

Eine Föderalismusdebatte anderer Art

Gespaltenes Bedrohungsbedusstsein: Wie die Spannungen in den transatlantischen Beziehungen verständlich werden können

von Mary Elise Sarotte

Die widersprüchlichen Signale, die von der amerikanischen Außenpolitik ausgesendet werden, haben eine kaum beachtete Ursache: Im Inneren der Bush-Regierung tobt ein Konflikt unversöhnbarer politischer Traditionen.



Dr. MARY ELISE SAROTTE, geb. 1968, ist University Lecturer an der Universität Cambridge mit den Schwerpunkten internationale Beziehungen, Zeitgeschichte und strategische Studien. Im Jahr 2001/02 war sie White House Fellow. Zu ihren Büchern zählen „Dealing with the Devil. East Germany, Detente, and Ostpolitik“ (2001) und „German Military Reform and European Security“ (2001).

Die Rhetorik der Versöhnung erlebt eine Hochkonjunktur. Man geht angeblich wieder aufeinander zu. Der amerikanische Präsident George W. Bush kam nach Deutschland, und wie schon beim Besuch von Condoleezza Rice kurz zuvor wurde die Wiedernäherung der Partner zelebriert. Aber soll Rhetorik genügen, um die Verschlechterung der transatlantischen Beziehungen aufzuhalten? Oder um das Verhältnis grundsätzlich zu verbessern? Es besteht doch kein Zweifel daran, dass die Sympathie der Europäer für die USA in dramatischer Weise abgenommen hat, seit die amerikanische Regierung den Krieg im Irak vorbereitet und schließlich geführt hat.¹ Weltweit ist es um das Vertrauen in die amerikanische Politik kaum besser bestellt, wie viele Statistiken belegen.² Lassen sich diese Tendenzen überhaupt noch umkehren?

Es gibt viele Gründe für diese Entwicklung. Die Debatte darüber hat große Aufmerksamkeit auf beiden Seiten des Atlantiks gefunden. Aber hier sollen nicht noch einmal die bekannten Erklärungsmuster wiederholt werden – am berühmt-berühmtesten ist wohl Robert Kagans Sicht,

die Amerikaner seien vom Mars und die Europäer von der Venus. Es soll auch nicht versucht werden, die Politik einzelner Kabinettsmitglieder der Bush-Regierung für die nächsten Jahre vorherzusagen. Vielmehr soll ein Blick unter die Oberfläche der aktuellen Ereignisse geworfen werden, ein Blick in die politische Geschichte Amerikas, der hilft, die gegenwärtigen Spannungen zu verstehen. Im Mittelpunkt steht dabei der Konflikt zweier miteinander konkurrierender politischer Traditionen, wie für die territoriale Sicherheit Amerikas am besten Sorge getragen werden könnte. Die Folgen, die sich aus diesem Konflikt ergeben, belasten heute die transatlantischen Beziehungen.

Zunächst sind jedoch einige Klarstellungen vonnöten. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit dem Gegensatz zwischen amerikanischen und europäischen Wahrnehmungen in der Sicherheitspolitik. Es geht aber nicht darum zu beweisen oder zu widerlegen, dass die jeweiligen Sichtweisen zutreffend sind. Zweitens werden Bedrohungswahrnehmungen analysiert, soweit sie in Umfrageergebnissen oder bei gewählten Regierungsvertre-

¹ Die Sympathie für Amerika nach dem 11. September hielt bis 2002 an, doch Umfragen aus dem Jahr 2003 zeigen eine Ablehnung der amerikanischen Außenpolitik durch 81% der Deutschen und 82% der Franzosen; siehe *Transatlantic Trends 2003*. A Project of the German Marshall Fund. Zugänglich über www.gmfus.org.

