

Kein Regimewechsel

Die Beziehungen zum Iran müssen auf eine neue Basis gestellt werden

Henner Fürtig | Amerika und Europa müssen ihre bisherigen Strategien ändern, um eine tragfähige Basis für die Beziehungen zum Iran zu schaffen. Die neue US-Administration sollte vom Ziel des Regimewechsels in Teheran abrücken und verstärkt politische und diplomatische Wege nutzen, während die EU ihre Angebote an konkrete und überprüfbare Bedingungen knüpfen sollte.

Drei Wochen nach der Amtseinführung von Barack Obama beginnen im Iran die Feiern zum 30. Jahrestag der islamischen Revolution. Angesichts des tiefen Zerwürfnisses zwischen beiden Ländern kann man ausschließen, dass beide Regierungen aus diesen Anlässen Glückwunschsreiben austauschen. Ohnehin schwer getroffen durch die strategische Niederlage, die der Sturz des Schahs für sie bedeutete, betrachten die USA spätestens seit der Besetzung ihrer Teheraner Botschaft am 4.11.1979 und der anschließenden demütigenden 444-tägigen Geiselhaft von 52 Botschaftsangehörigen (inklusive gescheitertem Befreiungsversuch) die Islamische Republik Iran als ihren Feind. Der Iran musste den obersten Platz auf der US-Liste der „Schurkenstaaten“ seitdem bisweilen mit Libyen, dem Irak und Nordkorea teilen, konnte ihn aber nie räumen. Seit 1979 haben die USA unzählige Versuche unternommen, um die islamische Revolution rückgängig zu machen und das aus ihr hervorgegangene Regime zu stürzen: offene wie die Unterstützung von Putschversuchen, logistische und finanzielle Hilfe für die Opposition und verdeckte wie politische und wirtschaftliche Sanktionen.

Die Langlebigkeit der Gegnerschaft lässt sich aber letztlich nur damit erklären, dass die iranische Revolutionsführung die USA ihrerseits zum Hauptfeind („Großer Satan“) erkor. „Alle Probleme des Orients sind auf den Westen und auf Amerika zurückzuführen. Alle Probleme der Moslems kommen von Amerika,“¹ erklärte Revolutionsführer Ruhollah Khomeini unmissverständlich. An anderer Stelle machte er die USA sogar zum Feind der gesamten Menschheit. „Wir, sie, alle Menschen, betrachten Amerika als ihren größten Feind.“² Die hier

¹ Rede vor Mitgliedern der islamischen Studentenvereinigung in Qom, 28.10.1979, in: Michael Opperskalski: *Iran gestern und heute*, Dortmund 1980, S. 118.

² The U.S. can't do a Damn Thing. Ansprache Khomeinis an eine Studentengruppe der Universität von Isfahan, 5.11.1979, in: *Selected Messages and Speeches of Imam Khomeini*, Teheran 1981, S. 58.

vorgenommene Betonung der Hauptfeindschaft ist deshalb bedeutungsvoll, weil nicht nur Khomeini, sondern auch seine Mitkämpfer und seine Nachfolger diese Prioritätensetzung beibehielten. So entwickelte sich Ali Khamenei, der gegenwärtige Revolutionsführer, nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zum Verkünder einer neuen Bipolarität des internationalen Systems, in dem der von den USA geführte Westen sowie die islamische Welt die Protagonisten sind. „In der Vergangenheit hat der Westen der Sowjetunion und dem Marxismus Priorität eingeräumt, aber jetzt ist seine Aufmerksamkeit auf unsere Region konzentriert, die allein deshalb zur wichtigsten Region wurde, weil hier die islamische Revolution ihren Platz in der Welt einnahm.“³ Letztlich finden seit der Revolution nahezu alle außenpolitischen Aktionen des Iran im Zeichen der „Todfeindschaft“ zu den USA statt, sie sind de facto immer mit Untertiteln versehen, die sich auf die USA beziehen. Ohne Übertreibung kann man sagen: Antagonismus zu den USA wurde zum konstitutiven Element der Islamischen Republik Iran.

Antagonismus zu den USA wurde zum konstitutiven Element der Islamischen Republik Iran

Angesichts dieser starren Fronten erscheint es auf den ersten Blick überfällig, dass eine dritte Kraft – etwa die EU oder einzelne europäische Staaten – die Initiative an sich zieht. Diese Initiative müsste sich nicht einmal in einer bloßen Vermittlungsrolle erschöpfen. Die Europäer könnten die Amerikaner erheblich entlasten, wenn es ihnen gelänge, den Westen als Ganzes in der Wahrnehmung der iranischen Machthaber in ein besseres Licht zu rücken. Einen bisher kaum beachteten Grundfehler dürfen sie dabei jedoch nicht wiederholen: die Unterschätzung der Dimension der iranischen Revolution.

