SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die Zukunft der Abschreckung

Schwarz, Klaus-Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Schwarz, K.-D. (2005). *Die Zukunft der Abschreckung.* (SWP-Studie, S 13). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-244338

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

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

Klaus-Dieter Schwarz

Die Zukunft der Abschreckung

S 13
Juni 2005
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005

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

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

ISSN 1611-6372

Inhalt

5 **Problemstellung und Schlußfolgerungen**

7 **Das Konzept**

13 **Neue Rahmenbedingungen**

15 **Nukleare Abschreckung**

20 **Proliferation**

24 **Terrorismus**

29 **Bürgerkriege**

35 **Schlußfolgerungen**

38 **Abkürzungen**

Die Zukunft der Abschreckung

Die Strategie der Abschreckung scheint mit dem Untergang der Sowjetunion überholt oder unbrauchbar geworden zu sein. Manche behaupten sogar, die USA hätten sich von ihr verabschiedet. Auch in der europäischen Sicherheitspolitik kommt der Begriff Abschreckung nicht mehr vor, von Konfliktprävention ist statt dessen die Rede, vornehmlich mit nichtmilitärischen Mitteln. Das klingt gut – und ist es auch, beschränkt sich jedoch im Lebenslauf eines Konflikts auf die Phase vor und nach dem Einsatz von Gewalt. Man kommt aber vielfach nicht umhin, der Gewalt mit der Androhung und gelegentlich Anwendung von Gegengewalt zu begegnen, um sie entweder zu verhindern oder zu beenden. Erst eine Symmetrie zwischen Konfliktphasen und geeigneten Instrumenten verspricht Erfolg in der Eindämmung und Mäßigung bzw. Bewältigung und Beendigung von gewaltsamen Konflikten. Dies ist die unvermeidliche Einsicht, die sich aus der Analyse der Konflikte seit Ende des Kalten Krieges ergibt. Sie hat Konsequenzen für die Gestaltung der internationalen und nationalen Politik, auch für die Abschreckung.

Jede Überlegung zur Neubewertung des Konzepts der Abschreckung hat davon auszugehen, daß die Verengung des Begriffs und Inhalts auf das Militärische, insbesondere das Nukleare, überholt ist. Sie hatte in der ungewöhnlichen Konstellation des Ost-West-Konflikts ihre Berechtigung, zumindest im allgemeinen Verständnis. Das Grundkonzept ist jedoch nicht überholt: die Einflußnahme auf das Verhalten anderer, um sie davon abzuhalten, etwas Unakzeptables zu tun, indem man für sie ebenfalls Unakzeptables als Erwiderung in Aussicht stellt – kurz, indem man sie bedroht und notfalls bestraft. Womit, hängt vom jeweiligen Problem und Kontext der Bedrohung ab. Man kann mit vielen Mitteln abschrecken. Selbst in der militärischen Kategorie stehen verschiedene Optionen zur Auswahl, um das Verhalten eines Gegenspielers zu konditionieren oder zu verändern. Man kann zur Abschreckung greifen, um existentielle Interessen zu schützen, Recht und Ordnung zu sichern und normative Verhaltensstandards zu stärken. Sie hat letztendlich den Zweck, Gewalt aus den internationalen Beziehungen zu verdrängen.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, daß Abschrekkung auch künftig im Repertoire der Sicherheits-

politik ein nützliches Instrument bleibt. Sie wird nicht mehr die Rolle spielen wie in der bipolaren und nuklearen Welt des Ost-West-Konflikts mit seinen klaren und berechenbaren Bedrohungen. Doch auch sogenannte Schurkenstaaten, die nach Massenvernichtungswaffen streben, haben viel zu verlieren, ihre Macht und ihre Machthaber das Überleben; selbst sie können also abgeschreckt werden. Ähnliches gilt für Terroristen, nicht für Selbstmordattentäter, aber für die Organisation und für das Unterstützungs- und Sympathisantenmilieu des Terrorismus. Schwieriger sind die Folgen des Staatszerfalls, sind Bürgerkriege mit den Mitteln der traditionellen Abschreckung in den Griff zu bekommen.

Nukleare Abschreckung wirkt künftig nicht anders als während des Kalten Krieges: stabilisierend und kriegsverhütend. Zwar hat sie an Bedeutung in den Beziehungen zwischen den großen Mächten verloren. Struktur und Doktrin der Nuklearstreitkräfte haben sich jedoch kaum verändert. Es gibt noch immer zu viele Kernwaffen, und es wird in Zukunft noch mehr Staaten geben, die solche Waffen besitzen. Die Verbreitung von Kernwaffen wird von den USA einerseits geduldet, andererseits militärisch bekämpft. Beides untergräbt das Fundament der Nichtverbreitungspolitik und kann bewirken, daß sich das Proliferationsproblem eher verschärft als vermindert.

Terrorismus, die Strategie der Schwachen, hat eine neue Qualität des Krieges gegen die westliche Zivilisation hervorgebracht, der mit herkömmlicher Strategie schwer beizukommen ist. Sie ist jedoch nicht immun gegen eine Abschreckung, die ihr das Erreichen ihres politischen Zwecks versagt. Vermeidung von Panik, beharrlicher Widerstand und direkte Abwehr können den Effekt terroristischer Anschläge verringern. Vor allem indirektes Vorgehen verspricht guten Erfolg, wenn es gelingt, den Terrorismus von seinem gesellschaftlichen Umfeld zu isolieren. Anti-Terrorpolitik muß daher gleichzeitig Handlungen, Organisation und Quellen des Terrorismus bekämpfen.