² So befragte das Pew Research Center 7500 Personen in neun Ländern im Februar und März 2004. Die Ergebnisse sind zugänglich über www.pewtrusts.com. 82% der Franzosen, 48% der Marokkaner, 61% der Pakistanis sowie 69% der Türken und Jordanier waren davon überzeugt, dass die amerikanische und die britische Regierung hinsichtlich der irakischen Massenvernichtungswaffen bewusst gelogen hatten.

tern zum Ausdruck kommen. Letzteres ist ein hilfreicher Indikator für das, was Wissenschaftler nicht sehen können, nämlich für noch unter Verschluss gehaltene Geheimdienstinformationen.³ Und drittens sollte man einige Zahlen und Fakten kennen, bevor man sich an eine spekulativere Analyse wagt. Die transatlantischen Streitfragen sind im Wesentlichen eine Debatte darüber, ob und, falls ja, wie die amerikanische Macht in der Welt eingesetzt werden sollte. Bevor man jedoch über den Einsatz der Macht diskutiert, ist es ganz nützlich, die Größenordnung dieser Macht einmal zu quantifizieren.

Je nachdem, welche Zahlen man berücksichtigt, übersteigt der amerikanische Verteidigungshaushalt die Verteidigungshaushalte der nachfolgenden 12 bis 15 Staaten zusammengekommen, und er beläuft sich auf 40 bis 50 Prozent der weltweiten Verteidigungsausgaben.⁴ Die USA unterhalten 752 militärische Einrichtungen in 130 Ländern, in 65 davon größere militärische Einheiten.⁵ In John Ikenberrys Worten „umspannen amerikanische Stützpunkte und Flugzeugträgerverbände die gesamte Welt. Russland befindet sich in einer beinahe formellen Sicherheitspartnerschaft mit den USA, und China hat sich, zumindest für den Augenblick, mit der militärischen Vorherrschaft Amerikas abgefunden.“⁶ Es sind aber nicht nur militärische Statistiken, die eine

Vorherrschaft der USA nahe legen. In ihrem jüngsten Buch „America’s Inadvertent Empire“ messen die Autoren, der pensionierte General William Odom und Robert Dujarric, die amerikanische Macht nicht nur am Verteidigungshaushalt. Sie untersuchen auch den zunehmenden Altersunterschied zwischen den europäischen und amerikanischen Gesellschaften und sogar die Zahl der Artikel, die Mitglieder nur der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Harvard University veröffentlichen (mehr als die Wirtschaftswissenschaftler jedes kontinentaleuropäischen Landes).⁷

Paul Kennedy nimmt auch weniger offensichtliche Indikatoren in den Blick. Er verweist darauf, dass in den USA tätige Wissenschaftler mehr als 75 Prozent aller Nobelpreise in den Naturwissenschaften, der Medizin und in den Wirtschaftswissenschaften gewonnen haben, und sieht auch darin einen Beleg für die amerikanische Dominanz.⁸ Im Mai 2004 hat die führende naturwissenschaftliche Zeitschrift *Science* eine weltweite Rangliste von Universitäten zitiert: 35 der 50 führenden Universitäten der Welt befinden sich demnach in den USA.⁹

Aber natürlich macht all das die USA noch lange nicht unangreifbar. Ihre Verschuldung und das gegenwärtige Haushaltsdefizit machen sie finanziell verwundbar.¹⁰ Als stärkste Militärmacht der Welt sind die USA auch das verlockendste Ziel von An-

Bevor man spekuliert, sollte man die Fakten kennen: Amerika ist nicht unverwundbar, aber es gibt weltweit keine Macht, die ihm militärisch, ökonomisch oder intellektuell gewachsen wäre.

³ Ohne Sicherheitsfreigabe kann ich mich nicht mit den öffentlichem Zugang verschlossenen aktuellen Bedrohungseinschätzungen der Nachrichtendienste befassen. Vom 4.9.2001 bis zum 2.9.2002 verfügte ich jedoch als White House Fellow über eine Sicherheitsfreigabe.

⁴ Eliot A. Cohen: History and the Hyperpower, *Foreign Affairs*, Juli/August 2004, S. 52.

⁵ Niall Ferguson: *Colossus. The Price of America’s Empire*, New York 2004, S. 16–17.

⁶ G. John Ikenberry: Illusions of Empire: Defining the New American Order, *Foreign Affairs*, März/April 2004, S. 144–155.

⁷ William E. Odom und Robert Dujarric: *America’s Inadvertent Empire*, New Haven 2004, bes. S. 92, 161 und die Kapitel 3, 4 und 6 insgesamt.

