

14. *Goodbye Leadership. Die Balkanpolitik der USA nach dem 11. September*¹

Jochen Hils

Anderthalb Jahre nach den Terroranschlägen von New York und Washington muss sich eine Analyse der US-Außenpolitik nach dem 11. September dagegen wappnen, im Zustand einer wenig aussagekräftigen und schon bald überholten Momentaufnahme zu verharren. Dieses Schicksal würde ihr dann drohen, wenn sie ihren Blick auf jene Begebenheiten verengte, die sich in diesem schmalen Zeitfenster zugetragen haben. Vor diesem Hintergrund wird sich der folgende Beitrag nicht darauf beschränken, eine Bestandsaufnahme der amerikanischen Balkanpolitik nach dem 11. September vorzunehmen. Vielmehr soll diese mit einer breit angelegten Rückschau kontrastiert werden, um daraus in der Summe eine informierte Prognose über die zukünftige Südosteuropapolitik der USA ableiten zu können. Die zentrale erkenntnisleitende Frage wird dabei lauten: Stellen die Terroranschläge von New York und Washington mit Blick auf die (zukünftige) amerikanische Balkanpolitik eine Zäsur dar? Da die US-Truppenpräsenz in der Region gemäß der Formel "commitments create interests"² als ein zuverlässiges Thermometer für das Balkanengagement der Vereinigten Staaten anzusehen ist, wird ihr im Folgenden besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Die erkenntnisleitende Frage ließe sich somit auch konkreter formulieren: Ist nach dem 11. September ein (unilateraler) militärischer Rückzug der USA aus der Region zu erwarten? Dieser Frage wird in vier Schritten nachgegangen.³

-
- 1 Für wertvolle Hinweise und Anregungen danke ich Marcus Gräser, Eva Hartmann, Sabine Kutzner und Katja Rüb sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Konferenz "Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika" im April 2002.
 - 2 Ivo H. *Daalder*, *The United States, Europe, and the Balkans*, Washington D.C. 2000, S. 10, <http://www.brookingsinstitution.org/views/articles/daalder/useurbalkch.htm>.
 - 3 Der Beitrag ist dem Weltbild der 'liberalen' Theorie der Internationalen Beziehungen verpflichtet und bedient sich in weiten Teilen ihres analytischen Instrumentariums. Grundlegend dazu: Andrew *Moravcsik*, *Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics*, in: *International Organization*, 51 (Herbst 1997) 4, S. 513-553; Ernst-Otto *Czempiel*, *Kants Theorem. Oder: Warum sind die Demokratien (noch immer) nicht friedlich?*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 3 (Juni 1996) 1, S. 79-101; Jürgen *Wilzewski*, *Triumph der Legislative. Zum Wandel der amerikanischen Sicherheitspolitik 1981-1991*, Frankfurt a.M./New York 1999, insbesondere S. 59ff.. Ein einführender Gesamtüberblick findet sich bei Gert *Krell*, *Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 2000, S. 147-183; eine Erweiterung des 'liberalen' Außenpolitikmodells um die Dimensi-

Erstens wird der Ist-Stand der US-Balkanpolitik und der transatlantischen Arbeitsteilung in Südosteuropa nach den Terroranschlägen von New York und Washington kurz skizziert. Dabei wird das Argument entwickelt, dass dem 11. September eher der Stellenwert eines Katalysators denn der einer Zäsur zukommt - zumal das Fundament für die inzwischen forciert erscheinende Neuausrichtung der transatlantischen Arbeitsteilung auf dem Balkan (und darüber hinaus) im Kontext des Kosovokriegs gelegt wurde. Um diesen exkursorischen Befund zu erhärten, wird in einer zeitlichen Rückwärtsbewegung möglichen Kontinuitätslinien amerikanischer Balkanpolitik vom Ende des Ost-West-Konflikts bis zu den Terroranschlägen von New York und Washington nachgegangen. Zu diesem Zweck wird *zweitens* zunächst die Südosteuropapolitik der Bush-Administration, wie sie im Präsidentschaftswahlkampf 2000 propagiert, und bis zum 11. September praktiziert wurde, betrachtet. Ein größerer zeitlicher Sprung in das Jahr 1993 soll dann *drittens* das entsprechende Vermächtnis der Clinton-Ära offen legen. Der Befund dieser Rückschau lautet, dass das Balkanengagement der USA vom Amtsantritt Clintons bis zum 11. September in erster Linie auf zwei Faktoren zurückzuführen ist:

- *Allianzräson (Anforderungen an die US-Exekutive von außen)*

Der Erhalt der NATO und ihrer Glaubwürdigkeit sowie der US-Führungsrolle in der Allianz, veranlassten zwei zunächst äußerst widerwillige Administrationen, sich in Südosteuropa zu engagieren bzw. das Engagement fortzuschreiben.

- *Institutionalisierter Dissens (Anforderungen an die US-Exekutive von innen)*

Der in der US-Verfassung angelegte Dissens zwischen Präsident und Kongress, der nach den Zwischenwahlen von 1994 durch eine parteipolitische Polarisierung unter den Vorzeichen von *divided government*⁴ zusätzlich verstärkt wurde, hatte insbesondere in der Bosnienpolitik zur Folge, dass Clinton von dem Konfrontationskurs einer Legislative, die mehrheitlich eigentlich gegen jegliches Balkanengagement

on der Medien(information) bei Jochen Hils/Jürgen Wilzewski, Politische Kommunikation in der Mediendemokratie. Fernsehnachrichten, *sound bites* und außenpolitische Entscheidungsprozesse in der US-amerikanischen Interventionspolitik am Beispiel der Golfkrise (1990-1991) und des Kosovokonflikts (1998-1999), erscheint in der Reihe "Arbeitspapiere Internationale Politik/Universität Kaiserslautern".

4 *Divided government* bezeichnet jene politische Konstellation, in welcher der Präsident und die Mehrheit wenigstens einer der beiden Kammern des US-Kongresses nicht der gleichen Partei angehören. Für eine Gewichtung und Einordnung dieses Faktors mit Blick auf das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative vgl. exemplarisch James P. Pfiffner, *The President and Congress at the Turn of the Century. Structural Sources of Conflict*, in: James A. Thurber (Hrsg.), *Rivals for Power. Presidential-Congressional Relations*, 2. Aufl., Lanham (MD) (u.a.) 2002, S. 27-47.

war, geradezu in eine Führungsrolle gedrängt wurde. Man kann das als "Ironie amerikanischer Bosnienpolitik"⁵ bezeichnen, sollte dabei allerdings nicht die strukturelle Natur dieser Ironie aus den Augen verlieren.

Viertens wird schließlich die Wirkmächtigkeit der beiden Faktoren nach dem 11. September erörtert und anhand verschiedener Szenarien eine insgesamt günstige Prognose für eine Fortdauer des (militärischen) Balkanengagements der USA gestellt.

I. Zäsur? Die "neue" Arbeitsteilung in Südosteuropa

Im Kontext der weltweiten Zerschlagung der El-Kaida hat der Balkan schon bald nach den Terroranschlägen von New York und Washington von sich reden gemacht. Von dem am 19. September 2001 öffentlich geäußerten Befund des griechischen Außenministers, wonach feststehe, "dass Mitarbeiter und bin Laden selbst auf dem Balkan"⁶ gewesen seien, über die am 8. Oktober erfolgte Festnahme des Algeriers Bensayah Belkacem (und fünf weiterer Verdächtiger) in Bosnien, der den Befehl gehabt haben soll, Terroranschläge gegen US-Einrichtungen auf dem Balkan durchzuführen,⁷ bis hin zu der darauf folgenden Durchsuchung der Räume einer islamischen Hilfsorganisation im Kosovo durch FBI-Agenten und Soldaten der NATO *Kosovo Force* (KFOR) am 14. Dezember,⁸ sind immer wieder Verbindungen zwischen der El-Kaida und dem zentralen europäischen Krisenherd des vergangenen Jahrzehnts festgestellt worden. Die Verbringung der in Bosnien festgenommenen Terrorismusverdächtigen um den

5 Peter *Rudolf*, Weltmachtspolitik im Wandel. Strukturen, Prozesse und Strategien amerikanischer Außenpolitik nach dem Ost-West-Konflikt, Ebenhausen 1999 (unveröffentlichtes Manuskript), S. 339.

6 Zitiert nach Wolf *Oschlies*, Bosnien. Europäischer Stützpunkt des Osama bin Laden?, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)-Aktuell 19/01, Berlin, Oktober 2001, S. 1.

7 Philip *Shenon*, U.S. Labels an Arab Captive A Planner of Qaeda Attacks, in: New York Times (im Folgenden zitiert als NYT), 23.01.2002, S. A8/5. Vgl. dazu und den folgenden Ausführungen in diesem Absatz auch Wolf *Oschlies*, Bosnien, die USA und die 'Algier-Gruppe' von Sarajewo. Antiterroristische Politik im Konflikt mit Menschenrechtserwägungen?, SWP-Aktuell 5/02, Berlin, März 2002.

8 FBI filzt islamische Hilfsorganisationen, in: *Spiegel Online*, 15.12.2001, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,173023,00.html>. Nach der Aushebung der "kleinen Terroristenzelle in Bosnien" im Oktober 2001 ging man in der NATO davon aus, dass die Verbindungen zwischen der ehemaligen jugoslawischen Teilrepublik und der El-Kaida "weitgehend abgetrennt" sind. Der Hauptfokus verbleibender Aktionen richtete sich auf islamische "humanitäre Organisationen", die verdächtigt wurden, als "möglicher Deckmantel für fundamentalistische Aktivitäten" zu fungieren. Siehe Marta *Dassù*/Nicholas *Whyte*, America's Balkan Disengagement?, in: *Survival*, 43 (Winter 2001-2002) 4, S. 123-136 (131); vgl. dazu auch *Oschlies*, Bosnien, die USA und die 'Algier-Gruppe' von Sarajewo.

Algerier Belkacem auf den US-Militärstützpunkt Guantánamo Bay (Kuba) am 18. Januar 2002 wurde von der *Los Angeles Times* gar als "der erste bekannte Fall" bewertet, "in dem die USA ihr Antiterrornetz über die eigenen Grenzen und das afghanische Kriegsgebiet hinaus auswarfen."⁹

Von diesen direkten Bezügen zum "Krieg gegen den Terrorismus" abgesehen, ist die Situation auf dem Balkan in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit diesseits und jenseits des Atlantiks jedoch in den Hintergrund getreten. "Der 11. September hat den europäischen Konfliktherd der vergangenen zehn Jahre", so war Anfang Februar 2002 in der *Frankfurter Rundschau* zu lesen, "von einem Tag auf den anderen aus den Schlagzeilen verdrängt."¹⁰ Folgt man einem anderthalb Monate später geäußerten Befund des Südosteuropakorrespondenten der *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, so scheint der Balkan auch auf der außenpolitischen Prioritätenliste der Bush-Administration auf einem der hinteren Plätze zu rangieren:

"Die Vereinigten Staaten lassen immer deutlicher erkennen, dass sie ihr politisches und militärisches Engagement auf dem Balkan drastisch verringern wollen: Amerikanische Soldaten und Diplomaten werden nach den Terroranschlägen vom 11. September in anderen Weltgegenden dringender gebraucht. In die Bresche müssen die Europäer springen - wer sonst, schließlich ist der Balkan ein Teil Europas."¹¹

Vor diesem Hintergrund kann es kaum überraschen, dass die Anfang Februar 2002 bekannt gewordene Absicht der EU, die NATO-Friedensmission *Amber Fox* in Mazedonien durch eine eigene Eingreiftruppe zu ersetzen, in der Allianz auf wenig Widerstand stieß - die USA hatten "zu erkennen gegeben", "dass sie 'keine Einwände' erheben würden"¹². Mehr noch: Hochrangige Angehörige des Pentagon hatten von sich aus schon einmal einen Versuch unternommen, *Amber Fox* der EU zu übertragen. Das Vorhaben war angesichts des Widerstands der Europäer jedoch aufgeschoben worden.¹³ In dieses Bild scheint sich auch die Tatsache zu fügen, dass die Bush-Adminis-

9 Carol J. Williams, U.S. Spirits 6 Terror Suspects Out of Bosnia, in: Los Angeles Times (im Folgenden zitiert als LAT), 19.01.2002.

10 Stephan Israel, Eine Perspektive für den Balkan, in: Frankfurter Rundschau (im Folgenden zitiert als FR), 02.02.2002.

11 Matthias Rüb, Offensive auf dem Balkan, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (im Folgenden zitiert als FAZ), 20.03.2002, S. 1.

12 Martin Winter, EU macht Ernst mit ihrem Militär, in: FR, 06.02.2002; vgl. auch Horst Bacia, EU will Führung bei 'Amber Fox', in: FAZ, 09.02.2002, S. 5.

13 Philip H. Gordon, NATO After 11 September, in: Survival, 43 (Winter 2001-2002) 4, S. 89-106 (98). Zwei Tage vor den Terroranschlägen des 11. Septembers brachten die EU-Außenminister mit der Ablehnung eines gegenteiligen Vorschlags des Mazedonien-Gesandten der EU, Francois Leotard, ihre Ansicht zum Ausdruck, dass nach Beendigung von *Essential Harvest* eine Nachfolge mission in Mazedonien nur von der NATO geleitet werden könne. Die EU sei noch nicht

tration nach dem 11. September die europäischen Alliierten ersucht hat, jegliche US-Streitkräfte zu ersetzen, die zur Unterstützung des "Kriegs gegen den Terrorismus" in Afghanistan vom Balkan abgezogen werden könnten.¹⁴ Am 7. Oktober 2001 kündigten die Vereinigten Staaten bereits konkret an, Schiffe im östlichen Mittelmeer umzugruppieren.¹⁵ Philip H. Gordon beurteilt diesen Sachverhalt wie folgt:

"Es war klar, dass die Amerikaner sich *gänzlich* aus den Balkan-Operationen zurückziehen könnten und den Europäern die Verantwortung überlassen würden, falls weitere amerikanische Kampftruppen oder andere Arten von Streitkräften und Ausrüstung in Afghanistan (oder in einer anderen Operation im Mittleren Osten in einer späteren Phase der Kampagne) benötigt würden [...] Die Übertragung der *gesamten* Balkan-Operation an die ESVP [Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, J.H.] ist [...] nicht mehr länger nur eine theoretische Möglichkeit."¹⁶

Droht nach dem 11. September also ein (unilateral) militärischer Rückzug der USA aus Südosteuropa und damit die Flucht aus einer Führungsrolle, die im vergangenen Jahrzehnt innenpolitisch immer wieder heftig umstritten war?

