrückung von Minderheiten und Dissidenten nicht das Siegel der Terrorismusbekämpfung und damit die gewünschte Legitimation zu verleihen.

Iran: Vorsichtige Annäherung?

Im Falle Irans scheinen sich die Chancen einer vorsichtigen Annäherung zu verbessern. Ähnlich wie im Golfkrieg hat Iran den USA zugesichert, amerikanischem Militärpersonal zu helfen, etwa wenn Flugzeuge oder Hubschrauber auf iranischem Territorium notlanden müßten. Das war eine Antwort auf die Zusicherung der USA, den iranischen Luftraum bei den Militäraktionen gegen Ziele in Afghanistan zu respektieren. Indiz für einen subtilen Wandel auf amerikanischer Seite ist auch die Tatsache, daß die Hizbollah und die Hamas, die vom Iran unterstützt werden, nicht auf der Liste der Terrororganisationen auftauchen, deren Vermögen eingefroren werden soll.

Die Überprüfung der amerikanischen Iranpolitik, die einige Wochen vor dem 11. September eingeleitet worden war, ist noch nicht abgeschlossen. Die aus den Anfangsjahren Clintons stammende und bis dato geltende Politik »doppelter Eindämmung«, nämlich Irans und Iraks, wird innerhalb der Bush-Administration inzwischen jedoch als fragwürdig angesehen. Die strategische Logik würde es in der Tat nahelegen, sich bei der Eindämmung des Irak

stärker auf den Iran zu stützen, zumal auch die Bekämpfung der in Afghanistan beheimateten Terrororganisationen von iranischer Zusammenarbeit profitieren könnte.

Höhere Verteidigungsausgaben, erleichterte Militärreform

Der Primat der Terrorismusbekämpfung wird sich auch auf die Ressourcen und Instrumente amerikanischer Außenpolitik auswirken. Jegliche Opposition gegen einen starken Anstieg der Verteidigungsausgaben ist im Kongreß bereits zerstorben. Kurz nach den Anschlägen wurden im Rahmen von Sonderausgaben zusätzlich 10 bis 15 Mrd. für die Streitkräfte bereitgestellt. Der reguläre Verteidigungshaushalt dürfte mit rund 328 Mrd. um gut 30 Mrd. höher ausfallen, als vor dem 11. September zu erwarten gewesen wäre – die massivste Erhöhung der Verteidigungsausgaben seit Mitte der 80er Jahre. Erwartet werden noch Nachforderungen des Pentagons in Höhe von 15 bis 20 Mrd. US-Dollar. Das Militär hält weitere 40 bis 50 Mrd. pro Jahr für Beschaffungsprogramme für notwendig. Die Bedenken, zu diesem Zweck die Rücklagen für die Altersversicherung (Social Security) anzutasten, sind unter dem Eindruck erhöhter Bedrohung verfliegen.

Die Anschläge des 11. September dürften die Umsetzung der von Verteidigungsminister Rumsfeld eingeleiteten Militärreform erleichtern: stärkere Betonung der »homeland defense«, Begegnung asymmetrischer Bedrohungen, Abkehr von einer an bestimmten Szenarien orientierten (»zwei Kriege«) zugunsten einer an den Fähigkeiten potentieller Gegner ausgerichteten Planung und daraus resultierende Konsequenzen für die eigenen militärischen Fähigkeiten, darunter die Fähigkeit zu zielgenauen Schlägen aus großer Entfernung.

Raketenverteidigung im Aufwind

Die Raketenverteidigung hat nach dem 11. September eher zusätzliche an Legitimation gewonnen. Denn aus Sicht ihrer Befür-

worter hat sich gezeigt, daß die Terroristen alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel nutzen werden. Die Skeptiker sind in die Defensive geraten. Im Zuge des überparteilichen Schulterschlusses wurde eine von den Demokraten im Senat eingefügte Bestimmung wieder aus dem Verteidigungsautorisierungsgesetz gestrichen, die der Bush-Administration untersagt hätte, gegen den ABM-Vertrag verstoßende Raketentests ohne Zustimmung des Kongresses durchzuführen. Als Teil des »Waffenstillstandes« in der Frage der Raketenverteidigung verzichteten die Demokraten auch auf die ursprünglich geplante Kürzung des Budgetansatzes um 1,3 Mrd.