⁸ Paul Kennedy: The Conundrum of American Power in Today’s Fragment World, Lady Margaret Lecture, Christ’s College, Cambridge, 20.11.2002. Zugänglich über www.yale.edu/iss.

⁹ Martin Enserink: Reinventing Europe’s Universities, *Science*, Nr. 304, 14.5.2004, S. 951–952.

¹⁰ Das ist das Hauptargument von Ferguson (Anm. 5).

griffen. Und sie müssen zudem mit dem klassischen Sicherheitsdilemma ringen: Sie müssen ständig einerseits über die Reaktionen besorgt sein, die ihre Vorherrschaft in der Welt hervorrufen könnte – und zugleich müssen sie andererseits alles dafür tun, dass ihr Niedergang als Hegemonialmacht nicht beginnt. Doch die in solchen Zahlen wie den genannten messbare Macht Amerikas hat starken Einfluss darauf, wie die Bush-Regierung über ihre Verpflichtungen der Welt gegenüber denkt.

Kampf der Traditionen

Erst die politische Geschichte beleuchtet den grundsätzlichen transatlantischen Gegensatz, wenn es um die Frage geht, wie eine Zentralregierung für die innere Sicherheit sorgen soll. Amerikaner und Europäer sehen die Rolle einer Zentral- oder Bundesregierung sehr unterschiedlich. Dieser Unterschied wird schon in der Sprache sichtbar: Der amerikanische Begriff der „federal authority“ lässt sich kaum in einen europäischen Kontext übertragen. Im kontinentalen Europa wird „föderal“ zumeist mit der EU verbunden und auf die institutionelle Aufspaltung von Macht bezogen. In der Föderalismusdebatte in Deutschland wiederum geht es nach Meinung der Schröder-Regierung darum, dass die Länder eine zu große Rolle im Entscheidungsprozess spielen. In den USA meint „föderal“ dagegen die nationale Regierung und die Zentralisierung der Macht, was auf James Madison und andere zurückgeht, die so Gegner einer starken Zentralregierung besiegen wollten.¹¹

Die transatlantischen Gegensätze, was Föderalismus und Sicherheit be-

trifft, resultieren aus einer sonderbaren Kollision zweier historischer Traditionen mit einem Komplex aktueller Erwartungen. Es handelt sich 1. um die alte amerikanische Tradition einer engen Definition der Rolle der Zentralgewalt, 2. um die im Kalten Krieg geschaffene Tradition eines riesigen nationalen Sicherheitsapparats und 3. um die Vorstellungen, die man sich gegenwärtig in Europa von den Aufgaben einer Zentralgewalt macht.

Warum eine Bundesregierung?

Um die erste Tradition zu verstehen, muss man sich ihre Ursprünge in der heiligsten Sammlung politischer Dokumente in der politischen Geschichte der USA in Erinnerung rufen – in den „Federalist Papers“. Diese 1787 und 1788 von Alexander Hamilton, John Jay und James Madison verfassten 85 Essays waren ein eloquenter Versuch, die Öffentlichkeit für die Unterzeichnung der amerikanischen Verfassung und die Einrichtung einer starken Zentralregierung zu gewinnen. Die Autoren schlugen ihren Gegnern die Waffe aus der Hand, indem sie deren Parolen stahlen und sich selbst und eine starke Zentralregierung „föderalistisch“ nannten.

Jay, später Richter am Supreme Court, nannte folgende Begründung einer Zentralregierung: „Unter den vielen Dingen, denen ein weises und freies Volk Aufmerksamkeit schenken muss, scheint die Sorge um die Sicherheit an erster Stelle zu stehen.“ Er fuhr pessimistisch fort: „Es ist allzu wahr, so schändlich es für die menschliche Natur sein mag, dass Nationen im allgemeinen immer Kriege führen, wenn sie dadurch etwas zu erreichen glauben.“ Er zog daraus die Schluss-

Schon in der Sprache wird der transatlantische Gegensatz sichtbar. Für das amerikanische Verständnis von „föderal“ gibt es keine Entsprechung im europäischen Kontext. Die Unterschiede haben ihre fundamentale Ursache in den politischen Traditionen und Erwartungen der beiden Kontinente.