Das Phänomen der „Massenrevolution“

Prognosen von innen- und außenpolitischen Gegnern der iranischen Revolution, dass diese in der Krise sei bzw. kurz vor dem Zusammenbruch stehe, gibt es seit 1979 zuhauf. Sie haben sich aber stets als unwahr oder als Wunschenken erwiesen. Der Hauptgrund für die häufigen Fehltritte liegt nicht im Fehlen von Krisen, Widersprüchen, Problemen und extremen politischen Flügelkämpfen im Iran, sondern im Aussparen der eigentlichen Substanz der iranischen Krisen Härte: Staat und Regime sind direktes Ergebnis einer der wenigen Massenrevolutionen der Neuzeit. Revolutionen dieser Dimension (1789, 1918) bringen einen spezifischen Kanon von Verhaltensweisen, Entwicklungsetappen und Reaktionsmustern auf innere wie äußere Bedrohungen hervor, der mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede aufweist. Drei Punkte sind hierbei von besonderer Bedeutung:

1. Massenrevolutionen entwickeln grundsätzlich einen missionarischen Auftrag bzw. ein Sendungsbewusstsein mit universellem Anspruch.⁴
2. Herausforderungen, Druck und Bedrohungen, insbesondere von außen, schaffen eine Wagenburgmentalität bzw. einen Verteidigungsreflex selbst bei

³ Zitiert in BBC-SWB, Reading, ME/1284A/1, 22.1.1992.

⁴ Vgl. Crane Brinton: *The Anatomy of Revolution*, New York 1953, S. 196.

denjenigen Bürgern, die Teilaspekten oder der gesamten Revolution kritisch gegenüberstehen.

3. Revolutionen dieser Größenordnung werden durch innere Faktoren gefährdet und sind historisch langlebig. Berühmt wurde in diesem Zusammenhang die Antwort des ehemaligen chinesischen Ministerpräsidenten Zhou Enlai. Auf die Frage, wie er die Französische Revolution beurteile, erwiderte er, dass es noch viel zu früh sei, sich eine abschließende Meinung zu bilden. Das war 1969. In der Französischen Revolution eroberten sogar die gestürzten Bourbonen – wenn auch kurzfristig – die Macht zurück, ohne dass sie als gescheitert gilt. Selbst wenn Revolutionen abgebrochen werden wie die russische zu Beginn der 1990er Jahre, dann erst nach Jahrzehnten und durch Implosion, nicht durch externen Druck.

Vor diesem Hintergrund wird die kürzlich erhobene Klage von US-Verteidigungsminister Robert Gates verständlicher, dass er seit 30 Jahren direkt oder indirekt mit wechselnden iranischen Partnern verhandle, ohne dass sich an deren grundsätzlicher Position auch nur das geringste geändert habe.⁵ Was sich hin-

Die unterschiedlichen Formen der Machtausübung im Iran bieten Chancen für erfolgreiche Einflussnahme

gegen seit 1979 mehrfach änderte, waren Form und Methode der iranischen Machtausübung. Auf das Missionierungs- und Expansionsstreben unter Khomeini folgten der Pragmatismus Ali Akbar Rafsandschanis und der Idealismus Khatamis, um unter Mahmud Achmadinedschad wieder auf die „Linie des Imams (Khomeini)“ zurückzufallen. Wenn also

der Angriff auf die Grundfesten der Revolution wenig Erfolg verspricht, dann können die Unterschiede in Form und Methode iranischer Machtausübung immer wieder Chancen bieten, um Einfluss zu nehmen. Allerdings wählten die USA und die EU ganz unterschiedliche Wege.

Good Cop – Bad Cop?

Seit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen dem Iran und den USA nach der Botschaftsbesetzung haben die verschiedenen US-Administrationen ein immer umfangreicheres Instrumentarium entwickelt, um die iranischen Widersacher zu bestrafen. Schon Präsident Jimmy Carter setzte den Iran auf die Liste der „Schurkenstaaten“ und verhängte Restriktionen u.a. für den Handel, die Freizügigkeit von Personen und den Finanztransfer. Am empfindlichsten traf die iranischen Revolutionäre das Einfrieren von ca. vier Milliarden Dollar an iranischem Barvermögen auf US-Konten und die treuhändlerische Übernahme von iranischen Investitionen in US-Unternehmen.

Im August 1996 erfolgte eine weitere deutliche Verschärfung der Sanktionen durch den „Iran Libya Sanctions Act“ (ILSA), der nun auch ausländischen Unternehmen erhebliche Nachteile in Aussicht stellte, wenn sie mehr als 20 Millionen Dollar in den iranischen Energiesektor investieren würden. Am 29.1.2002 nahm Präsident George W. Bush den Iran in seiner alljährlichen Rede zur Lage der Nation – neben dem Irak und Nordkorea – in seine „Achse des Bösen“ auf.

⁵ Siehe Eric Bergen: *Wishful Thinking and Iran*, <http://www.meforum.org/article/2012>.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© picture-alliance / AllOver

Im Juni 2003 ermutigte er die in Teheran und anderen iranischen Großstädten rebellierenden Studenten, indem er sie als „Träger beginnender Hoffnung auf einen freien Iran“ bezeichnete.⁶ Am 30.9.2006 unterzeichnete er den von beiden Häusern des Kongresses gebilligten „Iran Freedom Support Act“, der den ILSA (nach der „Rehabilitation“ Libyens) ersetzte und gleichzeitig erweiterte. Damit wurde die „Demokratieförderung“ im Iran zum offiziellen Ziel der amerikanischen Außenpolitik. Unmittelbar darauf erfolgte die Freigabe von 75 Millionen Dollar, die Außenministerin Condoleezza Rice im Februar 2006 für die kaum verhüllte Unterstützung eines „Regimewechsels“ im Iran gefordert hatte.⁷

Tendenziell verschärften die USA ihren Kurs gegenüber dem Iran, ungeachtet der Parteizugehörigkeit des jeweiligen Präsidenten. Der „Erzrepublikaner“ Ronald Reagan lieferte während des ersten Golf-Kriegs noch dringend benötigte Waffen an den Iran (Irangate), knapp zwei Jahrzehnte später veranlasste der Demokrat Bill Clinton die Verabschiedung und beständige Verlängerung von ILSA.