Auf den ersten Blick scheinen die Ereignisse im Zuge des 11. Septembers zwar die von Anfang an geringe Bereitschaft der Bush-Administration, auch in Zukunft eine Führungsrolle auf dem Balkan wahrzunehmen, weiter reduziert zu haben. Dennoch ist, wie im Folgenden auszuführen sein wird, die Wahrscheinlichkeit eines (unilateralen) Rückzugs der USA aus Südosteuropa aber kurz- und mittelfristig eher gering einzuschätzen. Es zeichnet sich weniger die nachträgliche vollständige Verwirklichung der von Gouverneur Bush und seinem Wahlkampfteam zunächst geforderten "neuen Arbeitsteilung"¹⁷ zwischen den USA und Europa ab, derzufolge *Peacekeeping* auf dem Balkan alleine die Aufgabe europäischer Truppen gewesen wäre. Vielmehr ist ein noch stärkeres *burden sharing* und in diesem Sinne eine größere Rolle der europäi-

soweit. Siehe Keith B. *Richburg*, EU. Macedonia Needs New NATO Force, in: WP, 10.09.2001, S. A18; vgl. auch Simon *Duke*, CESDP and the EU Response to 11 September. Identifying the Weakest Link, in: European Foreign Affairs Review, 7 (Sommer 2002) 2, S. 153-169 (165).

14 Julie *Kim*, Macedonia. Country Background and Recent Conflict, Congressional Research Service (CRS)-Report RL30900, Washington D.C., updated 07.11.2001, S. 19; Steven J. *Woe-hrel/Julie Kim*, Kosovo and U.S. Policy, CRS-Report RL31053, Washington D.C., updated 04.12.2001, S. 16.

15 *Gordon*, NATO After 11 September, S. 98.

16 Ebd., S. 98 u. 99, meine Hervorhebungen. Alle englischen Zitate im Text und in den Fußnoten wurden ins Deutsche übersetzt.

17 Ivo H. *Daalder*, Bush Plan Would Weaken Crucial Link to Allies, in: LAT, 29.10.2000. Vgl. dazu auch *Gordon*, NATO After 11 September, S. 99; *Daalder*, The United States, Europe, and the Balkans, S. 6.

schen Alliierten und der EU mit Blick auf die *Peacekeeping*-Missionen auf dem Balkan zu erwarten. Die Ursprünge dieser Entwicklung, von beiden Seiten nahezu gleichermaßen forciert, datieren freilich in die Zeit vor den Ereignissen des 11. Septembers - vor allem der Kosovokrieg war hierbei von entscheidender Bedeutung.

Nahezu völlig konträre Interpretationen der militärischen Auseinandersetzung zwischen Belgrad und der NATO führten auf beiden Seiten des Atlantiks erstaunlicherweise zu im Prinzip komplementären außenpolitischen Präferenzen in der Balkanpolitik. Während die Europäer sich infolge einer militärischen Dominanz der USA in den Entscheidungsprozessen der NATO während des Krieges *de facto* marginalisiert sahen,¹⁸ wurde in den Vereinigten Staaten (vor allem von Seiten des Pentagon) der Einfluss der Alliierten als zentrales Hindernis für eine effektive Kriegsführung angesehen:¹⁹

"So wie viele Amerikaner zu dem Schluss kamen, dass sie nie wieder einen *war by committee* führen sollten, mit einer französischen Führung, die gegen [militärische] Zielreihen ein Veto einlegt, und britischen Generälen, die sich weigern die Befehle der NATO auszuführen, kamen viele Europäer zu dem Schluss, dass sie nie wieder die Entscheidungsbefugnis an amerikanische Generäle und das Weiße Haus abtreten sollten."²⁰

Für die Europäer resultierte aus ihrer Sichtweise des Kosovokrieges die Notwendigkeit, eine eigenständige ESVP aufzubauen, was gegen Ende des Krieges auf dem Eu-

18 Die militärische Dominanz der USA beschränkte sich in erster Linie auf die Bereiche Aufklärungs- und Unterstützungseinsätze. Bei den eigentlichen Bombardierungseinsätzen war die Diskrepanz zwischen den Vereinigten Staaten und den Alliierten mit einem Verhältnis von 53 Prozent zu 47 Prozent gering (Steve Bowman, Kosovo and Macedonia. U.S. and Allied Military Operations, CRS IB10027, Washington D.C., updated 08.01.2002, S. 4-5). Eine detaillierte Analyse der militärischen und militärtechnologischen Kluft zwischen Europa und den USA findet sich bei David S. Yost, The NATO Capabilities Gap and the European Union, in: Survival, 42 (Winter 2000-2001) 4, S. 97-128; Norbert Eitelhuber, Europäische Streitkräfte unter dem Zwang der Bescheidung. Partner der USA nur bei friedenssichernden Einsätzen, SWP-Studie 8/03, Berlin, März 2003.

19 Der erste vorläufige Bericht des Pentagon zu den Lehren aus dem Kosovokrieg vermerkte unter "Alliance and Coalition Warfare": "Parallele US- und NATO-Kommando- und Kontrollstrukturen und -systeme erschwerten die operative Planung und die Aufrechterhaltung einer einheitlichen Befehlsstruktur" (U.S. Department of Defense, After Action Review. Lessons Learned from Kosovo, 14.10.1999, <http://www.defenselink.mil/specials/lessons/>). General Wesley Clark, während des Kriegs Oberbefehlshaber der NATO- und US-Truppen in Europa, kam allerdings erst kürzlich zu einem anderen Befund. "Die Probleme in der Kampagne", so Clark unmissverständlich, "waren weniger eine Funktion eines *war by committee* als vielmehr ein Ergebnis der Spaltungen innerhalb der US-Regierung." Siehe Wesley K. Clark, Neglected Allies, in: WP, 01.02.2002, S. A25; vgl. dazu auch ders., Waging Modern War: Bosnia, Kosovo und the Future of Combat, New York 2001.

20 Philip H. Gordon, Their Own Army? Making European Defense Work, in: Foreign Affairs, 79 (Juli/August 2000) 4, S. 12-17 (15).

ropäischen Rat in Köln beschlossen wurde.²¹ Die USA zogen umgekehrt die Lehre, dass der Einfluss der Verbündeten bei militärischen Interventionen in Zukunft so gering wie möglich gehalten werden müsse. Mit Blick auf die zukünftige Balkanpolitik sollten die Europäer die als überproportional wahrgenommene militärische Beteiligung der Vereinigten Staaten während des Kosovokrieges durch einen entsprechend höheren Anteil an den friedenssichernden Maßnahmen vor Ort ausgleichen.²² Damit ergaben sich für die Balkanpolitik in der langfristigen Perspektive komplementäre außenpolitische Präferenzen diesseits und jenseits des Atlantiks: Die verminderte Bereitschaft der USA eine Führungsrolle zu übernehmen, deckte sich mit dem Wunsch der Europäer nach stärkerer Eigenständigkeit in Fragen der Sicherheit auf ihrem Kontinent.²³ Dies beinhaltete freilich nicht die Befürwortung eines kurzfristigen unilateralen Rückzugs der Vereinigten Staaten aus der Region.

II. Rückzug? Die Balkanpolitik der Bush-Administration vor dem 11. September

Im Präsidentschaftswahlkampf 2000 hatten Bush und sein Team wiederholt einen US-Truppenrückzug vom Balkan propagiert. Die US-Interessen in der Region seien peripher, ein andauerndes Engagement fordere eine zu hohe relative Last auf Seiten des amerikanischen Militärs und die Europäer sollten sich verstärkt beteiligen, damit we-

21 Zu den einzelnen Gründen, warum die Europäer gerade nach dem Kosovokrieg zu dem Schluss kamen, eine eigenständige ESVP sei unabdingbar, vgl. ebd., S. 14-15. Ein guter Überblick zur US-Debatte über die ESVP und deren Verhältnis zur NATO findet sich bei Charles A. Kupchan, In Defence of European Defence. An American Perspective, in: *Survival*, 42 (Sommer 2000) 2, S. 16-32.

22 So versicherte Präsident Clinton der US-Öffentlichkeit in einer Ansprache gegen Ende des Krieges, dass die "überwältigende Mehrheit" der Friedenstruppen und der "überwältigende Investitionsbetrag" (zitiert nach ebd., S. 25) für den Wiederaufbau der serbischen Provinz von den Europäern (bereit)gestellt werden würde.

23 Mit Blick auf militärische Interventionen (außerhalb Europas) liegen die Dinge, wie der 'Krieg gegen den Terrorismus' in Afghanistan gezeigt hat, freilich anders - das Vermächtnis des Kosovokrieges macht sich hier in deutlichen Präferenzunterschieden bemerkbar. "Tatsächlich - und in ironischem Gegensatz zu den vorherigen Konflikten wie dem Golfkrieg, Bosnien und Kosovo - sahen sich die Vereinigten Staaten als der Afghanistan-Feldzug begann, einer Situation gegenüber, in der die NATO-Alliierten mehr Truppen und Ausrüstung anboten, als das Pentagon, aus militärischen und politischen Gründen, einsetzen wollte." (Gordon, NATO After 11 September, S. 92f.). Wie Gordon feststellt, hat der "schnelle Erfolg" im Afghanistankrieg insbesondere das Pentagon weiter in der Auffassung bestärkt, dass "es einfacher ist, alleine zu kämpfen, als mit Alliierten die militärisch wenig zu bieten haben und eine effiziente Entscheidungsfindung behindern könnten." Siehe *ders.*, Reforging the Atlantic Alliance, in: *The National Interest*, Issue 69 (Herbst 2002), <http://www.brook.edu/views/articles/gordon/20020903.htm>.

nigstens die US-Kampftruppen sich zurückziehen könnten.²⁴ Die außenpolitischen Prioritäten und die weltpolitische Rolle der USA, die Bush und sein Team an einem engen Verständnis von nationalen Interessen und der Betonung militärischer Stärke ausgerichtet sehen wollten,²⁵ brachte Condoleezza Rice, heute Nationale Sicherheitsberaterin des Präsidenten, im Oktober 2000 wie folgt auf den Punkt:

"Die Vereinigten Staaten sind die einzige Macht, die eine Kraftprobe am [Persischen] Golf bewältigen kann, eine solche Streitmacht aufstellen kann, die benötigt wird, um Saudi-Arabien zu schützen, und die eine Krise in der Meerenge von Taiwan abschrecken kann. Und ausgedehntes *Peacekeeping* zehrt an unserer Einsatzbereitschaft für solche globalen Missionen."²⁶

Nation-building und *Peacekeeping*, oder, wie es Rice formulierte, "Kinder auf dem Weg zum Kindergarten zu eskortieren"²⁷, sei nicht Aufgabe der USA, die weltweit mit militärischer Macht die Sicherheit aufrechterhalten müssten.

Nach ihrem Amtsantritt trat die Bush-Administration freilich einen anderen Rückzug als jenen vom Balkan an. Sie musste sich nach massiven Irritationen unter den europäischen Verbündeten der Tatsache stellen, dass "die US-Militärpräsenz auf dem Balkan kaum ein peripheres Interesse", sondern vielmehr "eine natürliche Begleiterscheinung der Führungsrolle der USA in der NATO"²⁸ ist - diese Führungsrolle in Frage zu stellen, ging selbst für eine Administration, der bereits vor Amtsantritt das Etikett des

24 Daalder, *The United States, Europe, and the Balkans*, S. 2; vgl. dazu auch Nina M. Serafino, *Peacekeeping. Issues of U.S. Military Involvement*, CRS IB94040, Washington D.C., updated 01.11.2001, S. 3ff.

25 Vgl. programmatisch dazu Condoleezza Rice, *Promoting the National Interest*, in: *Foreign Affairs*, 79 (Januar/Februar 2000) 1, S. 45-62.

26 Zitiert nach Michael R. Gordon, *Bush Would Stop U.S. Peacekeeping in Balkan Fights*, in: *NYT*, 21.10.2000, S. A1/1. In der Tat stufte die US-Armee den Einsatzbereitschaftsstatus der dritten Infanteriedivision im Februar 2001 auf C-3 – die zweitniedrigste Stufe – zurück, weil, so Angehörige des Pentagon, die Division an der *Peacekeeping*-Operation in Bosnien beteiligt gewesen sei. 1999 waren bereits zwei andere Divisionen, die an Einsätzen auf dem Balkan beteiligt waren, mit C-4 als "nicht kampfbereit" klassifiziert worden. Ein Angehöriger des Pentagon betonte jedoch, die Zurückstufung der dritten Infanteriedivision resultiere aus dem simplen Umstand, dass die Bereitschaftsstandards der US-Armee umfassende Übungen der Divisionen erforderten, die bei Abwesenheit von Truppenteilen schlicht nicht durchgeführt werden könnten. Intensives Training nach einem *Peacekeeping*-Einsatz genüge, um den Bereitschaftsstatus wieder zu heben. Siehe Edward Walsh, *Army Downgrades 3rd Infantry Division*, in: *WP*, 30.03.2001, S. A27; vgl. zur Kontroverse um militärische Einsatzbereitschaft und *Peacekeeping*-Missionen, Serafino, *Peacekeeping*, S. 10ff.

27 Zitiert nach Ivo H. Daalder, *NATO in Macedonia. Giving Peacekeeping a Bad Name*, in: *Vrede en Veiligheid*, November 2001, <http://www.brook.edu/views/op-ed/daalder/20011127.htm>.