¹¹ Vgl. die exzellente Einführung durch den Herausgeber, Isaac Kramnick, in: *The Federalist Papers* (1788), Neudruck New York 1987. Die „Federalist Papers“ sind auch online über viele Websites zugänglich; siehe etwa das „Avalon Project“ der Yale University Law School unter www.yale.edu/lawweb/avalon/federal/fed.htm.

folgerung, dass die Verteidigung der territorialen Integrität der wichtigste Grund für den Zusammenschluss der dreizehn Kolonien und für die Errichtung einer starken Zentralgewalt war. „Lass Amerika in dreizehn oder drei oder vier unabhängige Regierungen gespalten sein – welche Armeen könnten sie aufstellen und unterhalten, welche Flotten könnten sie je zu besitzen hoffen?“ In anderen Worten: Die erste Rechtfertigung, die ihr wichtigster politischer Traktat den Amerikanern für einen politischen Zusammenschluss bot, war das, was Politiker heutzutage „homeland security“ (Heimatschutz) nennen.

Aus dieser Sicht hat sich eine maßgebliche Strömung im gegenwärtigen konservativen politischen Denken entwickelt. Sie ist der Auffassung, dass der Schutz der territorialen Integrität nicht nur die erste, sondern die einzige wesentliche Aufgabe einer amerikanischen Bundesregierung ist.¹² Diese Perspektive ist nicht auf die „roten“, republikanisch wählenden Staaten beschränkt, und sie entstand auch nicht erst nach dem 11. September. Im Jahr 1996 und noch einmal im Jahr 2000 hatten RAND, die Kennedy School der Harvard University und das Nixon Center eine gemeinsame Kommission eingerichtet, die sich den nationalen Interessen der USA widmete. Diese Kommission hat nur vier finden können: die territoriale Integrität, die Sicherheit ganz Nordamerikas, die Herrschaft einer feindlichen Macht über Europa und Nordostasien zu verhindern, und schließlich die Sicherung der wichtigsten internationalen Handels- und

Finanznetzwerke. Von diesen Zielen wurde nur das erste als wirklich lebenswichtig für die USA betrachtet.¹³ Im Gegensatz dazu erwarten heute europäische Bürger, auch die Briten, viel mehr von ihren nationalen Regierungen als nur die Territorialverteidigung: kostenlose oder kostengünstige Gesundheitssysteme, Universitätsausbildungen und öffentliche Rundfunkanstalten sind nur einige der Dienstleistungen, die von den Regierungen erwartet werden.

Der nationale Sicherheitsstaat

Obwohl man auf den ersten Blick vom Gegenteil ausgehen könnte, folgt aus einer solchen begrenzten Sicht der Zentralgewalt nicht notwendigerweise eine isolationistische Außenpolitik. Vielmehr kann eine solche Auffassung in eine interventionistische Haltung umschlagen, wie es auch geschehen ist. Anders gesagt: Es besteht in Amerika Übereinstimmung darüber, das zu verteidigen, was amerikanische Politiker „homeland“ nennen. Die immer wiederkehrende Frage lautet nur: auf welche Weise? Wie es Michael Roskin in einer unvergesslichen Formulierung ausgedrückt hat, ist das große Rätsel, ob die Verteidigung „auf dieser oder der anderen Seite des Ozeans beginnt“.¹⁴

Die Weimarer Zeit, der Zweite Weltkrieg und der Kalte Krieg legten letzteres nahe und führten damit zu einer Umgestaltung der Rolle der Zentralgewalt in Sicherheitsfragen. Die Entscheidung, Amerika durch permanente Stützpunkte „auf der anderen Seite des Ozeans“ zu verteidigen, hatte weit reichende Folgen für die Innenpolitik

Die älteste politische Tradition Amerikas besagt, dass die Zentralgewalt nur dazu da ist, für die Verteidigung der Heimat zu sorgen. Im 20. Jahrhundert entwickelte sich angesichts der Weltkriege eine konkurrierende Vision: der nationale Sicherheitsstaat mit starker Bundesregierung.

¹² Vgl. Zachary Selden: Neoconservatives and the American Mainstream, *Policy Review*, April/Mai 2004.