Im gleichen Zeitraum waren die wichtigsten europäischen Länder zunächst bemüht, ihre Beziehungen zum Iran zu „entpolitisieren“, um die lukrativen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen nicht zu gefährden. Dieser Trend setzte sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts fort, vor allem weil der Iran zum Zweck des schnellen Wiederaufbaus nach dem Krieg mit dem Irak Vorzugsbedingungen bot. Gleichzeitig aber zeigten sich stärkere Konturen einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, die sich im Hinblick auf den Iran insbesondere mit dem Projekt des „kritischen Dialogs“ verbinden. Die EU verhiess damit der iranischen Regierung, sie nicht nach moralischen Kategorien

Unerwartete
Konsequenz von
Seiten der Europäer:
Die EU fror im
Juni 2008 die
Vermögenswerte
der iranischen
Melli-Bank ein

6 Vgl. *Washington Post*, 21.6.2003.

7 Vgl. Peter Rudolf: *Die Iran-Politik der Bush-Administration*, SWP-Aktuell Nr. 35, April 2007, S. 2–5.

zu beurteilen, sondern sie – unter primär rationalen Gesichtspunkten – als Führung einer wichtigen Regionalmacht zu behandeln. Unter dieser Voraussetzung könnten dann Themen wie Menschenrechte, bürgerliche Freiheiten, Folter, Terror und Massenvernichtungswaffen in den Dialog eingebracht werden.

Dieses Vorgehen folgte der Überzeugung, dass eine Verschärfung des externen Drucks die Position des herrschenden Regimes eher stärken und die Spielräume für regimekritische Kräfte verringern würde. Unter Berücksichtigung der Heterogenität der politischen Landschaft im Iran müssten moderatere Kräfte der Führung davon überzeugt werden, dass eine gemäßigte Außenpolitik im nationalen Interesse des Landes liege. Dieses Ziel ließe sich nur durch Kommunikation und Anreize erreichen. Ein weiterer Ausbau der europäisch-iranischen Beziehungen

wäre demnach nur dann möglich, wenn der Iran der EU mit Taten entgegenkäme. Soweit die Theorie. In der Praxis krankte der „kritische Dialog“ allerdings bald daran, dass der iranischen Seite kein Zeitrahmen für diese „Taten“ gesetzt wurde und die Androhung von Sanktionen gänzlich unterblieb.⁸ Präsident Achmadinedschad machte dem stag-

Das Regime verändern
oder ganz abschaffen –
daran schieden sich bislang
Europa und die USA

nierenden Dialog nach seiner Amtsübernahme 2005 endgültig den Garaus, indem er mit der Außenpolitik seiner Amtsvorgänger radikal brach. Die Europäer seien nämlich keineswegs zum Gegengewicht der USA avanciert, die beständigen Umwerbungen hätten nur das Interesse der Muslime am Iran geschwächt. Hier setzten Achmadenedschads antiisraelischen Tiraden und vor allem seine Holocaustleugnung an: Sie machten eine Fortsetzung der bisherigen Politik gegenüber Europa unmöglich.⁹

Die Metapher vom „guten“ und vom „bösen“ Polizisten für den Umgang mit dem Iran trifft nicht zu. Im Kern bedeutet sie nämlich, dass beide das gleiche anstreben, es nur mit verschiedenen Methoden und aus unterschiedlicher Perspektive zu erreichen trachten. Im Fall des Iran zielte der „gute Polizist“, die EU, hingegen nur auf eine Verhaltensänderung des Regimes, während der „böse“, die USA, es gänzlich abschaffen wollte.

Konzertierte Aktion

Der zumindest unterschwellig stets präsenste Wunsch der US-Regierung nach einem Regimewechsel in Teheran und das gleichzeitig deutliche Festhalten an der Option einer militärischen Intervention für den Fall einer fortgesetzten atomaren Aufrüstung des Iran verstärkte auch den Druck auf die EU, zumindest Sanktionen geschlossen mitzutragen, um „Schlimmeres“ zu verhüten. Weil das aber dem bisherigen europäischen Ansatz zuwiderlief, kam ein die Erwartungen der USA befriedigender Druckaufbau seitens der EU nicht zustande. Nutznießer dieser Divergenz war der Iran.

⁸ Vgl. ders.: Stigmatisierung bestimmter Staaten. Europa bevorzugt den politischen Dialog, *Internationale Politik*, Juni 1999, S. 16.

⁹ Vgl. Henner Fürtig: Iranischer Antisemitismus unter Achmadinedschad: alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Wolfgang Benz und Juliane Wetzels (Hrsg.): *Antisemitismus und radikaler Islamismus*, Essen 2007, S. 119 f.