28 Ivo H. Daalder/Michael E. O'Hanlon, *Where to Cut U.S. Military Presence?*, in: *The Baltimore Sun*, 11.09.2000, <http://www.brook.edu/views/op-ed/daalder/20000911.htm>.

Unilateralismus anhaftete, offensichtlich zu weit.²⁹ Freilich hat sich nach der Wahl in erster Linie die "Rhetorik" der Administration und nicht deren "Grundstimmung"³⁰ abgeschwächt. So wiederholte Präsident Bush in einer Rede vor US-Soldaten der KFOR am 24. Juli 2001 im *Camp Bondsteel* (Kosovo) zwar jene formelhafte Beschwörung - "Wir sind gemeinsam hineingegangen, wir werden gemeinsam herausgehen" -, mit welcher insbesondere Außenminister Powell die Sorgen der Europäer über einen kurzfristigen unilateralen US-Rückzug aus dem zentralen europäischen Krisenherd des vergangenen Jahrzehnts zu zerstreuen gesucht hatte. Er betonte aber gleichzeitig, es sei angesichts der Annäherung der Balkanstaaten an die EU "nur natürlich", dass Europa verstärkt "Führung und Verantwortung" in der Region übernehme. Zu gleich begrüßte er die Bereitschaft der europäischen Alliierten, den Großteil einer NATO-Einsatztruppe für Mazedonien zu stellen. "Die Kooperation der Vereinigten Staaten, der NATO und der EU in Mazedonien" sei "ein Modell", auf dem man in Zukunft aufbauen könne. Zum Schluss seiner Rede konkretisierte Bush, was er sich unter diesem Modell vorstellte und wagte sich damit an die Quadratur des Kreises. Das Engagement der NATO für Frieden in der Region sei zwar "dauerhaft", aber "die Stationierung unserer Streitkräfte hier sollte nicht unbegrenzt sein."³¹

In der Rede des Präsidenten spiegelte sich die Haltung zu den Friedensmissionen auf dem Balkan, wie sie die Bush-Administration vor dem 11. September einnahm, paradigmatisch wider: Einerseits - *nolens volens* - Einhaltung bestehender Verpflichtungen mit dem Ziel einer kurz- bis mittelfristig stärkeren Arbeitsteilung zu Lasten der Verbündeten³² und der langfristigen Option eines völligen Ausstiegs. Zum anderen aber

29 Die öffentliche Artikulierung einer ablehnenden Haltung gegenüber den *Peacekeeping*-Truppen auf dem Balkan hielt im Pentagon am längsten vor. Nachdem sich die Wogen bereits geglättet hatten, betonte Verteidigungsminister Donald Rumsfeld Ende Mai 2001 abermals, dass er darauf dränge, die US-Truppen aus Bosnien zurückzuziehen - und löste damit unter den Verbündeten erneut Irritationen aus. Keith B. *Richburg*, Rumsfeld Worries Europeans On Bosnia, in: WP, 23.05.2001, S. A26.

30 Ivo H. *Daalder*, Macedonia Crisis Part of Regional Problem, in: San Jose Mercury News, 01.04.2001, <http://www.brook.edu/views/op-ed/daalder/20010401.htm>.

31 *U.S. White House*, Statement by the President at Camp Bondsteel, Kosovo, 24.07.2001, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/07/print/20010724.html>.

32 Von einem ungleichen *burden sharing* zum Nachteil der USA konnte bei Amtsantritt der Bush-Administration allerdings kaum die Rede sein. Im Gegensatz zur *Implementation Force* (IFOR) zur Durchsetzung des Dayton-Abkommens in Bosnien, bei der die Vereinigten Staaten Ende 1995 mit 20.000 Mann zunächst ein Drittel der Gesamtstreitmacht gestellt hatten, war die US-Beteiligung an der KFOR mit einem Truppenanteil von circa 15 Prozent (etwa 7.000 von 50.000 Mann) von Anfang an deutlich niedriger. Im Januar 2001 stellten die USA in Bosnien mit 3.600 Mann zwar noch mit deutlichem Abstand das größte nationale Kontingent. Bei einer Gesamttruppenstärke von knapp 19.000 Mann hatte sich ihr prozentualer Truppenanteil (etwas mehr als 19 Prozent) gegenüber 1995 jedoch annähernd halbiert (Steven R. *Bowman*, Bosnia.

eine dezidierte Absage an neue Verpflichtungen. So entsandte die Administration denn auch, trotz nachdrücklichen Drängens von NATO-Generalsekretär George Robertson,³³ keine Truppen für die einmonatige NATO-Mission *Essential Harvest* in Mazedonien, sondern beschränkte sich darauf, mit den bereits auf dem Balkan stationierten US-Truppen medizinische und logistische Unterstützung zu leisten sowie Aufklärungsaufgaben zu übernehmen. Gleiches gilt für die Nachfolgemission *Amber Fox*,³⁴ die am 4. Oktober 2001 begann. Hier machte die Bush-Administration ihre Prioritäten unmittelbar vor dem Angriff auf Amerika noch einmal mehr als deutlich. "Wir sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht davon überzeugt", so der Sprecher des US-Außenministeriums Philip Reeker, "dass es eine von der NATO geführte Mission sein muss." Der EU komme gewiss "eine Führungsrolle"³⁵ bei den Verhandlungen mit der mazedonischen Regierung zu.

Durch die Ereignisse im Zuge des 11. Septembers sieht sich die Bush-Administration in ihrem Ressentiment gegen die US-Beteiligung an Friedensmissionen inzwischen offensichtlich bestätigt. So stellte selbst der als vergleichsweise moderat geltende Außenminister Colin Powell vor dem Auswärtigen Ausschuss des US-Senats Anfang Februar 2002 fest: "Wie wir in Afghanistan gesehen haben, ist es oft am besten, amerikanische GIs für die Schwerstarbeit von Kampfeinsätzen einzusetzen, und das *Peacekeeping* anderen zu überlassen."³⁶

U.S. Military Operations, CRS IB93056, Washington D.C., updated 08.01.2002, S. 9-10). Ivo Daalder kam denn auch bereits vor Amtsantritt der Bush-Administration mit Blick auf die Balkanfriedensmissionen zu folgendem Schluss: "Welches Maß man auch immer benutzt - prozentualer Anteil der Truppen im Vergleich zur Bevölkerung, im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt, absolute Zahlen des stationierten Militärs oder Haushaltskosten der Operation: Die Europäer tun nicht nur mehr, sie tun häufig viel mehr als die Vereinigten Staaten getan haben" (Daalder, *The United States, Europe, and the Balkans*, S. 5). Daalder betont vollkommen zurecht, dass die US-Debatte über das Balkanengagement zwar "in der Sprache der Lastenteilung" geführt wird, in Wirklichkeit aber eher eine Debatte über "amerikanische Interessen und Werte" ist, als eine über "finanzielle und andere Ressourcen." Ebd., S. 1.

33 Steven Mufson, NATO Seeks U.S. Help Disarming Albanians, in: WP, 22.06.2001, S. A22.

34 Kim, Macedonia, Country Background and Recent Conflict, S. 18; Woehrel/Kim, Kosovo and U.S. Policy, S. 17.

35 Zitiert nach: USA zaudern bei Mandatsverlängerung, in: Spiegel Online, 11.09.2001, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,156449,00.html>.

36 Prepared Statement of Hon. Colin L. Powell, Secretary of State, in: *US Congress*, 107/1, Senate, Committee on Foreign Relations, Foreign Policy Overview and the President's Fiscal Year 2003 Foreign Affairs Budget Request, Hearing, Washington D.C., 05.02.2002, S. 22-35 (25).

III. "Carterism with Bullets"? Das Vermächtnis der Clinton-Ära

Die reservierte Haltung der Bush-Administration mit Blick auf eine Beteiligung an Friedensmissionen und gegenüber einer US-Führungsrolle auf dem Balkan ist freilich keine neue Erscheinung. Bereits die Administration von George Bush Sr. hatte sich dem verweigert - auch sie sah nach dem Ende des Ost-West-Konflikts in Südosteuropa keine vitalen US-Interessen bedroht.³⁷ Eine Dekade später mutet die von Europa und den Vereinigten Staaten gleichermaßen befürwortete Arbeitsteilung auf dem Balkan in ihren Grundzügen wieder seltsam vertraut an. Ivo Daalder beschreibt die Situation im Januar 1993, vor Amtsantritt der Clinton-Administration, wie folgt:

"Was [...] auffällig fehlte, war ein Engagement der USA - geschweige denn eine Führung - mit Blick auf die internationale Anstrengung in Bosnien. Indem sie den Einsatz der militärischen Muskeln der USA (und der NATO) für jedes Vorhaben in Bosnien ablehnte, hatte die Bush-Administration das Design und die Implementierung westlicher Politik erfolgreich an die Europäer abgegeben."³⁸

Die Europäer wiederum hatten "die Politikzügel eifrig an sich gerissen" und zu Beginn der Jugoslawienkrise verkündet, dass dies "die Stunde Europas" sei.³⁹ Freilich nur unter der irrigen Annahme, dass "die Vermittlung zwischen den jugoslawischen Parteien" die kriegerische Auseinandersetzung "schnell beenden würde."⁴⁰

1. Institutionalisierte Dissens: Die Intervention in Bosnien

Trotz gegenteiliger Ankündigungen und Kritik an der Balkanpolitik der Bush-Administration im Präsidentschaftswahlkampf 1992 übte sich auch die neu angetretene Clinton-Regierung zunächst in Zurückhaltung. Hatte ihre Vorgängerin keine Truppen für die *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) in Kroatien bereitgestellt,⁴¹ so war

37 Lester H. Brune, *The United States and Post-Cold War Interventions. Bush and Clinton in Somalia, Haiti, and Bosnia 1992-1998*, Claremont (CAL) 1998, S. 81; Daalder, *The U.S., Europe, and the Balkans*, S. 7; zur Balkanpolitik der Administration von George Bush Sr. vgl. Bert Wayne, *The Reluctant Superpower, United States' Policy in Bosnia, 1991-1995*, Basingstoke (u.a.) 1997, S. 133ff.

38 Ivo H. Daalder, *Getting to Dayton. The Making of America's Bosnia Policy*, Washington D.C. 2000, S. 5f.

39 Ebd., S. 6.

40 Brune, *The United States and Post-Cold War Interventions*, S. 81.

41 Die Administration von George Bush, Sr. stand *Peacekeeping* zunächst nicht ablehnend gegenüber. Eine Überprüfung der diesbezüglichen US-Politik Mitte 1992, die in die *National Security Decision Directive* (NSDD) 74 mündete, sah zwischenzeitlich eine Beteiligung des US-Militärs an allen Aspekten von Friedensoperationen der Vereinten Nationen (VN) vor. Auf Betreiben

auch die neue Regierung zunächst nur in dem Falle bereit, Truppen nach Bosnien zu entsenden, wenn zuvor ein umfassendes Friedensabkommen erreicht worden wäre, dem alle Konfliktparteien zugestimmt hätten – und das trotz ihres im ersten Amtsjahr vehement vertretenen Multilateralismus, der unter den Vorzeichen einer außenpolitischen Führung zu reduzierten Kosten auch ein stärkeres US-Engagement im Bereich von VN-Friedensmissionen vorsah.⁴² Das eng gefasste Kriterium für die Entsendung von US-Truppen war eines der Ergebnisse der ersten *presidential review directive*, die gemäß der Wahlkampfversprechen auf eine Neueinschätzung der Balkanpolitik zielte, und deren Resultate von Außenminister Warren Christopher am 10. Februar 1993 verkündet wurden. Dabei ging eine "starke Rhetorik" *de facto* mit einer Betonung der "Grenzen des Engagements"⁴³ der USA einher. Weder Luftschläge noch eine Aufhebung des VN-Waffenembargos, beides von Clinton im Wahlkampf thematisiert,⁴⁴ hatten Eingang in die Bosnienpolitik gefunden.

Unter Druck aus dem Kongress und aus der Administration selbst - einflussreiche Angehörige der Legislative wie der Demokratische Senator Joseph Biden (Delaware) hatten ebenso wie sieben Balkanexperten des Außenministeriums zuvor zu militärischen Aktionen gegen die bosnischen Serben aufgerufen⁴⁵ - entschloss sich die Clinton-Regierung am 1. Mai 1993 mit *lift and strike* zu einem neuen Ansatz in der Bosnienpolitik: Das VN-Waffenembargo, das die militärisch schwächeren bosnischen Muslime benachteiligte, sollte aufgehoben werden, und die bosnischen Serben gegebenenfalls

des Pentagon, insbesondere von Verteidigungsminister Richard Cheney und Generalstabschef Colin Powell, wurde dieser Passus jedoch gestrichen. Die USA sollten nur ihre "einzigartigen" militärischen Fähigkeiten einbringen - Bodentruppen und Ausrüstung müssten andere Staaten stellen. Die NSDD 74 blieb mit Blick auf Kriterien für die Beteiligung an VN-Friedensoperationen vage. Sie sollte nur erfolgen, falls die "einzigartigen" militärischen Fähigkeiten der USA für den Erfolg einer Mission erforderlich seien. Siehe Ivo H. Daalder, *Knowing When to Say No. The Development of US Policy for Peacekeeping*, in: William J. Durch (Hrsg.), *UN Peacekeeping, American Politics and the Uncivil Wars of the 1990s*, Basingstoke (u.a.) 1997, S. 35-67 (37ff.).

42 Vgl. dazu Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski, *Beharrung und Alleingang. Das außenpolitische Vermächtnis William Jefferson Clintons*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, B44/2000 (27.10.2000), S. 31-38 (32f.); Daalder, *Knowing When to Say No*, S. 39ff.

43 Daalder, *Getting to Dayton*, S. 10; vgl. zu den Ergebnissen der Überprüfung der Bosnienpolitik auch Rudolf, *Weltmachtpolitik im Wandel*, S. 311; Gerd Koslowski, *Die NATO und der Krieg in Bosnien-Herzegowina. Deutschland, Frankreich und die USA im internationalen Krisenmanagement*, 2. Aufl., Vierow 1997, S. 120ff.