¹³ James Thomson: US Interests and the Fate of the Alliance, *Survival*, Bd. 45, Nr. 4, Winter 2003/2004, S. 208–209.

¹⁴ Michael Roskin: From Pearl Harbor to Vietnam. Shifting Generational Paradigms and Foreign Policy, *Political Science Quarterly*, Bd. 89, Herbst 1974, S. 563.

In den neunziger Jahren ging das Interesse an fremden Kulturen zurück, Auslandsberichterstattung wurde fast eingestellt, Politikstudenten mussten keine Sprachen mehr lernen. Bis am 11. September mit den Terroranschlägen die Gefahren der Außenwelt über die USA hereinbrachen.

der USA. Es genüge nicht länger, im Kriegsfall Streitkräfte aufzustellen. Der Kalte Krieg verlangte ständige Einsatzbereitschaft. Die Schaffung eines gewaltigen und permanenten nationalen Sicherheitsapparats während des Kalten Krieges hatte den Machtzuwachs der amerikanischen Bundesregierung zum Ergebnis. Wie John Ikenberry und Daniel Deudney argumentieren, diene dieser Vorgang auch dazu, die nationale Identität der Amerikaner zu festigen, indem „ethnische und regionale Unterschiede sowie das ideologische Erbe des Individualismus überwunden wurden“.¹⁵

Diese Worte wurden 1994 geschrieben, und die Autoren sagten voraus, dass das plötzliche Ende des Kalten Krieges wieder zur Auflösung dieser Errungenschaften führen würde. Das Pendel sollte also zurückschwingen, die Verteidigung würde sich wieder auf „diese Seite des Ozeans“ beschränken, was mit einem verminderten Interesse an internationalen Fragen einhergehen würde. Zahlreiche Statistiken der neunziger Jahre stützten diese Beobachtungen. Die Ausgaben für Auslandsberichterstattung gingen in den USA zurück.¹⁶ Das Interesse am Studium und Verständnis fremder Kulturen nahm ab.¹⁷ Selbst Doktoranden der Politikwissenschaften mussten nicht länger die Sprache des Landes lernen, für das sie Experten werden sollten, noch wurde die Kenntnis der jeweiligen Kultur erwartet.¹⁸

Der 11. September kehrte den Pendelschlag jedoch wieder um. Ein Paradox entstand: Die Antwort der Bush-Regierung auf die neue Bedrohung der terroristischen Anschläge erfolgte aus der Mentalität des Kalten Krieges heraus, zwar nicht im Detail, aber doch dem Grundsatz nach. Denn die Verteidigung der Heimat wurde wieder auf die „andere“ (und mitunter sehr weit entfernte) Seite des Ozeans verlagert. Aber an diesem Punkt kollidieren die beiden Traditionen. Die Regierung setzt die amerikanische Macht für eine Mission ein, die mit der Tradition des Kalten Krieges in Übereinstimmung steht, während diese Regierung zugleich einer extrem begrenzten Sicht der Rolle der Zentralregierung und damit einer älteren Tradition verpflichtet ist. Diese sehr enge Sicht ist der Grund für die mit Nachdruck propagierten Steuersenkungsprogramme der Bush-Regierung. Der Konflikt zwischen den beiden historischen Traditionen dringt bis ins Innerste dieser Regierung vor und bestimmt entscheidend ihr Handeln.

Die Welt befindet sich aber nicht länger in der Nachkriegszeit des Kalten Krieges, sondern vielmehr in einer Zeit, die man als das Zeitalter Washingtons bezeichnen könnte, denn es sind die Überzeugungen und Widersprüche Washingtons, die den Lauf der Welt bestimmen. Und da der innere Konflikt der Bush-Regierung deren Außenpolitik weiterhin maßgeblich prägt, muss man sich mit den

¹⁵ Daniel Deudney und G. John Ikenberry: After the Long War, *Foreign Policy*, Frühjahr 1994.

¹⁶ Garrick Utley: The Shrinking of Foreign News, *Foreign Affairs*, März/April 1997, S. 2–10.