Nachdem die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) im Juni 2003 Zweifel an der ausschließlich friedlichen Ausrichtung des iranischen Atomprogramms verkündet hatte, gelang es der EU-3-Gruppe (Deutschland, Frankreich, Großbritannien) immerhin schon im Oktober 2003, Teheran eine Vereinbarung abzurufen, wonach der Iran gegen die Zusage eines weitreichenden Ausbaus der Beziehungen die Urananreicherung aussetzen und das Zusatzprotokoll zum Atomwaffensperrvertrag von 1970 unterzeichnen würde. Der Triumph in den europäischen Hauptstädten über den Sieg ihrer Soft-Power-Methodik währte hingegen nur kurz, weil der Iran sich nicht an die Vereinbarungen hielt. Ähnliche Vorstöße der EU-3 im November 2004 und Mai 2005 scheiterten ebenfalls. Die iranische Führung meinte sich diese Haltung leisten zu können, weil Washington gerade einen problematischen Nuklearvertrag mit der Atommacht Indien abgeschlossen hatte, und China sowie Russland im UN-Sicherheitsrat deutlich machten, dass sie die Einschätzung der USA hinsichtlich der vom iranischen Atomprogramm ausgehenden Gefahr nicht teilten. In dieser Konstellation gerieten die Europäer plötzlich in die schwächste Position. Weil das wiederum der Stellung der USA im Sicherheitsrat abträglich war, sprang die Bush-Administration im Juli 2008 über ihren Schatten und entsandte mit dem stellvertretenden Außenminister William Burns den seit 30 Jahren ranghöchsten Politiker zu Direktgesprächen mit dem iranischen Chefunterhändler Said Dschalili nach Genf.¹⁰ Die Teilnahme der EU-3 sowie Chinas und Russlands an den Verhandlungen minderte die „Sensation“ nur geringfügig. Gleichwohl war damit ein Steg in die Zukunft gebaut.

Sowohl die USA als auch die EU müssen ihre Strategie gegenüber dem Iran ändern

Die Formel für den Ausbau des Stegs zu einer tragfähigen Brücke ist letztlich einfach: Sowohl die USA als auch die EU müssen ihre Strategie gegenüber dem Iran ändern. Während Washington dabei sein Instrumentarium besonders um politische und diplomatische Methoden zu erweitern hätte, wäre die EU gut beraten, ihre Offerten mit einem deutlich höheren Verpflichtungsgrad zu versehen. Die Glaubwürdigkeit jeglicher Strategieänderung steht und fällt allerdings mit der Zusage der neuen US-Administration, den Regimewechsel im Iran von der außenpolitischen Agenda zu streichen. Das Beispiel Libyens hat bewiesen, dass dieser Verzicht die Realisierung anderer Anliegen erheblich fördert, wenn nicht sogar erst ermöglicht. Des Weiteren sollte die Regierung Präsident Obamas jegliche Rhetorik hinsichtlich eines militärischen Präventivschlags, verdeckter bzw. „Spezialoperationen“ oder „chirurgischer Luftangriffe“ gegen den Iran einstellen. Auch Nordkoreas Diktator Kim Jong Il bewegte sich in der Nuklearfrage erst, als er nicht mehr täglich mit einem Bombardement rechnen musste. Vollendet wäre der Kurswechsel der USA in ihrer Iran-Politik aber erst, wenn Barack Obama der Teheraner Führung ein überzeugendes Angebot für einen Neuanfang in den beiderseitigen Beziehungen in Aussicht stellen würde. Damit erwürbe er zudem ein hohes Maß an Legitimation, um von den Europäern ein druckvolleres Handeln gegenüber dem Iran zu fordern.

¹⁰ Vgl. *Middle East Economic Survey (MEES)*, Nicosia, 30/2008, S. 25.

Immerhin hatte die EU am 23.6.2008 zusätzliche Sanktionen gegen den Iran beschlossen. Wegen der fortgesetzten Weigerung Teherans, die Urananreicherung zu stoppen, verhängte Brüssel Sanktionen gegen Unternehmen und Personen, die mutmaßlich am Atom- und Raketenprogramm beteiligt sind. Verteidigungsminister Mostafa Nadschar, der Chef der iranischen Atomenergiebehörde, Golumresa Aghasadeh, und andere Personen erhielten ein Einreiseverbot in die EU. Zudem wurden die Vermögenswerte der Bank Melli, des größten staatlichen Kreditinstituts im Iran, eingefroren. Über die Bank Melli lief ein großer Teil des Geschäftsverkehrs zwischen Europa und dem Iran. Die aufgebracht Reaktionen der iranischen Führung zeigen, dass die europäische Konsequenz nicht nur unerwartet kam, sondern durchaus Wirkung zeigte.¹¹

Bisher ist weder das amerikanische noch das europäische Konzept einer Iran-Politik aufgegangen. Deshalb verbietet sich auch ein europäischer oder sogar nur deutscher Anspruch, allein eine westliche Antwort auf die Herausforderungen der iranischen Revolution zu finden oder bereits zu besitzen. Nicht nur, dass Europa oder einzelnen europäischen Ländern die Voraussetzung dafür fehlt; die iranische Wahrnehmung des Westens ist so auf die USA fixiert, dass eine Kehrtwende bzw. eine Neuordnung der Beziehungen ohne Zutun der USA kaum denkbar erscheint. Letztlich kann die Überwindung des Dilemmas nur in einer konzertierten transatlantischen Aktion gelingen.