44 Daalder, *Getting to Dayton*, S. 6f.

45 Ebd., S. 14.

mit Luftschlägen daran gehindert werden, zwischenzeitlich Vorteil aus der Situation zu ziehen.⁴⁶

Die Initiative scheiterte nicht nur am genuinen Widerstand der europäischen Alliierten, die im Gegensatz zu den USA größere Truppenkontingente für die UNPROFOR in Bosnien zur Verfügung gestellt hatten und in dem neuen Konzept eine nachhaltige Gefahr für die Sicherheit ihrer Soldaten sahen, sondern auch an dem mangelnden Führungswillen der Administration.⁴⁷ Noch während Außenminister Christopher das neue Konzept den Alliierten vergeblich schmackhaft zu machen versuchte, geriet der Präsident selbst ins Wanken.⁴⁸ Christophers Bericht setzte dem neuen Ansatz in der Bosnienpolitik dann endgültig ein Ende. Die Europäer konnten nach seiner Einschätzung nur durch eine energische Führungsleistung überzeugt werden.

"Keiner in der Administration, am wenigsten der Präsident, war dazu bereit, die volle Verantwortung für den Konflikt zu übernehmen, zumal die Kosten eines solchen Vorgehens beinhaltet hätte, politisches Kapital und andere Ressourcen aufzuwenden, die Clinton brauchte, um seine innenpolitische Agenda voranzutreiben, wegen der er gewählt worden war."⁴⁹

Nicht Intervention, sondern Eindämmung des Konflikts hieß von da an die Devise. Die Bosnienpolitik wurde "ganz innenpolitischen Erfordernissen untergeordnet"⁵⁰.

Rhetorisch plädierte die Administration zwar weiterhin für eine multilaterale Aufhebung des Waffenembargos, war aber strikt gegen ein einseitiges Vorgehen der USA in dieser Frage⁵¹ - drohte doch in diesem Falle der Rückzug der Alliierten aus der UNPROFOR und damit die unerwünschte 'Amerikanisierung' des Konflikts. Unter dem sich im Laufe des Jahres 1994 massierenden Druck des Kongresses gab der Präsident am 10. November dennoch bekannt, dass sich die USA nicht mehr länger an der Überwachung des Waffenembargos beteiligen würden.⁵² Wenige Tage zuvor hatte Clinton mit dem Wahlsieg der Republikaner, die erstmals seit vierzig Jahren wieder

46 Vgl. zur Logik des Konzepts *Wayne*, *The Reluctant Superpower*, S. 175ff.

47 "Bosnien", so Peter Rudolfs Urteil, "war für die Clinton-Administration nicht so wichtig, dass sie ihre Linie mit aller Kraft durchsetzen wollte und dafür eine Krise in den Beziehungen zu den Verbündeten und zu Russland riskiert hätte. Eine solche entschiedene Führungsrolle hätte die Bereitschaft zur 'Amerikanisierung' des Bosnienkonflikts vorausgesetzt." *Rudolf*, *Weltmachtspolitik im Wandel*, S. 313.

48 *Daalder*, *Getting to Dayton*, S. 17.

49 Ebd., S. 18.

50 *Rudolf*, *Weltmachtspolitik im Wandel*, S. 314.

51 *Daalder*, *Getting to Dayton*, S. 61.

52 Dazu im Detail: *Rudolf*, *Weltmachtspolitik im Wandel*, S. 315ff.

die Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses stellten, eine empfindliche innenpolitische Niederlage erlitten.

"Die neue Republikanische Führung - mit dem neuen Mehrheitsführer im Senat Robert Dole (R-Kansas) an vorderster Front - hatte lange die Aufhebung des Embargos, unilateral falls nötig, favorisiert. Clinton war deshalb nicht in der Position, die Grundstimmung des Kongresses in der Embargofrage zu ignorieren."⁵³

Ein Konflikt mit den Alliierten war damit allerdings unausweichlich. In Reaktion auf Clintons Ankündigung vom 10. November stellte ein Sprecher des französischen Außenministeriums denn auch unmissverständlich klar:

"Falls die Kämpfe sich ausweiten, und die europäischen Truppen dazu gezwungen werden sich zurückzuziehen, werden die Amerikaner die Verantwortung für das schultern müssen, was als nächstes kommt."⁵⁴

Der Konflikt in der Allianz spitzte sich weiter zu, als die USA im Kontext der serbischen Angriffe gegen die Schutzzone Bihac auf verstärkte Luftangriffe der NATO insistierten, was die Europäer, um die Sicherheit ihrer Soldaten in der UNPROFOR besorgt, vehement ablehnten. Angesichts der sich so aufschaukelnden "schlimmsten Krise innerhalb der atlantischen Allianz seit 1956"⁵⁵ stand die Administration Ende November 1994 vor einem Dilemma: Eine weitere Verteidigung der bosnischen Muslime und der Schutzzonen hätte es erforderlich gemacht, die Luftangriffe unilateral, gegen den Willen der Verbündeten, fortzusetzen. Der dann zu erwartende Rückzug der Europäer aus der UNPROFOR wäre allerdings nicht nur das sichere Aus für die VN-Friedensmission gewesen, sondern hätte auch den Konflikt innerhalb der atlantischen Allianz bis hin zu einem möglichen Bruch gesteigert. Die Entscheidung der Administration, um dieses Dilemma aufzulösen, hätte eindeutiger nicht ausfallen können: Man kam zu dem Schluss, wie ein hochrangiger Angehöriger der Clinton-Regierung den vorherrschenden Grundkonsens beschrieb, dass die "NATO wichtiger ist als Bosnien"⁵⁶.

Erst im Sommer 1995 durchschlug die Administration den gordischen Knoten und trat die "Flucht in die Führungsrolle"⁵⁷ an. Vier Faktoren waren dafür in erster Linie verantwortlich.⁵⁸

53 *Daalder*, Getting to Dayton, S. 31f.

54 Zitiert nach ebd., S. 32.

55 Ebd., S. 33.

56 Zitiert nach ebd., S. 34.

57 *Rudolf*, Weltmachtpolitik im Wandel, S. 326.

58 *Daalder*, Getting to Dayton, S. 162ff.

1. Der totale Glaubwürdigkeitsverlust der UNPROFOR nach dem Fall der Schutzzone Srebrenica im Juli 1995,
2. die Aussicht 20.000 bis 25.000 US-Soldaten für die Absicherung eines Rückzugs der VN-Friedenstruppe entsenden zu müssen, wozu sich Clinton am 7. Dezember 1994 verpflichtet hatte - bezeichnenderweise deshalb, um die Alliierten zu ermutigen, ihre Truppen in der UNPROFOR nicht abzuziehen,⁵⁹
3. der Fortbestand der NATO, welchen die Administration nun nicht mehr antagonistisch dem Bosnienproblem gegenüberstellte, sondern direkt mit diesem verbunden sah, und schließlich
4. das vetosichere Votum in beiden Häusern des Kongresses Ende Juli/Anfang August 1995, die unilaterale Aufhebung des Waffenembargos zu vollziehen.⁶⁰

Durch diesen komprimierten innen- und außenpolitischen Druck in die Enge getrieben, drohte der Administration nicht nur die allgemeine Kontrolle über die Bosnienpolitik zu entgleiten, sondern auch die konkrete Aussicht, in einem Präsidentschaftswahljahr Truppen entsenden zu müssen, ohne den Zeitpunkt und die Rahmenbedingungen bestimmen zu können. "Das 'Alptrauumszenario' bestand in der Entsendung amerikanischer Truppen zur Sicherung des Rückzugs der VN im Frühjahr 1996."⁶¹ Anfang 1995 warnte der Nationale Sicherheitsberater Anthony Lake denn auch Clinton, dass Bosnien wie ein Krebsgeschwür für seine Präsidentschaft sei, das entfernt werden müsse, bevor es Metastasen ausbilde.⁶²

Unter dem Druck der Ereignisse in Bosnien, dem sich abzeichnenden vetosicheren Votum des Kongresses und dem herannahenden Präsidentschaftswahlkampf konnte sich Lake mit seiner *endgame strategy* in der Administration durchsetzen.⁶³ Diese sah im Falle des Scheiterns einer letzten, von nachhaltigen Drohungen und Anreizen (*sticks and carrots*) flankierten US-Verhandlungsinitiative folgende Schritte vor:

1. Den Rückzug der UNPROFOR Ende 1995,
2. die multi- oder notfalls unilaterale Aufhebung des Waffenembargos,
3. die Bewaffnung und Ausbildung der bosnischen Muslime sowie

59 Ebd., S. 47.

60 Vgl. dazu Rudolf, Weltmachtpolitik im Wandel, S. 320-326; Daalder, Getting to Dayton, S. 61ff.

61 Rudolf, Weltmachtpolitik im Wandel, S. 327.

62 Daalder, The U.S., Europe, and the Balkans, S. 8.

63 Vgl. dazu im Detail: Daalder, Getting to Dayton, S. 81ff.

4. während einer Übergangszeit Luftschläge gegen serbische Ziele, um Sarajevo und andere strategisch wichtige Gebiete zu schützen.⁶⁴

Obwohl die Clinton-Administration zunächst keineswegs mit einem Erfolg ihrer Verhandlungsinitiative gerechnet hatte, musste der zweite Teil der Strategie nicht in die Tat umgesetzt werden. Mitte September 1995 hatte die kroatisch-bosnische Bodenoffensive in Westbosnien, die der bosnischen Serbenführung seitens Milosevic *de facto* entwundene Vollmacht, Verhandlungen für die serbische Seite zu führen, und die nachhaltigen Bombardierungen der NATO (*Operation Deliberate Force*) das in den vorausgegangenen Jahren zentrale Hindernis für ein Friedensabkommen beseitigt – den Widerstand der bosnischen Serben gegen eine Verhandlungslösung.⁶⁵

Der Kongress hatte sich von der *Operation Deliberate Force* zwar zunächst beschwichtigen lassen. So erklärte Senator Dole am zweiten Tag der Luftangriffe, dass er bereit sei, eine Abstimmung über die Zurückweisung des Vetos zu verschieben, das Clinton inzwischen gegen das Gesetz zur unilateralen Aufhebung des Waffenembargos eingelegt hatte.⁶⁶ Der Widerstand der Legislative richtete sich nun aber gegen die Beteiligung der USA an einer Friedenstruppe für Bosnien. Der Kongress war zwar bereit gewesen, den Präsidenten in der Bosnienpolitik herauszufordern, ja er hatte ihn zu einem nicht unwesentlichen Teil geradezu in die Führungsrolle gedrängt. Die Legislative war aber nicht willens die Verantwortung für die Konsequenzen zu übernehmen.⁶⁷ So zeigte ein Treffen der *House Republican Conference* am 8. November 1995, dass die Fraktion - trotz der zuvor bekundeten Bereitschaft des *Speaker*, dem Präsidenten mit Abstrichen in der Frage der Entsendung von Truppen zu folgen, zumal die Glaubwürdigkeit der NATO und der USA auf dem Spiel stünde - in ihrer überwältigenden Mehrheit dafür eintrat, sofortige Maßnahmen zu ergreifen, um eine US-Beteiligung an einer Friedenstruppe für Bosnien zu verhindern.⁶⁸ Inhaltlich spielte dabei vor allem die unter den Republikanern "vorherrschende Auffassung" eine entscheidende Rolle, wonach "in Bosnien keine vitalen amerikanischen Interessen auf dem Spiel stünden und militärisch die eher berührten europäischen Verbündeten allein

64 Ebd., S. 99ff.

65 Ebd., S. 134f.

66 *Rudolf*, Weltmachtpolitik im Wandel, S. 328f.

67 Dies trug dem Kongress den pointierten Vorwurf der Administration ein, er betreibe eine "*lift and pray*"-Politik. Ebd., S. 325.

68 Ryan C. *Hendrickson*, War Powers, Bosnia, and the 104th Congress, in: *Political Science Quarterly*, 113 (Sommer 1998) 2, S. 241-258 (251f.).

zu einem solchen *Peacekeeping*-Unternehmen in der Lage seien - was der *Chairman der Joint Chiefs of Staff* Shalikashvili bestätigte."⁶⁹

Als es Mitte Dezember 1995 zur Abstimmung kam, fand sich im Senat - wo die Debatte stark von den Argumenten des Präsidentschaftskandidaten Dole beeinflusst wurde - mit einem Ergebnis von 69 zu 30 zwar eine Zweidrittelmehrheit für eine Resolution, in der die Entscheidung des Präsidenten, Truppen zu entsenden, zur Kenntnis genommen und mit Verweis auf die Bewahrung amerikanischer Glaubwürdigkeit akzeptiert wurde. Im Repräsentantenhaus, in dem "vor allem jene Republikaner die Debatte" bestimmten, "die ihre erste oder zweite Amtszeit in Washington verbrachten" und für die weder der Bestand der NATO noch die amerikanische Führungsrolle in der Allianz sakrosankt waren, zeigte sich jedoch, dass "mehr als rhetorische Unterstützung für die amerikanischen Truppen im Felde bei gleichzeitiger Kritik des Einsatzes"⁷⁰ nicht mehrheitsfähig war.

Clinton hatte ein legislatives Verbot des Kongresses, Haushaltsmittel für das US-Kontingent der NATO-Friedenstruppe für Bosnien einzusetzen, nur verhindern können, weil er im Gegenzug seinen Widerstand gegen die von den Republikanern verlangten Mehrausgaben für den Rüstungshaushalt 1996 aufgab.⁷¹ An deren ablehnender Haltung gegenüber einer US-Beteiligung an *Peacekeeping*-Operationen auf dem Balkan (und darüber hinaus) änderte das freilich wenig - das Wissen darum sollte auch die Kosovopolitik der Clinton-Regierung nachhaltig formen.