Ob die Zugeständnisse der Demokraten, wie mancher Kritiker der Raketenverteidigung zu hoffen scheint, nur als zeitweiliger Rückzug zu werten sind, bleibt abzuwarten. Sollte tatsächlich eine Einigung mit Moskau in der Frage des ABM-Vertrages gefunden werden, dann dürfte der Aufbau zumindest einer begrenzten Raketenverteidigung eine unaufhaltsame Dynamik gewinnen.

Abkehr von der »Powell-Doktrin«, Akzeptanz eigener Verluste

Mit einiger Gewißheit läßt sich für Militäraktionen im Kontext der Terrorismusbekämpfung sagen, daß die sogenannte »Powell-Doktrin« und die Vermeidung eigener Verluste als absolute Priorität nicht länger gelten: die Powell-Doktrin, weil der schnelle, entscheidende Einsatz überlegener Mittel dem Charakter der auf »special forces«-Operationen mit langem Atem beruhenden Kriegführung gegen Terrornetzwerke nicht entspricht; die Vermeidung von Verlusten, weil es um den Einsatz militärischer Macht im Dienste von Interessen geht, die in der Tat als vital angesehen werden. Die amerikanische Bevölkerung ist bereit, im Kampf gegen den Terrorismus auch größere Verluste unter eigenen Soldaten hinzunehmen. Das Militär hat akzeptiert, daß dieser Krieg auch von ihnen Opfer abverlangen wird.

Wirtschaftshilfe und Aufhebung von Sanktionen

Konsequenzen hat die Prioritätenverschiebung in der amerikanischen Außenpolitik auch für andere Instrumente. Wirtschaftshilfe als Anreiz und Belohnung für Kooperation werden eine größere Rolle spielen; im Falle jener Staaten, gegen die ohnehin Sanktionen existieren, kann nur deren Aufhebung als Anreiz eingesetzt werden.

Für Pakistan wird ein Hilfspaket von 600 Mio. US-Dollar geschnürt, das jedoch erst dann seinen Adressaten erreichen wird, wenn der Kongreß die nach dem Militärputsch von 1999 verhängten Sanktionen aussetzt. Umstritten ist, wie das Geld eingesetzt werden soll – für die Haushaltsstabilisierung, wie das die Administration wünscht, oder, was manche im Kongreß vorziehen würden, für die Verbesserung der Infrastruktur und den Bau von Schulen.

Im Kampf gegen den Terrorismus werden auch die internationalen Finanzinstitutionen – Weltbank und IWF – unter wachsenden Druck der USA geraten, politische Opportunitätserwägungen über ökonomische Effizienzkriterien zu stellen. Die Kriterien für die Vergabe von Krediten – diese Entwicklung ist absehbar – dürften für jene Länder milder werden, die im Kampf gegen den Terrorismus wichtig sind. Die Tatsache, daß Pakistan in den letzten vier Jahrzehnten der drittgrößte Empfänger von Auslandshilfe war, diese Hilfe aber wenig Wirkung zeigte, läßt von neuen Programmen wenig erhoffen, wenn sie nicht doch an die Erfüllung strikter Auflagen gebunden werden.

Kalter Krieg ohne Ende?

Der Krieg gegen den Terrorismus wurde verschiedentlich bereits als Analogon des »Kalten Krieges« gesehen. Wie im Verlauf des Kalten Krieges wird sich das internationale Engagement der USA vertiefen, werden neue sicherheitspolitische Verpflichtungen übernommen, werden die USA sich möglicherweise nicht einmal dem ungeliebten »nation-building« mehr entziehen können.

Zu Beginn des Kalten Krieges gab es eine Vorstellung darüber, wie dieser Konflikt enden würde: durch den inneren Zusammenfall der kommunistischen Regime als Ergebnis stetigen Drucks von außen. Doch wie wird der Krieg gegen den Terrorismus enden? Wird die amerikanische Öffentlichkeit bereit sein, die Verluste dieses Krieges auszuhalten, selbst wenn terroristische Angriffe in den USA sich häufen sollten? Wird die Unterstützung für die bisherige Rolle im Nahen Osten schrumpfen? Wird gar irgendwann die Grundannahme der amerikanischen Sicherheitspolitik, daß die Übernahme einer hegemonialen aktiven internationalen Rolle der beste Garant nationaler Sicherheit sei, ins Wanken geraten, wenn diese Rolle das Kerninteresse am Schutz der amerikanischen Bevölkerung zu gefährden scheint?

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2001
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Gestaltungskonzept
Gorbach Büro für Gestaltung
und Realisierung
Buchendorf