Prof. Dr. HENNER FÜRTIG arbeitet am German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Institut für Nahoststudien, in Hamburg.

¹¹ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,561752,00.html>.

Wir lösen Guantánamo auf!

Aber dann sollten wir uns gut überlegen, was mit den Gefangenen geschieht

Simon Koschut | **Haben wir gegen den Terror einen „Kampf“ mit rechtsstaatlichen oder einen „Krieg“ mit militärischen Mitteln zu führen? Europäer und Amerikaner werden diese Frage weiterhin unterschiedlich beantworten. Doch wenn der neue US-Präsident Barack Obama stärker auf seine europäischen Verbündeten hört, dann müssen diese auch etwas zu sagen haben.**

Im Oktober 1983 verübte der Islamische Dschihad einen Anschlag auf die Unterkünfte der multinationalen Friedenstruppen im Libanon, bei dem 241 US-

Soldaten getötet wurden. Das Attentat darf als Ausgangspunkt gelten, nach dem US-Regierungen einen Antiterrorkampf mit einer Reihe unterschiedlicher Instrumente – von diplomatischen, militärischen, geheimdienstlichen, polizeilichen und strafrechtlichen, finanzpolitischen bis hin zu wirtschafts- und entwicklungs-politischen Maßnahmen – zu führen begannen. Unter dem Eindruck des 11. September 2001 erreichte die Terrorbekämpfung allerdings eine neue Dimension und strategische Ausrichtung.

Die Bush-Regierung definierte den Antiterrorkampf von nun an als eine Form des Krieges und nicht länger als Problem der Strafverfolgung. Deshalb maß man militärischen Mitteln bei der Terrorbekämpfung ein stärkeres Gewicht bei. Die Clinton-Regierung hatte diesen Kurswechsel bereits vorbereitet, als sie mit militärischen Vergeltungsschlägen gegen den Sudan und Afghanistan 1998 auf die Terrorattentate auf die amerikanischen Botschaften in Kenia und Tansania reagierte. Zudem beschränkten sich die USA nach dem 11. September nicht mehr auf eine defensive Haltung, sondern gingen in die Offensive, um „den Kampf zum Feind zu tragen“.¹ Die Bush-Regierung hatte zum Ziel, künftige Terroranschläge zu verhindern, Informationen über mögliche Terrorverdächtige zu sammeln und ihr Wissen über Struktur, Planung und Organisation von Al-Kaida zu vertiefen. Damit wurden innenpolitische und rechtsstaatliche Restriktionen aufgeweicht und Polizei, Militär und Geheimdienste stärker miteinander verzahnt. Der Fokus auf offensive Prävention beinhaltete neben der Nutzung militärischer Gefangenenlager wie Guan-tánamo Bay die systematische Ausweitung des unter Bill Clinton begonnenen Renditions-Programms der CIA, um Terrorverdächtige außerhalb des Einflusses jeglicher Gerichtsbarkeit zu bringen und sie dort mit dem Ziel zu verwahren, möglichst viele Informationen von ihnen zu erlangen.

Öffentliche Diskussionen über Geheimgefängnisse und Gefangenentransporte haben die Kooperation belastet

Der Kurswechsel im Antiterrorkampf verursachte erhebliche Konflikte zwischen den USA und ihren europäischen Verbündeten. Die öffentliche Diskussion um angebliche Geheimgefängnisse und Gefangenentransporte (Renditions) der CIA in Deutschland und Polen sowie die Militärgefängnisse von Abu Ghraib und Guantánamo Bay haben die transatlantische Kooperation im Kampf gegen den internationalen Terrorismus erheblich geschwächt.² Hinzu kommen fortbestehende Differenzen über die Weitergabe von Passagierdaten, Einreisebestimmungen oder die Kontrolle von Schiffscontainern.

Keine Experimente im Krieg gegen den Terror

Der designierte amerikanische Präsident Barack Obama hat dieses Problem erkannt und will künftig entsprechend gegensteuern. Bereits im September 2006 kritisierte er im Senat den Military Commissions Act, der Präsident Bush weitreichende Freiheiten bei der Definition von Folter einräumte. Obama hat sich

¹ George W. Bush: *President Discusses Global War on Terror*, Washington, D.C., 5.9.2006.

² Simon Koschut: Deutschland und Polen im „Krieg gegen den Terror“. Extraordinary renditions als Belastung für die transatlantische Kooperation?, in: Thomas Jäger und Daria W. Dylla (Hrsg.): *Deutschland und Polen. Die europäische und internationale Politik*, Wiesbaden 2008.

für eine rasche Schließung des Gefangenenlagers Guantánamo Bay und ein umfassendes Folterverbot ausgesprochen. Damit will der künftige Präsident ein klares Signal an die Verbündeten senden, dass er es mit der Wiederherstellung moralischer Autorität der Vereinigten Staaten ernst meint.