2. Allianzräson: Die Intervention im Kosovo

Bei Ausbruch des Kosovokonflikts wollte die Administration zwar die in Bosnien begangenen Fehler nicht wiederholen und war deshalb von Anfang an bereit, eine Füh-

69 *Rudolf*, Weltmachtpolitik im Wandel, S. 329.

70 *Peter Rudolf*, Friedenserhaltung und Friedenserzwingung. Militärinterventionen in der amerikanischen Außenpolitik, in: *ders./Jürgen Wilzewski* (Hrsg.), Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Baden-Baden 2000, S. 297-334 (324). Vgl. zu den Debatten und Abstimmungen des Kongresses auch *William C. Banks/Jeffrey D. Straussman*, A New Imperial Presidency? Insights from U.S. Involvement in Bosnia, in: *Political Science Quarterly*, 114 (Sommer 1999) 2, S. 195-217 (202); *Hendrickson*, War Powers, Bosnia, and the 104th Congress, S. 251ff.; *Louis Fisher*, Clinton's Military Actions. No Rivals in Sight, in: *James A. Thurber* (Hrsg.), Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations, 2. Aufl., Lanham (u.a.) 2002, S. 229-253 (239ff.).

71 Dazu im Detail *Banks/Straussman*, A New Imperial Presidency?, insbesondere S. 204f.

rungsrolle zu übernehmen.⁷² Wegen den Vorbehalten gegenüber einem weiteren Balkanengagement im Kongress und im Pentagon bedurfte es jedoch auch hier erst des ausdrücklichen Scheiterns einer zögerlichen und innenpolitischen Erfordernissen unterworfenen Politik, um eine kohärente Strategie zu formulieren und auch durchzusetzen.

Drei Monate nach dem Ausbruch der Gewalt im Kosovo Ende Februar 1998 war die Administration - trotz der so genannten Weihnachtswarnung von 1992, die sie sich zu Eigen gemacht hatte⁷³ - nicht bereit, mit dem Einsatz militärischer Gewalt auch nur zu drohen. Auf entsprechende Vorschläge von Außenministerin Madeleine Albright reagierte der Nationale Sicherheitsberater Samuel Berger Mitte Mai verärgert. Er war der Meinung, dass eine Erneuerung der Weihnachtswarnung der Zustimmung der europäischen Alliierten bedürfe - zumal die im benachbarten Bosnien einen Großteil der Friedenstruppe stellten. Die Clinton-Administration hatte in den zurückliegenden Monaten aber keine Anstrengungen unternommen, einen entsprechenden NATO-Konsens zu erreichen. Nicht deshalb, weil sie der Überzeugung war, er ließe sich nicht herstellen - vielmehr war man der Meinung, der Einsatz militärischer Gewalt wäre innenpolitisch nicht durchsetzbar.⁷⁴

Erst auf einem informellen Verteidigungsministertreffen der NATO Ende September 1998 konnte man sich auf eine entschlossene Linie einigen. Am zweiten Tag des Treffens setzte der Nordatlantische Rat mit einer *activation warning* für begrenzte und in Phasen eingeteilte Luftschläge ein deutliches Zeichen. NATO-Generalsekretär Javier Solana hatte, von US-Verteidigungsminister William Cohen nachhaltig unterstützt, zuvor argumentiert, dass nach den inzwischen zahlreichen Warnungen und Drohungen nun die Glaubwürdigkeit des Bündnisses auf dem Spiel stünde.⁷⁵ Nachdem am 10. Oktober mit einer *activation order* der NATO, der am 13. Oktober alle Mitgliedstaaten

72 Ivo H. Daalder/Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly. NATO's War to Save Kosovo*, Washington D.C. 2000, S. 24f.

73 Druck aus dem Kongress und die Erkenntnis, dass das Kosovo mit seiner albanischstämmigen Bevölkerungsmehrheit ein "Pulverfass" in einer Region darstellte, in der Albaner zu diesem Zeitpunkt in vier Staaten (Albanien, Griechenland, Mazedonien und Jugoslawien) lebten, führten zur Weihnachtswarnung von 1992. In einem Brief an den serbischen Präsidenten Slobodan Milosevic brachte US-Präsident Bush die Entschlossenheit der Vereinigten Staaten zum Ausdruck, im Falle eines von der serbischen Seite verursachten gewaltsamen Konfliktes im Kosovo, mit militärischer Gewalt zu reagieren (ebd., S. 9). Die Wiederholung der Weihnachtswarnung war eine der Maßnahmen, die von der Clinton-Administration im Zuge der Überprüfung der Bosnienpolitik am 10. Februar 1993 verkündet wurden. *Daalder*, *Getting to Dayton*, S. 9.

74 *Daalder/O'Hanlon*, *Winning Ugly*, S. 30f.

75 Ebd., S. 42f.

zustimmten, eine noch deutlichere militärische Drohkulisse aufgebaut worden war, gelang es dem US-Sondergesandten Richard Holbrooke, den jugoslawischen Präsidenten Milosevic zu einem Abkommen zu bewegen.⁷⁶

Die darin vorgesehene Entsendung von Beobachtern der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zur Überwachung der Vereinbarung, spiegelte deutlich die nach wie vor zögerliche Haltung der Administration und ihre Bedenken gegenüber der Grundstimmung im Kongress wider. So hatte sich Holbrooke vor dem Beginn seiner Verhandlungen mit Milosevic beim NATO-Oberbefehlshaber Europa, US-General Wesley Clark, beklagt, dass Verteidigungsminister Cohen ihn gewarnt habe, "unter keinen Umständen"⁷⁷ NATO-Bodentruppen als *Peacekeeper* zu fordern. Clark merkt dazu an:

"Ich war nicht überrascht, dass der Minister entschlossen gegen US-Truppen war - der Kongress wäre äußerst skeptisch gewesen, und es wäre sofort ein polarisierendes Thema in den Zwischenwahlen im November geworden."⁷⁸

Während des ganzen Jahres 1998 waren NATO-Bodentruppen im Kosovo, gleichviel unter welchen Umständen, von der Clinton-Regierung kategorisch ausgeschlossen worden. Das Thema war, wie es ein hochrangiger Angehöriger der Administration anschaulich ausdrückte, "a complete eye-roller"⁷⁹. Dass die Bereitschaft des Kongresses, eine US-Beteiligung an einer *Peacekeeping*-Truppe zu unterstützen, in der Tat gering war, wurde nach dem Scheitern des Oktober-Abkommens deutlich.

Mehrere hochrangige außenpolitische Akteure der Administration hatten von Anfang an gewarnt, dass das Abkommen nur "ein kurzfristiges Linderungsmittel"⁸⁰ sei. Mit dem Massaker von Racak am 15. Januar 1999 wurde dies offensichtlich.⁸¹ Wenige

76 Dazu im Detail ebd., S. 45ff.

77 Zitiert nach Clark, *Waging Modern War*, S. 137. Vgl. dazu auch Daalder/O'Hanlon, *Winning Ugly*, S. 53.

78 Clark, *Waging Modern War*, S. 137f.

79 Zitiert nach Daalder/O'Hanlon, *Winning Ugly*, S. 53.

80 Ebd., S. 60.

81 Die Frage, ob (oder inwieweit) es sich bei dem Massaker von Racak um ein 'inszeniertes' Ereignis (der kosovoalbanischen Guerillabewegung UCK) gehandelt hat, kann hier nicht ausführlich erörtert werden. Für eine (entgegen dem Titel) insgesamt ausgewogene Zusammenfassung und Beurteilung des Stands der Faktenlage vgl. Renate Flottau/Claus Christian Malzahn/Roland Schleicher, Täuschen und Vertuschen, in: *Der Spiegel* 12/01 (19.03.2001), S. 238-244. Hochrangige Zeugen der OSZE, Menschenrechtler und Augenzeugen haben durch ihre Aussagen im Kontext des Milosevic-Verfahrens in Den Haag jüngst noch einmal die Auffassung gestärkt, wonach in Racak tatsächlich ein Massaker stattgefunden hat. Klaus Bachmann, Zeugen sahen in Racak Zeichen eines Massakers, in: *FR*, 06.06.2002.

Stunden vor dem bekannt werden der Ereignisse war Außenministerin Albright in einem Treffen des nationalen Sicherheitsrats, das angesichts der seit Ende Dezember erneut eskalierenden Gewalt und der Aussicht auf eine Frühjahrsoffensive einberufen worden war, mit ihrem Widerstand gegen die Beibehaltung des *status quo* in der Kosovopolitik noch am Weißen Haus und am Pentagon gescheitert.⁸² Das im Zuge von Racak entstandene neue Konzept der Außenministerin - später durch die Rambouillet-Verhandlungen und den Kosovokrieg implementiert - sah ein Ultimatum für die Unterzeichnung eines Interimsabkommens vor.⁸³ Falls beide Parteien der Vereinbarung zustimmten, sollte nun eine NATO-Friedenstruppe unter Beteiligung der USA im Kosovo stationiert werden. In dem Falle, dass die Serben eine Unterzeichnung des Abkommens verweigerten, sollten Luftschläge erfolgen, um diese wieder an den Verhandlungstisch zu bringen. Obwohl Verteidigungsminister Cohen und Generalstabschef Henry Shelton mit Blick auf eine US-Beteiligung an der *Peacekeeping*-Truppe mehr als skeptisch waren,⁸⁴ konnte sich Albright mit ihren Vorstellungen durchsetzen. Sämtliche Alliierten waren, wie sich bald darauf herausstellte, angesichts der Bosnien-erfahrung nur bereit, die im Konzept vorgesehenen Luftangriffe zu unterstützen, falls die USA sich auch an einer darauf folgenden Friedensmission mit Truppen beteiligten.

Angesichts der "Empfindlichkeit der Administration mit Blick auf die Meinung des Kongresses"⁸⁵ konnte sich Präsident Clinton allerdings erst am 13. Februar dazu durchringen, öffentlich seine Bereitschaft zur Entsendung von etwa 4.000 US-Soldaten als Teil einer NATO-Friedenstruppe zu erklären. Die Reaktion der Legislative ließ nicht lange auf sich warten. Ende Februar brachten die Republikanerin Tillie Fowler (Florida) und 52 weitere Abgeordnete eine Resolution ein, die feststellte, dass der Kongress einer Entsendung von US-Truppen nicht zustimme und dass nationale Sicherheitsinteressen der Vereinigten Staaten in der Region nicht auf dem Spiel stünden.⁸⁶ Als das Repräsentantenhaus dann am 11. März - gegen den erklärten Willen des Präsidenten, der eine Unterminierung der Friedensverhandlungen befürchtete - abstimmte, kam mit einem Votum von 219 zu 191 in einer nicht bindenden *concurrent*

82 Daalder/O'Hanlon, *Winning Ugly*, S. 70.

83 Vgl. dazu und den folgenden Ausführungen in diesem Absatz ebd., S. 69ff.

84 Laut General Clark kam der US-Generalstab noch Ende Januar in einem informellen Treffen zu dem Schluss, dass man gegen jegliches Engagement im Kosovo sei, weil es nicht im nationalen Interesse liege. Clark, *Waging Modern War*, S. 164f.

85 Daalder/O'Hanlon, *Winning Ugly*, S. 74.

86 Ryan C. Hendrickson, *Kosovo and Congress. War Powers in the Post-Impeachment Presidency*, Paper prepared for presentation at the International Studies Association Convention, 14.-18.03. 2000, S. 16.

resolution nur eine hauchdünne absolute Mehrheit von zwei Stimmen für US-Friedenstruppen zustande.⁸⁷ *Speaker* John Dennis Hastert (R-Illinois) hatte unter Verweis auf die Usancen der repräsentativen Demokratie eine Beteiligung des Kongresses an der Entscheidungsfindung für unerlässlich erklärt.⁸⁸

Mit Blick auf den Kosovokrieg spiegelten die Abstimmungen der Legislative ähnliche politische Gemengelagen wider, wie jene zur US-Beteiligung an der NATO-Friedenstruppe für Bosnien im Dezember 1995. Nach einer Lobbying-Kampagne des Weißen Hauses wurde am 23. März im Senat mit einem Votum von 58 zu 41 eine *concurrent resolution* verabschiedet, in welcher der Präsident 'autorisiert' wurde, Luftschläge gegen Jugoslawien durchzuführen. Von 55 Republikanern hatten dabei 38 gegen die Resolution gestimmt.⁸⁹

"Damit war für einige Zeit die Debatte beendet. Und bis im Repräsentantenhaus überhaupt eine solche stattfand, vergingen mehr als vier Wochen [...]. Am liebsten hätte die Führung der Republikaner in beiden Häusern des Kongresses Debatten und Abstimmungen gänzlich vermieden. Dieses Ausweichen vor dem Einnehmen einer klaren Position entsprach dem innenpolitischen Kalkül in einer Situation, in der die öffentliche Meinung mehrheitlich eher für die Luftangriffe, die Mehrheit der Partei in beiden Häusern aber gegen die Intervention war."⁹⁰

3. "Apathischer Internationalismus": Die öffentliche Meinung und die Interventionen auf dem Balkan

In der Interventionspolitik spielt die öffentliche Meinung eine besondere Rolle. Wegen der geringen Aktivität von Interessengruppen ist sie "der wichtigste Teil des gesellschaftlichen Kontextes für die Diskussionen, Koalitionsbildungen und Entscheidungen innerhalb des politischen Systems."⁹¹ Der Befund, dass "der Kampf um die Öffentlichkeit" inzwischen längst zur "Funktionslogik"⁹² des politischen Systems gehört, kann deshalb in der Interventionspolitik eine wohl unvergleichbare Gültigkeit beanspru-

87 *Fisher*, Clinton's Military Actions, S. 244.

88 *Congressional Record*, 11.03.1999, S. H1180.

89 Das Haus hingegen verabschiedete am 24. März lediglich eine Resolution, mit welcher den am Krieg beteiligten US-Truppen die Unterstützung ausgesprochen wurde. Vgl. *Hendrickson*, War Powers in the Post-Impeachment Presidency, S. 21ff.; *Fisher*, Clinton's Military Actions, S. 244.