¹⁷ Walter Laqueur: *No End to War. Terrorism in the Twenty-First Century*, New York 2003, S. 129 ff.

¹⁸ Die American Political Science Association hat 2003 die Voraussetzung untersucht, die ein Doktorand erfüllen musste, um in Politikwissenschaft promoviert zu werden. Eine Begutachtung beinahe aller führenden amerikanischen Universitäten kam zu dem Ergebnis, dass 84 % keine Fremdsprachenkenntnisse erwerben mussten oder Nachweise in Statistik als Alternative möglich waren; 91 % stellten überhaupt keine qualitativen Voraussetzungen. Vgl. Andrew Bennett et al.: Do We Preach what We Practice? A Survey of Methods in Political Science Journals and Curricula, *Political Science and Politics*, Bd. 36, Juli 2003, S. 373–378.

daraus resultierenden außenpolitischen Konsequenzen auseinander setzen. Der Widerspruch zwischen den beiden Traditionen führt zu einer tiefgehenden Ambivalenz der Politik, zu einer Politik der Widersprüche und Uneindeutigkeit. Die sichtbarste Folge davon ist die paradoxe und kontraproduktive Kombination von Präventivkriegen einerseits und Steuerenkungen und dem Beschneiden innenpolitischer Programme andererseits. Daraus ergibt sich auch der brennende Wunsch, gleichzeitig Truppen ins Ausland zu senden und sie schnell wieder nach Hause zu bringen; der Ruf nach Sicherheitskooperationen und gleichzeitig die Bekämpfung oder Ablehnung von Verträgen im Senat oder im Wahlkampf; und auch die Forderung, dass sich andere an internationale Vereinbarungen halten, während sich gleichzeitig die USA davon ausgenommen sehen.¹⁹

Erwartungshorizonte

Was bedeutet dieser Zusammenprall der politischen Traditionen für die transatlantischen Beziehungen? Für den Präsidenten von RAND, James Thomson, liegt es auf der Hand, dass die Zerrüttung des amerikanisch-europäischen Verhältnisses seine grundlegenden Wurzeln „in den unterschiedlichen strategischen Einschätzungen in ... Deutschland, Frankreich und einigen kleineren europäischen Ländern“ hat.²⁰ So wie Europäer ihren nationalen Regierungen gegenüber andere Erwartungen hegen als die Amerikaner, so schätzen Europäer auch ganz anders ein, worin eine ernsthafte Bedrohung bestehen könnte, die eine Antwort ver-

langt. Welche Auswirkungen hat dieser Unterschied der Bedrohungswahrnehmungen in der Praxis?

Die USA sind, wie ausgeführt, einem strategischen Konzept verpflichtet, für die Verteidigung bereits „auf der anderen Seite des Ozeans“ beginnt. Das Verteidigungsbudget steigt, es wird weiter steigen und im fiskalischen Jahr 2005 schließlich 400 Milliarden Dollar übersteigen. Der 11. September und die neue Bedrohung durch den Terrorismus haben die Bush-Regierung sogar in die Lage versetzt, wieder mit der Idee zu experimentieren, ob man Nuklearwaffen, besonders so genannte „Mini-Nukes“, einsetzen könnte. Patrick Morgan zufolge gibt es „innerhalb des militärischen Establishments, im Kongress, in der Industrie und der Öffentlichkeit Gruppen, die sich ganz der Vorstellung hingeben, man könne durch Nuklearwaffen ein besseres Leben schaffen ... Sie alle hoffen, Nuklearwaffen Schritt für Schritt verwendungsfähiger zu machen.“²¹

Im Gegensatz dazu ist für viele europäische Länder, besonders Spanien, Italien und Deutschland, der Terrorismus ein altes Problem. Die europäischen Staaten und auch die EU als Ganzes verschärften zwar ihre inneren Sicherheitsmaßnahmen als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September und in Madrid. Aber wie eine hochrangig besetzte Arbeitsgruppe des Council on Foreign Relations unter Vorsitz von Henry Kissinger und Lawrence Summers 2004 hervorhob, hatten viele Verbündete in der NATO auch begonnen, „die Überzeugung der amerikanischen Regierung, wonach die Sicherheit aller Nationen auf dem Spiel stehe, in Frage zu stel-

Im militärischen Establishment, im Kongress, in der Industrie und Öffentlichkeit denkt man wieder über den Einsatz von Atomwaffen nach, das Verteidigungsbudget steigt – Erbschaften des Kalten Krieges, die man im Kampf gegen den Terrorismus wieder belebt.