Einen umfassenden Wandel in der Antiterrorpolitik der USA wird Barack Obama jedoch nicht vollziehen: „Nur weil Präsident Bush unsere Feinde falsch eingeschätzt hat, heißt das nicht, dass wir sie nicht haben. Die Terroristen füh-

Obama wird keinen grundlegenden Wandel in der amerikanischen Politik gegen den Terror vollziehen

ren Krieg gegen uns (...). Wenn ich Präsident bin, werden wir einen Krieg führen, den wir gewinnen wollen.“ Bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus verfolgt der Präsident eine fünfteilige Strategie: Abzug aus dem Irak und Verlagerung des Schwerpunkts auf Afghanistan und Pakistan; Entwicklung neuer Fähigkeiten und Partnerschaften, um Terroristen und deren Waffen außer Gefecht zu setzen; globale Kooperation bei der Ursachenbekämpfung von Terrorismus und Extremismus; Wiederherstellung amerikanischer Werte sowie die Sicherung des amerikanischen Festlands.³ Mit der Ernennung von Janet Napolitano zur neuen Heimatschutzministerin, die dem konservativen Flügel der Demokraten zugerechnet werden kann und als Gouverneurin in Arizona einen eher harten Kurs gegen illegale Einwanderung eingeschlagen hat, zeigt Obama, dass er gerade auf diesem Gebiet wenig Experimente wagen wird.

Barack Obama sieht den internationalen Terrorismus in Kombination mit der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen weiterhin als „drängendste“ Bedrohung amerikanischer Sicherheit. Deshalb dürfe es auch keinerlei Rückzugsgebiete für Terroristen geben. Zwar sollen sich die USA nicht allein auf militärische Maßnahmen bei der Terrorbekämpfung konzentrieren. Doch an der offensiven Ausrichtung des Antiterrorkriegs ändert dies wenig: „Um Al-Kaida zu besiegen, werde ich ein Militär und Partnerschaften für das 21. Jahrhundert aufbauen, die so stark sein werden wie die antikommunistische Allianz, die den Kalten Krieg gewonnen hat, damit wir überall – von Dschibuti bis Kandahar – in der Offensive bleiben.“⁴ Zudem hat sich Obama im Wahlkampf mehrfach für die Option unilateraler Militärschläge gegen Pakistan zur Verfolgung von Terrorverdächtigen ausgesprochen. An der Logik der Bush-Regierung – Terror als eine Form des Krieges zu betrachten und sich auf offensive Prävention zu konzentrieren – wird sich zunächst wenig ändern.

Innenpolitisch muss Obama seine Kompetenz im Kampf gegen den internationalen Terrorismus erst noch unter Beweis stellen. Laut Gallup-Umfrage vom September 2008 trauen nur 38 Prozent der amerikanischen Bevölkerung dem Demokraten zu, die Terrorgefahr zu bewältigen.⁵ Zusätzlich wird er sich zunächst drängenden Problemen wie der Finanz- und Wirtschaftskrise widmen müssen. Obama will also nicht nur eine verstärkte transatlantische Kooperation.

³ Barack Obama: Address on National Security at the Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1.8.2007.

⁴ Barack Obama: Renewing American Leadership, *Foreign Affairs*, Juli/August 2007.

⁵ Gallup Poll: Majority of Americans not Fearful of Terrorist Attacks, 10.9.2008.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© dpa / McCoy

Er ist auf die Unterstützung Deutschlands und Europas angewiesen. In seiner Berliner Rede vom Juli 2008 nahm er die Verbündeten der USA bereits in die Pflicht. Die Europäer müssten als Stakeholder im Kampf gegen den Terrorismus künftig mehr Anstrengungen unternehmen, so etwa bei der Entsendung von Truppen nach Afghanistan.⁶ Gerade letzteres ist jedoch in Deutschland im Wahljahr 2009 innenpolitisch nicht durchsetzbar. Welchen Beitrag aber können Deutschland und Europa bei der Terrorbekämpfung leisten?

Sobald sie frei sind, sollte auch Europa sich verantwortlich fühlen: Häftlinge im US-Gefangenenlager Guantánamo 2002

Amerika bei der Schließung von Guantánamo unterstützen

Die Schließung des Gefangenenlagers in Guantánamo Bay könnte zum ersten Testfall für Barack Obama werden, um das moralische Ansehen der Vereinigten Staaten in der Welt wieder herzustellen. Bereits während des Wahlkampfes kündigte er an, dass die Schließung des Lagers für ihn oberste Priorität genießt, was in Europa begeistert aufgenommen wurde. Mit der Schließung des Gefangenenlagers entstehen jedoch mehr Fragen als Antworten: Was passiert mit den rund 270 Insassen? Wo werden sie vor Gericht gestellt? Wohin werden die Freigelassenen gebracht?