90 *Rudolf*, Friedenserhaltung und Friedenserzwingung, S. 324f.

91 Ebd., S. 299.

92 Hans J. *Kleinsteuber*, Medien und öffentliche Meinung, in: Willi Paul *Adams*/Peter *Lösche* (Hrsg.), Länderbericht USA, 3. Aufl., Frankfurt a.M./New York 1999, S. 375-392 (386).

chen. Der Präsident befindet sich angesichts überlegener Kommunikationschancen dabei zwar in der Regel in einer privilegierten Position.⁹³ In der Zeitspanne zwischen dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem 11. September hatte sich der Wert der politischen Ressource öffentliche Meinung als Druckmittel gegenüber dem Kongress⁹⁴ in Folge eines zunehmend "apathischen Internationalismus"⁹⁵ der Öffentlichkeit aber sukzessive reduziert.

Inhaltlich hatte die öffentliche Meinung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts begonnen, verstärkt einen "pragmatischen Internationalismus" zu befürworten, "der sich enger an den 'vitalen' amerikanischen Interessen orientieren sollte." Das schloss "eine stärkere multilaterale Einbettung amerikanischer Außenpolitik nicht aus, insbesondere, wenn dadurch die Kosten für die USA gesenkt werden konnten."⁹⁶ In Bosnien sah die Öffentlichkeit zwar keine vitalen US-Interessen bedroht. Dies bedeutete aber im Umkehrschluss nicht, dass jegliches Engagement in der ehemaligen jugoslawischen Teilrepublik abgelehnt wurde - zumal 'moralische' Argumente von Anfang an schwer wogen.⁹⁷ Angesichts der Abwesenheit vitaler Interessen favorisierte die Öffentlichkeit vielmehr ein multilaterales Vorgehen in der Bosnienpolitik und unter diesen Vorzeichen ein US-Engagement auf dem Balkan.

93 *Hils/Wilzewski*, Politische Kommunikation in der Mediendemokratie; *dies.*, Von der 'imperialen' zur 'medialen' Präsidentschaft. Medieninformation, gesellschaftliche Partizipation und US-Außenpolitik am Beispiel des Golfkriegs 1991, ZENAF Arbeits- und Forschungsbericht 02/99, Frankfurt a.M.1999; Jochen *Hils*, Asymmetrische Kommunikation? 'Newsbeats', 'sound bites' und US-Fernsehnachrichten im Vorfeld des Golf- und des Kosovokrieges, in: Ulrich *Albrecht*/Jörg *Becker* (Hrsg.), Medien zwischen Krieg und Frieden, Baden-Baden 2002, S. 75-95; *dies.*, Manipulation oder Symbiose? Medien und politische PR im Kosovokrieg, in: Reinhard *Mutz*/Bruno *Schoch*/Ulrich *Ratsch* (Hrsg.), Friedensgutachten 2001, Münster 2001, S. 217-226.

94 Dazu grundlegend: Samuel *Kernell*, *Going Public. New Strategies of Presidential Leadership* (3. Auflage), Washington D.C. 1997.

95 James M. *Lindsay*, The New Apathy. How an Uninterested Public Is Reshaping Foreign Policy, in: *Foreign Affairs*, 79 (September/Oktober 2000) 5, S. 2-8.

96 *Rudolf/Wilzewski*, Beharrung und Alleingang, S. 32.

97 Mit mehreren Argumenten für und wider ein US-Engagement in Bosnien konfrontiert, fanden im Mai 1993 etwas mehr als 67 Prozent die Logik überzeugend, dass die "ethnischen Säuberungen" der bosnischen Serben eine Art "Miniaturholocaust" darstellten, und die USA nachhaltige Schritte unternehmen sollten, um dem Einhalt zu gebieten. Dass in Bosnien keine wirklichen Interessen auf dem Spiel stünden, und die USA sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts auf innenpolitische Probleme konzentrieren sollten, fanden hingegen nur etwas mehr als 53 Prozent plausibel. Siehe Steven *Kull*/Clay *Ramsay*, U.S. Public Opinion on Intervention in Bosnia, Program on International Policy Attitudes (PIPA)-Report, 15.05.1993, S. 10f. In ähnlichen Umfragen zeigte sich ein Jahr später ein vergleichbares Bild. Vgl. dazu und zur untergeordneten Bedeutung des Konzepts 'nationales Interesse' für die Haltung der Öffentlichkeit in der Bosnienfrage, *dies.*, U.S. Public Attitudes on U.S. Involvement in Bosnia, PIPA-Report, 04.05.1994, S. 10 und 23f.

Tabelle 1: US-Beteiligung an VN- und NATO-Maßnahmen in Bosnien: Zustimmung in der Öffentlichkeit (1993-1998) ⁹⁸

	Mai 1993	April 1994	April 1995	Januar 1996	März 1998
	<i>Vor dem Vertrag von Dayton</i>			<i>IFOR/SFOR</i>	
Friedenstruppen (nach Abkommen)	77%	73%	52%	48%	65%
Aufhebung des Waffenembargos	58%	53%	40%		
Intervention mit Bodentruppen	59%	56%	66%		

Vor diesem Hintergrund deckte sich die Politik der Administration, *Peacekeeping*-Truppen nach dem Erreichen eines Friedensabkommens zu entsenden, in den Jahren 1993 und 1994 mit den Präferenzen der überwiegenden Mehrheit der Öffentlichkeit (vgl. dazu und den folgenden Ausführungen in diesem Absatz Tabelle 1). Die Aufhebung des Waffenembargos, die der Kongress im Laufe des Jahres 1994 zu favorisieren begann, war dagegen nicht unumstritten. Selbst Anfang Mai 1993, zur Zeit des *lift and strike*-Konzepts der Administration, stieß diese Maßnahme - mit einem Abstand von nahezu 20 Prozentpunkten - auf deutlich weniger öffentliche Zustimmung als die Entsendung von US-Friedenstruppen. Anfang 1995, als die Legislative begann, auf eine unilaterale Aufhebung des Embargos zu drängen, sprach sich bereits nur noch eine Minderheit von 40 Prozent für eine multilaterale Lösung dieser Frage aus - ein einseitiges Vorgehen der Vereinigten Staaten in diesem Kontext hätten zu diesem Zeitpunkt gar nur 16 Prozent unterstützt.⁹⁹ Gleichzeitig reduzierte sich jedoch, unter den Vorzeichen einer anwachsenden Unzufriedenheit mit dem Wirken der UNPROFOR, nicht nur die Zahl der Befürworter einer Entsendung amerikanischer Friedenstruppen nachhaltig. Vielmehr schien - vor dem gleichen Hintergrund - die Zustimmung in der US-Öffentlichkeit für eine breit angelegte multilaterale Militärintervention mit Bodentrup-

98 Quelle für die Mai-Werte 1993: *Kull/Ramsey*, U.S. Public Opinion on Intervention in Bosnia, S. 2; für die April-Werte 1994: *dies.*, U.S. Public Attitudes on U.S. Involvement in Bosnia, S. 18, 20 und 21; für die April-Werte 1995: *Steven Kull*, Americans on Bosnia. A Study of US Public Attitudes, PIPA-Report, 16.05.1995, S. 3, 5 und 6; für den Januar-Wert 1996 und den März-Wert 1998: *ders.*, Americans on the NATO Operation in Bosnia, PIPA-Report, 26.03.1998, S. 1.

99 *Kull*, Americans on Bosnia: A Study of US Public Attitudes, S. 6.

pen zu steigen. Je näher die reale Entsendung von Truppen rückte - wohlgermerkt in einem stabilen Umfeld -, desto geringer wurde aber die Unterstützung für eine US-Beteiligung. Als die Entsendung von 20.000 US-Soldaten für eine Friedenstruppe in Bosnien im November 1995 konkret zur Debatte stand, waren nur noch 38 Prozent der Öffentlichkeit dafür.¹⁰⁰ Peter Rudolf analysiert diesen Stimmungsumschwung wie folgt: "Drei Fünftel der Amerikaner glaubten einfach nicht, dass die NATO-Friedensmission tatsächlich Erfolg haben und Bosnien den Frieden bringen werde."¹⁰¹

Dass die zunächst ablehnende Haltung der Öffentlichkeit - im Gegensatz zur Haltung der Republikaner im Kongress - konkrete Bedenken und kein grundsätzliches Ressentiment gegen US-Friedenstruppen widerspiegelte, zeigt nicht nur die Zustimmung, die sich im März 1998 mit dem immer offensichtlicher werdenden Erfolg der Mission einstellte. Auch 1999 präferierte die Öffentlichkeit im Kontext des Kosovokonflikts mit deutlichem Abstand zu anderen Maßnahmen US-Friedenstruppen (vgl. Tabelle 2).

*Tabelle 2: US-Beteiligung an NATO-Maßnahmen im Kosovo: Zustimmung in der Öffentlichkeit (1999)*¹⁰²

	21. Feb.	21. März	25. März	14. April	27. April	24. Mai	13. Juni
	<i>Kosovokrieg (24.3. bis 9.6.)</i>						
Friedenstruppen	54%	60%	68%				66%
Luftangriffe	43%	46%	50%	61%	56%	49%	
Bodentruppen			31%	52%	40%	39%	

100 Richard Sobel, *The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy Since Vietnam. Constraining the Colossus*, New York 2001, S. 192; vgl. auch Rudolf, *Weltmachtspolitik im Wandel*, S. 332, Fn. 143.

101 Rudolf, *Friedenserhaltung und Friedenserzwingung*, S. 317.

102 Quellen für Werte zu Friedenstruppen: *The Gallup Poll* (21.02. und 21.03.) und *The Los Angeles Times Poll* (25.03.) nach *PollingReport.com*, Serbia/Yugoslavia IV, Feb.-March 1999 polls, <http://www.pollingreport.com/serb9903.htm>, sowie Frank Newport, *Americans Hesitant to Give Clinton Credit for Kosovo Peace*, Gallup Poll Analyses, 15.06.1999, <http://www.gallup.com/poll/releases/pr990615asp>; für Werte zu Luftangriffen: *ders.*, *Support for U.S. Kosovo Involvement Drops*, Gallup Poll Analyses, 26.05.1999, <http://www.gallup.com/poll/releases/pr990526.asp>; für Werte zu Bodentruppen: *ders.*, *Public Support for U.S. Involvement in Kosovo Diminishing*, Gallup Poll Analyses, 29.04.1999, <http://www.gallup.com/poll/releases/pr990429asp>, sowie *ders.*, *Support for U.S. Kosovo Involvement Drops*.

Anders als in Bosnien beurteilte die Öffentlichkeit nach dem Kosovokrieg die Aussichten für einen dauerhaften Frieden positiv.¹⁰³ Dementsprechend befürworteten am 13. Juni 1999, vier Tage nach dem Aussetzen der NATO-Luftangriffe, 66 Prozent die US-Teilnahme an der von der NATO geführten KFOR.

VI. Kontinuität? Institutionalisierter Dissens und Allianzräson nach dem 11. September

Die Balkanpolitik der Vereinigten Staaten in der Clinton-Ära hat deutlich gezeigt, dass das US-Engagement in Südosteuropa zu keiner Zeit eine Selbstverständlichkeit und innenpolitisch heftig umstritten war. Im Pentagon waren die Widerstände von Anfang an groß, in der Legislative spätestens seit den Zwischenwahlen von 1994, in denen die Republikaner die Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses errungen hatten. Deshalb trat die Administration die Flucht in die Führung im Sommer 1995 erst an, als die Risiken eines entschiedenen Vorgehens nach innen und außen geringer erschienen, als die Fortschreibung der bis dahin betriebenen *Ad-hoc*-Politik.

"Während der Konflikt selbst nationale Interessen der USA womöglich nicht berührt hat, hat das Versagen ihn zu beenden, das offensichtlich getan. Die Glaubwürdigkeit der NATO - und die der USA und ihres Präsidenten - standen auf dem Spiel, und das hatte tiefgreifende Auswirkungen auf US-amerikanische Interessen."¹⁰⁴

Auch im Vorfeld des Kosovokriegs konnte man sich erst zu einer nachhaltigen militärischen Drohung durchringen, als die Glaubwürdigkeit der NATO auf dem Spiel stand. Kurzum: Nicht ein "Carterism with bullets"¹⁰⁵, also die Durchsetzung von Menschenrechten mit militärischen Mitteln, scheint das Leitmotiv der US-Balkanpolitik in der Clinton-Ära gewesen zu sein, sondern Allianzräson. Aus dieser Perspektive reduziert sich die Tatsache, dass in der jetzigen Administration nicht die "liberalen Falken"¹⁰⁶, sondern die konservativen Falken in der Mehrheit sind, auf ein sekundäres Moment für die Persistenz des Balkanengagements der Vereinigten Staaten - die (widerwillige) Fortschreibung der Truppenpräsenz in Südosteuropa nach Amtsantritt der Bush-Regierung unterstreicht diesen Befund. Vor diesem Hintergrund muss im Kontext einer informierten Prognose über die zukünftige Balkanpolitik der Vereinigten Staaten

103 Lydia Saad, Kosovo Intervention Hasn't Shaken Americans' Basic World View, Gallup Poll Analyses, 24.06.1999, <http://www.gallup.com/poll/releases/pr990624.asp>.

104 Daalder, The United States, Europe, and the Balkans, S. 9.

105 Paul Starobin, The Liberal Hawk Soars, in: National Journal, 31 (14.05.1999) 20, S. 1310-1316.

106 Ebd.

zunächst folgende Frage beantwortet werden: Sind nach dem 11. September die Anreize für die jetzige Administration gesunken, der US-Führungsrolle in der nordatlantischen Allianz und dem Zusammenhalt des Bündnisses weiterhin Priorität vor den eigenen ideologischen Prädispositionen einzuräumen?