¹⁹ Nicole Deller et al.: *Rule of Power or Rule of Law? An Assessment of US Policies and Actions Regarding Security-Related Treaties*, New York 2003.

²⁰ Thomson (Anm. 13), S. 207.

²¹ Patrick M. Morgan: *Deterrence Now*, Cambridge 2003, S. 282–283.

Die Europäer teilen nicht Washingtons Bedrohungseinschätzungen. Während der Heimatschutzminister in den USA Alarm schlug, blieb Europas Antiterror-Koordinator im Urlaub. Nicht dass man den Terror unterschätzen würde – aber Europa hat noch ganz andere Sorgen.

len“.²² Mit anderen Worten: Der Kontinent, der Zeuge der Ereignisse des 9. November 1989 war, ist nicht wie Amerika von der Notwendigkeit überzeugt, zu der Mentalität zurückkehren zu müssen, die den Kalten Krieg antrieb. Robert Kagan drückte das 2004, als er seinem berühmten Artikel von 2002 neue Aspekte hinzufügte, wie folgt aus: „Die meisten Europäer haben die Besorgnis Washingtons über die Massenvernichtungswaffen im Irak, im Iran und in Nordkorea niemals völlig geteilt – weder während der Clinton-Regierung noch danach. ... Ob sie damit richtig liegen oder nicht, die meisten Europäer glauben nicht, dass diese Waffen auf sie gerichtet würden. Und soweit sie dies befürchten, suchen sie nicht mehr bei den Vereinigten Staaten nach Schutz. ... Vielmehr fragen sie: Wer wird denn die Wächter bewachen?“²³

Selbst wenn amerikanische Politiker Alarm schlagen, bleiben die Europäer skeptisch. Die Alarmstufe Orange („orange alerts“) des Department of Homeland Security löst auf dem Kontinent nur noch ein Achselzucken aus. Als der ehemalige Heimatschutzminister Tom Ridge am 6. August 2004 die Schlagzeilen mit Anschlagswarnungen beherrschte, gähnten die Beamten der EU. Der europäische Antiterror-Koordinator Gijs de Vries setzte derweil seinen Urlaub fort. Rolf Tophoven, Direktor des Instituts für Terrorismusforschung und Sicherheitspolitik, stellte den Zeitpunkt in

Frage und wies darauf hin, dass Wahlkampf herrschte und die Menschen sich in Krisenzeiten hinter ihren Regierungen versammeln würden, was nur Bush nutzen könnte.²⁴ Das Versagen der amerikanischen Geheimdienste im Vorfeld des Irak-Krieges und die darauf folgenden Untersuchungen darüber, was schlief gelaufen war, haben ein enormes Maß an Skepsis erzeugt, die nun jeder amerikanischen Bedrohungsanalyse entgegengebracht werde, meinte Richard Betts.²⁵

Die europäischen Politiker sind natürlich auch über die Gefahr von Terrorismus und asymmetrischen Anschlägen besorgt. Aber ihre Bedrohungswahrnehmungen umfassen eine größere Vielfalt von Problemen. Sie sind nicht ausschließlich auf den Terrorismus konzentriert. So sind europäische Politiker etwa, auch wenn sie es selten öffentlich eingestehen, in Sorge über die Entwicklung in Russland.²⁶ Die USA, trotz ihrer Kritik an Putin, sehen in Russland dagegen eher ein Problem, das man bereits gelöst hat, und infolgedessen strukturieren die USA ihre Truppenpräsenz in Europa um. Am 16. August 2004 verkündete Präsident Bush, innerhalb der nächsten zehn Jahre 60 000 bis 70 000 Soldaten aus Europa und Asien abzuziehen – bei der Mehrzahl davon handelt es sich um zwei schwere Divisionen, die in Deutschland stationiert waren.²⁷

In Washington ist auch die Wahrnehmung verbreitet, dass sich Euro-

²² Henry A. Kissinger und Lawrence H. Summers (Co-Chairs), Charles A. Kupchan (Project Director): *Renewing the Atlantic Partnership*, New York 2004, S. 3

²³ Robert Kagan: America's Crisis of Legitimacy, *Foreign Affairs*, März/April 2004, S. 65–87.