Obamas Übergangsteam erwog, die Gefangenen in drei Gruppen einzuteilen. Die erste Gruppe soll in einem verfassungsrechtlichen Verfahren vor regulären Zivilgerichten in den USA angeklagt werden. In der zweiten Gruppe befinden sich Häftlinge, die aus Mangel an Beweisen nicht angeklagt werden können oder weil Beweise unter Folter erlangt wurden und somit für ein reguläres Verfahren nicht verwertbar wären. Unter die dritte Kategorie fallen Häftlinge, deren Schuld mithilfe von Geheimdienstinformationen bewiesen werden soll. Allerdings dürften solche brisanten Informationen nicht in einem öffentlichen Prozess verhandelt

⁶ Barack Obama: A World that Stands as One, Berlin 24.7.2008, zu finden in der Dokumentation der September-Ausgabe der IP, www.internationalepolitik.de.

werden. Daher wird die Einrichtung von Sondergerichten geprüft, was aber bereits jetzt auf deutliche Kritik von Bürgerrechtsorganisationen wie der American Civil Liberties Union (ACLU) und liberaler Demokraten im Kongress stieß. Viele Republikaner sprechen sich wiederum prinzipiell gegen eine Überführung von Gefangenen auf das amerikanische Festland aus. Die entscheidende Frage wird deshalb an die europäischen Verbündeten gerichtet sein: Was soll mit jenen Inhaftierten aus der zweiten Gruppe geschehen, die nicht angeklagt werden, die aber auch nicht in ihre Heimatländer zurückkehren können, weil ihnen dort Folter und Verfolgung drohen? Nach Angaben des US-Außenministeriums handelt es sich dabei um 50 bis 60 Personen, darunter beispielsweise 17 muslimische Uiguren aus China. Ebenfalls undenkbar ist es, dass tatsächliche Dschihadisten und Gefangene, die in Guantánamo radikalisiert wurden, in die Krisengebiete Afghanistans oder nach Pakistan zurückkehren können, um dort ihren Kampf gegen die Alliierten – darunter auch Kräfte der Bundesrepublik – fortsetzen zu können.

Natürlich ist Guantánamo rein formal ein amerikanisches Problem. Europa hat jedoch die Einrichtung des Gefangenenlagers in Guantánamo Bay stets vehement kritisiert. Wenn europäische Staaten sich jetzt gegen eine Aufnahme der ehemals Inhaftierten sperren, haben sie ein enormes Glaubwürdigkeitsproblem. Schließlich untergräbt Guantánamo nicht nur die moralische Autorität der USA, sondern stellt das westliche Wertesystem als Ganzes infrage. Trotz vehementer Forderungen zur Schließung Guantánamos liegen auf europäischer Seite bislang keine öffentlich geäußerten konkreten Überlegungen vor, wie mit den Gefangenen

Substanzielle Kooperation im Kampf gegen den Terror findet in Europa nur auf der bilateralen Ebene statt

des Lagers dann zu verfahren sei. Neben zahlreichen Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International hat sich auch der Koordinator für die Terrorismusbekämpfung der Europäischen Union, Gilles de Kerchove, für eine Aufnahme von Guantánamo-Häftlingen in Europa ausgesprochen.⁷ Diese Forderung sollte rasch umgesetzt werden. Nur

müssen dabei auch die Folgeprobleme einer Aufnahme bedacht werden. Wenn die europäischen Staaten den ersten Schritt gehen und den Exhäftlingen Asyl gewähren, dann wird es in einem zweiten Schritt zu einer innenpolitischen Überwachung dieser Personen kommen, um sicherzustellen, dass diese keine Gefahr darstellen. Letzteres birgt jedoch enormes innenpolitisches Konfliktpotenzial.

Europa und insbesondere Deutschland sollten deshalb im eigenen Interesse nach Möglichkeit alles unternehmen, damit das Problem Guantánamo rasch ausgeräumt werden kann. Zudem erlangt Deutschland mit der Aufnahme von ehemals Inhaftierten größeren Verhandlungsspielraum gegenüber künftigen Forderungen aus den USA auf anderen Politikfeldern wie etwa der Forderung nach mehr deutschen Truppen für Afghanistan oder der Verschärfung von Wirtschaftssanktionen gegen den Iran.

⁷ Interview mit dem EU-Koordinator für Terrorismusbekämpfung, Gilles de Kerchove: Amerika bei der Schließung Guantánamos helfen, <http://www.euractiv.com/de/meinung/interview-usa-bitten-eu-um-hilfe-schlieung-Guantánamo/article-175865>.

Innereuropäische Konflikte bei der Terrorbekämpfung überwinden

Differenzen in der Terrorbekämpfung sind nicht allein ein transatlantisches Problem. Auch innerhalb der Europäischen Union herrscht wenig Übereinstimmung im Kampf gegen den Terrorismus. Dies hat sich im Zuge der Terroranschläge auf Madrid 2004 und London 2005 zwar verbessert. Die EU einigte sich etwa im März 2004 auf die Einsetzung eines Koordinators für Terrorismusbekämpfung und verabschiedete im Dezember 2005 eine gemeinsame Antiterrorstrategie. Trotzdem herrscht neben der eher zögerlichen Umsetzung der Antiterrormaßnahmen auf nationaler Ebene vor allem Uneinigkeit in der Frage, wie Terrorismus zu definieren ist als auch, welche Informationen ausgetauscht werden können und welche nicht. Dies stellt insbesondere beim Austausch von Geheimdienstinformationen ein Problem dar. Substanzielle Kooperation findet meist nur auf bilateraler Ebene statt. Der ehemalige belgische Premierminister Guy Verhofstadt forderte daher bereits die Gründung einer europäischen Geheimdienstorganisation. Es bleibt jedoch fraglich, ob dies die geheimdienstliche Zusammenarbeit auf europäischer Ebene tatsächlich verbessern würde. So existiert bereits bei der polizeilichen Zusammenarbeit eine europäische Behörde. Die Weitergabe sensibler Informationen über Terrorverdächtige an das Europäische Polizeiamt (Europol) verläuft jedoch eher schleppend. Entscheidend ist deshalb ein Umdenken auf nationaler Ebene.