Als die Bush-Administration am 30. Juni 2002 im UN-Sicherheitsrat ein Veto gegen die anstehende Verlängerung des Bosnien-Mandats einlegte und ihre Zustimmung zur Fortsetzung der Mission von einer Immunitätsgarantie abgängig machte, mit der zukünftige Verfahren gegen US-Soldaten vor dem Internationalen Strafgerichtshof ausgeschlossen werden sollten, wurden schnell Stimmen laut, die dahinter das Pentagon vermuteten: Der Vorstoß sei ein Versuch, durch die Hintertür den lange angestrebten Rückzug der US-Truppen von den Friedensmissionen im allgemeinen und vom Balkan im Besonderen zu betreiben.¹⁰⁷ Tatsächlich schien zunächst nur die UN-Polizeimission in Bosnien (UNMIBH) gefährdet, an der die USA mit 46 von mehr als 1.500 Polizisten lediglich marginal beteiligt waren¹⁰⁸ - zumal die NATO, wie deren Sprecher Yves Brodeur am 2. Juli mitteilte, schnell zu dem konsensualen Schluss gekommen war, dass das Dayton-Abkommen eine "ausreichende rechtliche Grundlage"¹⁰⁹ für die Fortsetzung der *Peacekeeping*-Mission darstelle. Bemerkenswert war, dass verschiedene Angehörige der US-Regierung nahezu unmittelbar nach dem Veto im VN-Sicherheitsrat nicht müde wurden zu betonen, dass ein Rückzug der US-Truppen in Bosnien nicht zur Debatte stünde.¹¹⁰ Offensichtlich war die Bush-Administration, die in ihrem weltweiten 'Krieg gegen den Terror' mehr denn je auf Verbündete angewiesen ist, nach wie vor nicht bereit, über einen US-Truppenrückzug vom Balkan die US-Führungsrolle in

107 On the Backs of Bosnians, in: WP, 02.07.2002, S. A14.

108 Analog ihrem ersten beabsichtigten militärischen Kriseneinsatz im Rahmen der Übernahme von *Amber Fox*, hatte die EU mit einer Initiative, UNMIBH ab dem 01.01.2003 durch eine EU-Mission zu ersetzen, nach dem 11. September auch den Grundstein für den "ersten, zivilen Einsatz im Rahmen der ESVP" (Sicherheitsrat billigt EU-Mission in Bosnien, in: FAZ, 07.03.2002, S. 6) gelegt. Nach dem US-Veto bereitete sich Europa, von den VN darum gebeten (Warren Hoge, Bosnia Veto by the U.S. Is Condemned by Britain, in: NYT, 02.07.2002, S. A8/6), darauf vor, die Bosnien-Polizeimission früher als geplant zu übernehmen (Bosnien-Friedenseinsatz gesichert, in: FR, 04.07.2002). Am 1. Januar 2003 hat die EU mit der EUPM (*European Police Mission*) planmäßig die UNMIBH ersetzt. Vgl. dazu und zur Einordnung der EUPM in die zivile Komponente der ESVP, Reinhardt *Rummel*, Wie zivil ist die ESVP?, SWP-Aktuell 10/03, Berlin, März 2003.

109 Zitiert nach Colum *Lynch*, 3 Observers Pulled Out of East Timor, in: WP, 02.07.2002, S. A09.

110 Der Sprecher des Außenministeriums Richard Boucher betonte bereits am 1. Juli, dass die USA ihr Balkanengagement "nicht aufgegeben" hätten, der Botschafter in Bosnien Clifford Bond stellte am gleichen Tag klar, dass "die US-Truppen in Bosnien bleiben werden" (zitiert nach ebd.). Am Tag darauf äußerte sich selbst Verteidigungsminister Rumsfeld unmissverständlich: "Wir haben nicht die Absicht, uns zurückzuziehen." Zitiert nach: Colum *Lynch*, Bush Promises to Try To Save Bosnia Mission, in: WP, 03.07.2002, S. A16.

der Allianz zu gefährden und aktiv den Bruch des nordatlantischen Bündnisses zu betreiben.¹¹¹

Unzweifelhaft ist zwar auch, dass die NATO von den Ereignissen im Zuge des 11. Septembers und den transatlantischen Verwerfungen im Vorfeld des 3. Golfkriegs nicht unberührt geblieben ist,¹¹² wobei die Sorgen der Europäer wohl mehr als berechtigt sind:

"Unsere Befürchtung ist, dass die USA die NATO dazu benutzen könnten, um einen Fuß in Europa zu behalten, sie aber militärisch irrelevant machen und als eine Art Werkzeugkasten benutzen, von dem die Teile herausgenommen werden, die man für jede beliebige Mission haben will."¹¹³

Sollte dieses Szenario die Zukunft des Bündnisses jedoch treffend charakterisieren, dann ist das militärische Engagement der NATO in Südosteuropa, das der nordatlantischen Allianz nach dem Ende des Ost-West-Konflikts überhaupt erst wieder eine sichtbare Daseinsberechtigung verschaffte, nach dem 11. September nun in der Tat zu "einem Test für die Restglaubwürdigkeit der NATO als Militärorganisation"¹¹⁴ geworden. Auch aus dieser Perspektive scheinen die Anreize auf Seiten der US-Exekutive, das Balkanengagement fortzuschreiben, nach den Terroranschlägen von New York und Washington eher gestiegen denn gesunken. Hinzu kommt, dass die NATO Mitte Mai 2002 wegen einer deutlich verbesserten Sicherheitslage eine nachhaltige Gesamttruppenreduzierung in Südosteuropa um etwa 20 Prozent bis zum Jahre 2003 ange-

111 Das VN-Veto sagte wohl in der Tat mehr über die Haltung der USA zum Internationalen Strafgerichtshof (vgl. dazu den Beitrag von Nicole Deitelhoff in diesem Band) aus, als über die Einstellung zu den Balkanfriedensmissionen - zumal die Vereinigten Staaten offensichtlich geplant hatten, weitere Missionen zu Fall zu bringen, falls dem ersten Veto kein Erfolg in ihrer Sache beschieden gewesen wäre. Vgl. Doubling the Damage at the U.N., in: NYT, 02.07.2002, S. A20/1; vgl. für den schließlich erreichten Kompromiss: Colum Lynch, U.S. Wins 1-Year Shield From War Crimes Court, in: WP, 13.07.2002, S. A16.

112 Vgl. dazu den Beitrag von Helga Haftendorn in diesem Band.

113 So Friedbert Pflüger (CDU), zum Zeitpunkt seiner Aussage Vorsitzender des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union im deutschen Bundestag, zitiert nach Steven Erlanger, For NATO Little Is Sure Now but Growth, in: NYT, 19.05.2002, S. A10/4. Zu den Funktionen der NATO aus aktueller amerikanischer Sicht vgl. Peter Schmidt, NATO-Politik. Das Bündnis im Wechselbad amerikanischer Politik, in: Peter Rudolf et al. (Hrsg.), Zwei Jahre Präsident Bush. Beiträge zum Kolloquium der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin am 13.02.2003, SWP-Studie 9/03, Berlin, März 2003, S. 26-31.

114 Dassù/Whyte, America's Balkan Disengagement?, S. 132; ähnlich auch der Befund bei Gordon, Reforging the Atlantic Alliance.

kündigt hat,¹¹⁵ was die Anzahl der annähernd noch 11.000 US-Soldaten vor Ort¹¹⁶ weiter vermindern wird.

Jenseits der nach wie vor bestehenden Anreize auf Seiten der US-Exekutive, das Balkanengagement fortzusetzen, ist die amerikanische Militärpräsenz in Südosteuropa aber auch politisch wünschenswert und notwendig: Die USA sind eine *indispensable nation* in der Region. Denn im Falle eines erneuten Aufflammens der Gewalt in Südosteuropa gilt bis auf Weiteres Senator Joseph Bidens Befund vom Juni 2001, mit dem der damals gerade neu ins Amt gekommene Demokratische Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im amerikanischen Senat die Bush-Administration aufforderte, sich im Mazedonienkonflikt nachhaltiger zu engagieren:

"Ob Ihnen das gefällt oder nicht, die Realität ist, dass nur die USA die notwendige militärische und politische Glaubwürdigkeit bei allen ethnischen Gruppen haben, um Krisen auf dem Balkan erfolgreich zu managen und zu lösen."¹¹⁷

So haben denn auch hochrangige US-Offiziere, die auf dem Balkan stationiert sind, nach dem 11. September betont, dass momentan nur die USA mit der notwendigen *deterrent credibility* zur Sicherung des Friedens in der Region aufwarten könnten.¹¹⁸ Der EU ermangelt es nicht nur - wie die Verwerfungen im Umfeld des Dritten Golfkriegs noch einmal deutlich gezeigt haben - an einem geschlossenen außenpolitischen Willen, sondern sie verfügt bis auf Weiteres auch über kein glaubwürdiges militärisches Drohpotential,¹¹⁹ das sich unter den Vorzeichen von *coercive diplomacy* im vergangenen Jahrzehnt für Verhandlungslösungen auf dem Balkan als unerlässlich erwiesen hat.

Auch mit Blick auf die Übernahme von Friedensmissionen sind die militärischen und politischen Fähigkeiten der EU bislang eingeschränkt. Erst im Verlauf des Jahres 2003 soll die geplante EU-Eingreiftruppe von 50.000 bis 60.000 Mann stehen, die eine Ope-

115 Die SFOR in Bosnien soll demnach von 18.500 auf 12.000 Mann reduziert werden, die KFOR von 38.000 auf 33.200. Peter *Finn*, NATO Plans to Trim Balkan Force, in: WP, 11.05.2002, S. A20.

116 Stand 01.11.2001, nach *Serafino*, Peacekeeping, S. 2.

117 Prepared Statement of Senator Joseph R. *Biden*, Jr., in: US Congress, 107/1, Senate, Committee on Foreign Relations, The Crisis in Macedonia and U.S. Engagement in the Balkans, Hearing, Washington D.C., 13.06.2001, S. 3-5 (4).

118 *Gordon*, NATO After 11 September, S. 98.

119 *Duke*, CESDP and the EU Response to 11 September, S. 153; Norbert *Eitelhuber*, Die NATO Response Force. Ihre Bedeutung für Europa, SWP-Aktuell 52/02, Berlin, November 2002, S. 3; *ders.*, Europäische Streitkräfte unter dem Zwang der Bescheidung, S. 23-25; Reinhardt *Rummel*, Die ESVP als Instrument autonomen Handelns der EU, SWP-Brennpunkt, Berlin, 15.05.2002, <http://www.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/eu-brenn4druck.htm>.

ration ein Jahr lang bestreiten können soll.¹²⁰ Die belgische EU-Ratspräsidentschaft hat zwar als Konsequenz aus dem 11. September ihr schon zuvor projektiertes Ziel forciert, die (bedingte) Einsatzbereitschaft der ESVP zu erklären, was auf dem Gipfel von Laeken im Dezember 2001 denn auch geschah.¹²¹ Der Konflikt zwischen der Türkei und Griechenland, und die daraus resultierenden Vetopositionen im Bündnis und in der europäischen Union blockierten daraufhin aber weiter ein Abkommen zwischen der EU und der NATO, mit dem der ESVP der dringend benötigte gesicherte Zugang zu den Planungs- und Einsatzkapazitäten der nordatlantischen Allianz gewährt werden sollte. Selbst die Übernahme der Mazedonien-Mission *Amber Fox*, die mit einer Gesamttruppenstärke von etwa 1000 Mann vergleichsweise bescheiden angelegt ist, schien damit lange Zeit ungewiss.¹²² Der Vorschlag des belgischen Premierministers Guy Verhofstadt, ein EU-Militärhauptquartier einzurichten (und eine gegenseitige Beistandsverpflichtung einzugehen), hätte das Problem nach Auffassung Deutschlands und Frankreichs zwar gelöst.¹²³ Mehr als fraglich blieb jedoch, ob sich alle EU-Mitgliedstaaten darauf eingelassen hätten, einen Weg zu beschreiten, der letztlich die ESVP als eine Konkurrenzinstitution gegenüber der NATO etabliert hätte. Nach dem Abschluss des so genannten Berlin-Plus-Abkommen zwischen der EU und der NATO im Dezember 2002 konnte die EU im März 2003 die Mazedonien-Mission allerdings auch ohne die Umsetzung von Verhofstadts Vorschlag übernehmen. Die ESVP bleibt damit in Zukunft weiterhin auf die NATO- und damit auch auf die USA - angewiesen:

"Große Bedeutung für die amerikanische Politik hat das sogenannte Berlin-Plus-Abkommen zwischen EU und NATO vom Dezember 2002, in dem die formalen Voraussetzungen dafür geschaffen wurden, um zu entscheiden, wie, unter welchen Bedingungen und auf welche Einrichtungen und Ressourcen der NATO die EU im Rahmen der ESVP zurückgreifen kann. Diese Verknüpfung von ESVP und NATO sichert im Krisenfall die Möglichkeit amerikanischer Einflussnahme auf die ESVP. Sie unterstützt auch den Ge-

120 *Auswärtiges Amt*, ESVP. Schlüsselprojekt der europäischen Einigung, Stand Januar 2002, http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/esvp_html.

121 *Duke*, CESDP and the EU Response to 11 September, S. 158f.

122 Vgl. dazu Martin *Winter*, Ein Trick hilft der Schildkröte auf die Beine, in: FR, 18.02.2002; Horst *Bacia*, Präzedenzfall Mazedonien, in: FAZ, 28.03.2002, S. 7; Martin *Winter*, 'Amber Fox' auf der Kippe, in: FR, 12.05.2002; EU-Mission in Mazedonien gefährdet, in: FAZ, 15.05.2002, S. 6; Griechenland blockiert weiter, in: FAZ, 16.05.2002, S. 8; Christoph *Schwegmann*, Fuchsjagd in Mazedonien. Die EU sollte Task Force Fox nicht übernehmen, SWP-Aktuell 09/02, Berlin, März 2002; *Duke*, CESDP and the EU Response to 11 September, S. 158ff.