²⁴ Katrin Bennhold: Europe Takes New Alerts with Grain of Salt, *New York Times*, 6.8.2004, S. A9.

²⁵ Richard K. Betts: The New Politics of Intelligence: Will Reforms Work This Time? *Foreign Affairs*, Mai/Juni 2004, S. 2–8.

²⁶ Zu dieser Schlussfolgerung gelangt mein „Adelphi Paper“: *German Military Reform and European Security*, London 2001.

²⁷ Elisabeth Bumiller: Bush Tells Veterans of Plan to Redeploy G.I.'s Worldwide, *New York Times*, 17.8.2004, S. A6.

pas Politiker weniger um territoriale Sicherheit als um Arbeitsplatzsicherheit sorgen, oder um es konkreter zu sagen: um die Sicherheit der Arbeitsplätze in der europäischen Verteidigungsindustrie. Mette Sangioanni hat mit guten Argumenten darauf hingewiesen, dass die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) wenig Sinn ergibt, weil der Mangel an einem einheitlichen politischen Willen unter den Mitgliedsstaaten der EU, ganz zu schweigen von erwartbaren Schwierigkeiten, ein ja auch für die EU nötiges UN-Mandat zu bekommen, der gemeinsamen Politik angesichts einer Krise jede Kraft rauben würde. Aber was selbst Sangioanni der ESVP zugute hält, ist deren großer Erfolg bei der „Umstrukturierung der europäischen Verteidigungsindustrie mit dem Ziel, einen stärkeren und effizienteren Sektor der High-Tech-Industrie zu schaffen“. Das wiederum eröffne „Gelegenheiten, die Verteidigungsausgaben zu rationalisieren und die Beschaffungskosten zu reduzieren, indem man bei der Produktion der Rüstungsgüter kooperiert und die dramatisch gestiegene Nachfrage nach amerikanischen Rüstungsgütern aufhält“.²⁸

Widersprüche verstehen

Die amerikanische Vorstellung von „Heimatschutz“ unterscheidet sich

grundlegend von der europäischen. Würde man danach fragen, auf welche Bedrohungen für die Sicherheit einer Nation die Politik reagieren müsse, fiel die Antwort auf den beiden Seiten des Atlantiks sehr unterschiedlich aus. Die europäische Antwort besteht aus einer langen Liste von Erwartungen, und daher stehen den europäischen Regierungen auch weniger Ressourcen für die einzelnen Aufgaben zur Verfügung. Im Gegensatz dazu würde die amerikanische Antwort sehr kurz ausfallen und sich auf sicherheitspolitische Kernaufgaben beschränken. Aber eine historische Analyse zeigt, dass im Herzen der gegenwärtigen amerikanischen Position ein fundamentaler Konflikt tobt. Zwei unterschiedliche politische Traditionen werden auf ungeschickte Weise miteinander kombiniert.

Da der ideologische Hintergrund der zweiten Bush-Regierung sehr ähnlich dem der ersten Bush-Regierung ist, wird auch in naher Zukunft dieser innere Konflikt nicht so leicht gelöst werden. Der Zusammenprall der beiden politischen Traditionen wird weiterhin die amerikanische Außenpolitik beeinflussen. Nach wie vor wird Washington widersprüchliche Signale aussenden. Amerikas Partner in Europa müssen diesen inneren Widerspruch der amerikanischen Politik verstehen, um richtig damit umgehen zu können.

Im Herzen der amerikanischen Regierung wird weiterhin ein Konflikt toben. Amerika wird darum auch nach wie vor widersprüchliche Signale aussenden. Europa muss das verstehen, um geschickt reagieren zu können.

²⁸ Mette Eilstrup Sangioanni: Why a common security and defence policy is bad for Europe, *Survival*, Bd. 45, Nr. 4, Winter 2003/2004, S. 197.