Ein weiterer Problembereich bei der Terrorbekämpfung ist die Gemeinsame Europäische Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Seit ihrer Gründung 1993 erfolgt die außenpolitische Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten eher mühsam. Dies wirkt sich negativ auf die europäische Zusammenarbeit in Krisenregionen aus, etwa in Afghanistan oder gegenüber dem Iran. Obama hat bereits deutlich gemacht, dass er gerade in diesen Bereichen mehr von den Europäern erwartet. Es reicht also nicht, allein auf den transatlantischen Dialog zu setzen. Die GASP muss endlich zu einem eigenständigen Instrument der Konfliktverhütung und des Krisenmanagements ausgebaut werden, damit Europa künftig in diesem Bereich einen gemeinsamen militärischen, finanziellen und entwicklungspolitischen Beitrag leisten kann.

Eine intensivere Kooperation mit den USA müssen die Europäer mit größerem Engagement erkaufen

Trotz enormer Fortschritte in den vergangenen Jahren behindern inner-europäische Konflikte nach wie vor den gemeinsamen Antiterrorkampf. Die USA werden unter Obama künftig besser zuhören. Dann müssen die Europäer aber auch etwas zu sagen haben. Solange Europa in diesem Bereich nicht mit einer Stimme spricht, lassen sich auch transatlantische Konflikte bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus nur schwer lösen, da die USA notfalls auch bilaterale Abkommen zur Terrorismusbekämpfung mit den einzelnen Mitgliedstaaten treffen. Dies schwächt jedoch die Position Europas insgesamt gegenüber den USA.

Europa muss künftig mehr tun

Europa sollte bei der künftigen Terrorbekämpfung realistische Erwartungen an die USA richten. Zwar wird Obama die schlimmsten Ausuferungen im ameri-

kanischen Antiterrorkampf – Guantánamo Bay, systematische Geheimflüge und Geheimgefängnisse (Renditions), Folter, Überwachung – in rechtsstaatliche Bahnen lenken. Zum Schutz von US-Bürgern vor Terroranschlägen wird jedoch auch der künftige US-Präsident weiter gehen als die Europäer. Jeremy Shapiro vom liberalen Think-Tank Brookings Institution in Washington, und damit sicher nicht im Verdacht, der scheidenden Bush-Administration nahezustehen, bestätigt diese Sichtweise anhand der Geheimflüge und Gefangenentransporte der CIA: „Rendition selbst ist nicht das Problem. Das Problem ist, solche Dinge allein mithilfe exekutiver Ermächtigungen zu vollziehen. Solange die Praxis der Renditions unter guter Aufsicht steht, kann dies ein nützliches Instrument sein.“⁸ Auch die künftige Vorsitzende des Geheimdienstausschusses im Senat, die demokratische Senatorin Dianne Feinstein, verweist darauf, dass in Extremfällen mehr „Flexibilität“ bei den Verhörmethoden notwendig sein könnte.⁹

Darüber hinaus wird Europa durch die Schließung des Gefangenensagers in Guantánamo Bay mit den Folgeproblemen der Bush-Administration konfrontiert. Die stärkere Einbindung in die Entscheidungsprozesse amerikanischer Antiterrorpolitik werden die Europäer bald mit einem stärkeren Engagement, etwa in Afghanistan, erkaufen müssen. Dieses Engagement lässt sich im Gegensatz zu den Jahren der Bush-Regierung aufgrund der hohen europäischen Zustimmungsraten für Obama zwar innenpolitisch besser vermitteln. Vereinfachen wird dies die transatlantische Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus deshalb noch nicht. Das Wort der Stunde in Washington lautet Lastenausgleich. Wenn sich die Europäer künftig nicht stärker im Antiterrorkampf engagieren, insbesondere in Afghanistan, könnte der multilaterale Ansatz Obamas innenpolitisch scheitern. Europa wiederum muss deutlich machen, dass ein stärkeres Engagement im Antiterrorkampf nicht zwangsläufig bedeuten muss, mehr Truppen beispielsweise nach Afghanistan zu entsenden.

Barack Obama hat den Deutschen und Europäern in seiner Berliner Rede den Spiegel vorgehalten: Die Terroranschläge vom 11. September 2001 wurden in Hamburg vorbereitet, das Heroin aus Afghanistan zur Finanzierung des internationalen Terrorismus landet auf Berlins Straßen. Das Problem des internationalen Terrorismus ist nicht allein ein amerikanisches, sondern ein transatlantisches Problem. In den Jahren der Bush-Regierung genügte es, die getroffenen Maßnahmen zu kritisieren. Jetzt muss Europa endlich mit konkreten Lösungsansätzen aufwarten.



SIMON KOSCHUT
ist Programm-
mitarbeiter
USA / Transatlan-
tische Beziehungen
im Forschungs-
institut der DGAP.

⁸ What can the U.S. learn from France's terror fight?, *The Sacramento Bee*, 11.11.2008.

⁹ After sharp words on CIA, Obama faces a delicate task, *New York Times*, 3.12.2008.