123 Thomas *Gutschker*, Deutschland und Frankreich wollen die EU militärisch stärken, in: FAZ 31.07.2002, S. 1/2.

danken einer Arbeitsteilung, die die NATO für die großen, die ESVP für die kleineren Krisen zuständig macht."¹²⁴

Die bislang eingeschränkten politischen und militärischen Fähigkeiten der EU machen die USA bis auf Weiteres zwar unbestreitbar zu einer *indispensable nation* in der Region. Ob sie ihrer diesbezüglichen Verantwortung auch in Zukunft gerecht werden, kann allerdings nicht nur mit Blick auf die Motivationen der Bush-Administration beantwortet werden: In einem Regierungssystem komplementärer Kompetenzen und wechselseitiger Kontrollen bieten die Anreize auf Seiten der Exekutive, die militärische Präsenz fortzuschreiben, noch keine Garantie für ein dauerhaftes Balkanengagement. Vor diesem Hintergrund muss im Kontext einer informierten Prognose über die zukünftige Balkanpolitik der Vereinigten Staaten eine weitere Frage beantwortet werden: Wie ist es in den USA um den innenpolitischen Rückhalt für ein dauerhaftes Südosteuropaengagement nach dem 11. September bestellt?

Geht man zunächst von dem Szenario aus, dass die traumatisierenden Eindrücke der Terroranschläge von New York und Washington nach und nach verblasen werden, und der 'apathische Internationalismus' der US-Öffentlichkeit auf diese Weise 'wiederaufersteht',¹²⁵ so wäre wohl kaum damit zu rechnen, dass sich der Widerstand der Republikaner gegen die US-Friedenstruppen auf dem Balkan in Zukunft signifikant abschwächen würde. Selbst in jenen beiden Jahren zwischen dem Kosovokrieg und dem Machtwechsel im Senat im Juni 2001, in denen beide Kammern des Parlaments von der *Grand Old Party* kontrolliert wurden, haben drastische Maßnahmen jedoch keine Mehrheit gefunden. So scheiterte - wenn auch nur knapp - Mitte des Jahres 2000 ein Versuch beider Häuser des Kongresses, eine andauernde US-Militärpräsenz auf dem Balkan von einem erhöhten europäischen Militär- und Finanzbeitrag abhängig zu machen.¹²⁶ Im Autorisationsgesetz zum Verteidigungshaushalt 2001 wurde die Administ-

124 Schmidt, NATO-Politik, S. 28.

125 Stichhaltige Belege für das Ende des 'apathischen Internationalismus' nach dem 11. September führt Jürgen Wilzewski in seinem Beitrag in diesem Band an. Unter der Voraussetzung, dass die veränderten Einstellungsmuster der Öffentlichkeit in erster Linie das Ausmaß der neuen Bedrohung von außen widerspiegeln, lassen sich jedoch auch Hinweise dafür finden, dass die Präferenzen der US-Bevölkerung sich in Zukunft wieder dem 'apathischen' Spektrum nähern könnten. So zeigten sich am 11. September 58 Prozent der Öffentlichkeit darüber besorgt, dass sie oder Familienangehörige Opfer eines Terroranschlags werden könnten. Nach einer Abschwächung stieg dieser Wert im Zuge der Milzbrand-Anschläge in den USA Anfang Oktober 2001 erneut auf 59 Prozent an. Danach fiel das subjektive Bedrohungsgefühl allerdings nachhaltig ab: Ende November zeigten sich nur noch 35 Prozent darüber besorgt, dass sie oder Angehörige Opfer eines Terroranschlags werden könnten. *The Gallup Organization, Attack on America. Key Trends and Indicators. A Graphic Summary of Public Opinion Following September 11th, Gallup Poll Analyses, 10.12.2001, <http://www.gallup.com/poll/releases/pr010926c.asp>.*

126 Daalder, *The U.S., Europe, and the Balkans*, S. 2.

ration allerdings verpflichtet, halbjährlich über das transatlantische *burden sharing* im Kosovo und die Umsetzung gegebener Versprechen Bericht zu erstatten. Ein Gesetzeszusatz des Repräsentantenhauses, der einen US-Truppenrückzug aus dem internationalen Protektorat verlangt hatte, falls der Präsident bis zum 1. April 2001 nicht nachprüfbar belegte, dass die Europäer bestimmte Zielmargen bezüglich ihrer Kosovo-Versprechen erreicht hätten, wurde dagegen im Vermittlungsausschuss gestoppt.¹²⁷ Ein halbes Jahr nach Amtsantritt der Administration von George W. Bush Jr. wären vergleichbaren legislativen Vorhaben wohl noch geringere Erfolgsaussichten beschieden gewesen. Mit dem Parteiaustritt eines Republikanischen Senators, in dessen Gefolge die Kontrolle über die zweite Kammer des amerikanischen Parlaments im Juni 2001 erstmals seit fast sieben Jahren wieder - für kurze Zeit - an die Demokraten fiel, hatte sich der Einfluss derjenigen im Kongress nachhaltig vermindert, die eine Betonung militärischer Stärke mit einer klaren Absage an *Peacekeeping* und *Nation-building* verbinden. Auf der personellen Ebene schlug sich dieser Sachverhalt sinnfällig darin nieder, dass mit Senator Biden ein ausgewiesener Befürworter eines nachhaltigen Balkanengagements den Vorsitz des auswärtigen Ausschusses übernahm, den zuvor der erzkonservative Senator Jesse Helms (R-North Carolina) inne gehabt hatte.

Unabhängig davon, ob der 'apathische Internationalismus' der Öffentlichkeit dauerhaft der Vergangenheit angehören wird oder nicht, ist vor diesem Hintergrund zunächst festzuhalten, dass die Bush-Administration - sollte sie entgegen der zuvor gestellten Prognose im weiteren Verlauf des 'Kriegs gegen den Terror' in Versuchung geraten, die Sicherheit in Südosteuropa und den Bestand der NATO durch einen vollständigen unilateralen US-Truppenrückzug zu gefährden - mit Kurskorrekturen des Kongresses wird rechnen müssen. Der Senat ist zwar seit den Zwischenwahlen des Jahres 2002 wieder in Republikanischer Hand - die Mehrheit der *Grand Old Party* ist jedoch hauchdünn, und die in den vergangenen beiden Jahrzehnten nachhaltig angestiegene ideologische Geschlossenheit der Fraktion ist noch immer keine absolute. Was die Demokraten betrifft, so hat sie selbst eine öffentliche Zustimmung von durchschnittlich 86 Prozent für Bushs Amtsführung zwischen dem 20. Oktober 2001 und dem 19. Januar 2002¹²⁸ in der Folge nicht davon abgehalten, in der Außenpolitik zumindest vorübergehend auf Konfrontationskurs mit dem Präsidenten zu gehen. Die Einschätzung einer neuen, alles überragenden äußeren Bedrohung durch den internationalen Terrorismus ist zwar im politischen System über die Parteigrenzen hinweg konsensual.

127 *Serafino*, *Peacekeeping*, S. 8.

128 Jeffrey M. *Jones*, *Bush Averages Near-Record 86% Job Approval Rating in Fourth Quarter*, Gallup Poll Analyses, 17.01.2002, <http://www.gallup.com/poll/releases/pr020117.asp>.

Eine Debatte darüber, wie man dieser Bedrohung am wirkungsvollsten begegnen kann, ist jedoch keineswegs verstummt. Selbst in der Afghanistanpolitik zeichneten sich bereits Anfang Februar 2002 grundlegende Differenzen zwischen dem Republikanischen Präsidenten und dem von den Demokraten kontrollierten Senat ab - zwar unter umgekehrten parteipolitischen Machtkonstellationen, aber entlang der aus der Balkanpolitik der neunziger Jahre bekannten politischen Gräben. So machte der damalige Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses klar, dass die US-Führungsrolle in Zentralasien eine aktive Beteiligung an einer Friedenstruppe vor Ort unbedingt erforderlich mache:

"Präsident Bushs Aversion gegenüber selbst den rudimentären Grundbestandteilen der Etablierung von Ordnung und Stabilität - zumal es ihn auf den Weg von 'nation-building' bringen könnte - muss von unserem Bedürfnis nach nationaler Sicherheit aufgewogen werden, das darin liegt zu verhindern, dass Afghanistan in den Zustand eines gesetzlosen sicheren Hafens für antiamerikanische Terroristen zurückfällt. [...] Unsere Aufgabe in Washington ist zu debattieren, was zuerst kommt, Prioritäten festzulegen."¹²⁹

Biden artikulierte damit eine Position, die sich eine überwältigende Mehrheit der Öffentlichkeit zuvor zu Eigen gemacht hatte. Die nachhaltige Präferenz für US-Friedenstruppen, welche die Einstellungsmuster zur Balkanpolitik in den neunziger Jahren nahezu durchgängig charakterisierte, hat offensichtlich auch mit Blick auf die militärische Interventionspolitik nach dem 11. September Bestand: Ende November 2001 befürworteten 40 Prozent der Öffentlichkeit im Kontext der Entsendung einer *Peacekeeping*-Truppe nach Afghanistan eine große Rolle der Vereinigten Staaten, weitere 32 Prozent wollten gar, dass die USA hier eine Führungsrolle einnehmen. Nur 18 Prozent bzw. 7 Prozent sprachen sich für eine geringere Rolle bzw. gar keine US-Rolle in diesem Zusammenhang aus.¹³⁰

Neben Senator Biden artikulierten Ende Februar 2002 weitere führende Demokraten, allen voran der Mehrheitsführer im Senat Thomas Daschle (South Dakota), im Kontext der Bewilligung der Gelder für das Haushaltsjahr 2003 bereits offen Kritik am 'Krieg gegen den Terror'.¹³¹ Eine Rückkehr zu einer "Kultur der Unterordnung"¹³² im Kon-

129 Joseph R. *Biden, Jr.*, *Hard Choices for America's Future. Strategic Opportunities for a New Century*, Speech at the Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., 04.02.2002, http://foreign.senate.gov/press/020204_speech.html.

130 *PIPA*, *Terrorism - Support for Multilateral Approaches*, http://www.americans-world.org/digest/global_issues/terrorism/data_multilat.cfm.

131 Vgl. dazu Vernon *Loeb*/Bradley *Graham*, *Democrats Challenge Pentagon*, in: WP, 28.02.2002, S. A08; Todd S. *Purdum*, *Democrats Starting to Fault President on the War's Future*, in: NYT, 01.03.2002, S. A1/1; Helen *Dewar*, *Lott Calls Daschle Divisive*, in: WP, 01.03.2002, S. A06; Sheryl Gay *Stolberg*, *Daschle Wants Congress Told More About Bush's War Plans*, in: NYT, 04.03.2002, S. A10/1; Robert *Kagan*, *Fightin' Democrats*, in: WP, 10.03.2002, S. B09.

gress, die den wiedererstarkten 'imperialen' Machtanspruch des Präsidenten in der Interventionspolitik stillschweigend akzeptiert, zeichnet sich nach dem 11. September offensichtlich nicht ab.¹³³ Die Demokraten scheinen sich vielmehr unter dem Druck der öffentlichen Unterstützung für den Präsidenten, die wohl vor allem das subjektive Bedrohungsgefühl in der US-Bevölkerung widerspiegelte, zunächst in politischer Zurückhaltung geübt zu haben.¹³⁴ Ein Jahr nach dem Angriff auf Amerika waren die Zustimmungsraten Bushs zwar immer noch hoch - die öffentliche Unterstützung für die Amtsführung des Präsidenten lag in einer Umfrage vom 5. bis 8. September 2002 allerdings bereits wieder näher an den Werten unmittelbar vor dem 11. September (51 Prozent zu 39 Prozent) als bei jenem Rekordergebnis, das sich als Folge der Anschläge eingestellt hatte (90 Prozent zu 6 Prozent). 'Nur noch' 66 Prozent der Öffentlichkeit hießen zu diesem Zeitpunkt die Amtsführung des Präsidenten für gut, immerhin 30 Prozent waren mit ihr nicht einverstanden.¹³⁵

Mehrheiten in beiden Häusern des Kongresses gegen einen von der Exekutive betriebenen vollständigen unilateralen Truppenrückzug vom Balkan wären vor diesem Hintergrund alles andere als unwahrscheinlich. Auch die unter den Republikaner vorherrschende Ablehnung gegenüber der US-Truppenpräsenz vor Ort spricht nicht unbedingt gegen dieses Szenario. Die Bosnienpolitik hat einmal mehr gezeigt, dass die institutionelle Rivalität zwischen Kongress und Präsident im Zweifelsfall schwerer wiegt als inhaltliche Dispositionen und dabei nicht selten unintendierte Politikergebnisse erzeugt. Sollte der 'apathische Internationalismus' der Öffentlichkeit nach dem 11. September dauerhaft der Vergangenheit angehören, so werden zudem jene Republikaner im Kongress, die dem Alleingang das Wort reden, angesichts eines in der Öffentlichkeit offensichtlich fest verankerten Multilateralismus in Zukunft einem erheblichem Druck ihrer Wählerschaft ausgesetzt sein.

132 Stephen R. *Weissman*, *A Culture of Deference. Congress's Failure of Leadership in Foreign Policy*, New York 1995.

133 So bereits die frühe Einschätzung von Peter *Rudolf*, *Der 'Krieg gegen den Terror'. Konsequenzen für die amerikanische Außenpolitik*, SWP-Aktuell 21/01, Berlin, Oktober 2001, S. 3.

134 In dem gleichen Maß, wie "die Ängste der Öffentlichkeit vor weiteren terroristischen Aktionen abebbten", verminderten sich denn auch "die Zwänge für den Kongress, geschlossen zu handeln." So der ehemalige US-Abgeordnete Bill Frenzel in: *Brookings Institution*, Binder/Frenzel Q&A: The Buisness of Congress After September 11, *Brookings Policy Dialogue* 1, Februar 2002, S. 4.

135 Vgl. dazu und den zuvor genannten Werten, *The Gallup Organization*, *State of the Nation*, 17.09.2002, <http://www.gallup.com/poll/stateNation/>.