Bürgerkriege zählen zu den schwierigsten Herausforderungen der Sicherheit im 21. Jahrhundert. Sie zerstören auch jene Strukturen, die es ermöglichen, Ziele und Absichten der Bürgerkriegsparteien zuverlässig einzuschätzen und die Parteien selbst mit glaubwürdigen Drohungen zu beeindrucken. Abschreckung trifft in solchen Konflikten auf verworrene Situationen. Androhung und Anwendung von Strafmaßnahmen können zwar mehr Klarheit bewirken, überlassen aber dem Gegner die Initiative. Was wirklich zählt, ist die bewaffnete Intervention. Wenige konnten jedoch erreichen, was sie beabsichtigten. Westliche Regierungen sind daher gut beraten, genau zu prüfen, ob sie den Einsatz von Streitkräften in Bürgerkriegen auf fremdem Territorium politisch und militärisch durchhalten können.

Das Konzept

Abschreckung dominierte vier Jahrzehnte lang die Supermachtrivalität und regulierte den Ost-West-Konflikt. Jede Außen- und Sicherheitspolitik nahm damals Bezug auf ihre Bedingungen und Erfordernisse. Ihre Aufgabe war, einen Krieg zwischen Ost und West zu verhindern. Drei Faktoren trugen dazu bei, daß dieser Krieg nicht stattfand: erstens die Kernwaffe, die für keinen Zweck besser geeignet war als für diesen, zweitens die Bipolarität des internationalen Systems, ein Sonderfall des Gleichgewichts der Mächte (»Gleichgewicht des Schreckens«), drittens ein vitales Interesse beider Seiten an der Vermeidung einer gefährlichen Verschärfung des Gegensatzes, woraus sich die Politik einer »gemeinsamen Sicherheit« entwickelte (friedliche Koexistenz, Rüstungskontrolle, Entspannungspolitik), die eine relativ stabile Ordnung zustande brachte.

Keine Politik hat die Abschreckungsstrategie stärker geprägt als die amerikanische. Deshalb ist die Einschätzung des amtierenden Präsidenten George W. Bush besonders relevant: »Im Großteil des letzten Jahrhunderts«, erklärte er vor Absolventen der Militärakademie in West Point, »verließ sich Amerikas Verteidigung auf die Doktrin der Abschreckung und Eindämmung des Kalten Krieges. In einigen Fällen sind diese Strategien noch anwendbar. Aber neue Bedrohungen erfordern auch neues Denken. Abschreckung – die Aussicht auf massive Vergeltungsschläge gegen Nationen – ist bedeutungslos gegen ein im Schatten operierendes Terrornetzwerk, das kein Land und keine Bevölkerung verteidigen muß. Eindämmung ist nicht möglich, wenn verrückte Diktatoren Massenvernichtungswaffen besitzen und Raketen als Träger für diese Waffen haben oder sie insgeheim terroristischen Verbündeten zur Verfügung stellen [...]. Wenn wir warten, bis Bedrohungen voll und ganz Gestalt annehmen, werden wir zu lange gewartet haben [...]. Wir müssen die Schlacht zum Feind bringen, seine Pläne durchkreuzen und den schlimmsten Bedrohungen begegnen, bevor sie auftreten.«[1] War die Abschreckung also eine Strategie zur Lösung der Sicherheitsprobleme von gestern?

Festzuhalten ist zunächst, daß Präsident Bush das Konzept und die Strategie der Abschreckung nicht für überholt oder ungültig erklärt hat, wie von vielen Kommentatoren behauptet wird. Dies gilt lediglich für solche Bedrohungen, die nicht abgeschreckt werden können.[2] Richtig ist allerdings, daß die Strategie der nuklearen Abschreckung – »the promise of massive retaliation« – in der amerikanischen Sicherheitsdebatte seit langem auf generelle Skepsis gestoßen ist, besonders im Lager der Konservativen. Ronald Reagan war der erste US-Präsident, der sie öffentlich in Frage gestellt hat und mit seiner »Strategischen Verteidigungsinitiative« den Amerikanern die Vision suggerierte, daß ihr Land wieder in den alten Zustand der Unverwundbarkeit versetzt werden könne. Das steht zwar in den Sternen, auch wenn der gegenwärtige Präsident den Aufbau einer nationalen Raketenabwehr vorantreibt.[3] Doch das Prinzip der Verteidi-

1 Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy, White House, 1.6.2002.

2 Daß die Betonung der Präemption keine Abweichung von der Abschreckung bedeutet, betont Condoleezza *Rice*, damals Sicherheitsberaterin des Präsidenten: »The National Security Strategy does not overturn five decades of doctrine and jettison either containment or deterrence [...]. But some threats are so potentially catastrophic – and arrive with so little warning, by means that are untraceable – that they cannot be contained [...]. Preemption is not a new concept [...]. But this approach must be treated with great caution. The number of cases in which it might be justified will always be small. It does not give a green light – to the United States or any other nation – to act first without exhausting other means, including diplomacy: preempting action does not come at the beginning of a long chain of effort. The threat must be very grave: And the risk of waiting must far outweigh the risks of action.« (Zit. aus: A Balance of Power that Favors Freedom, Rede am Manhattan Institute for Policy Research, New York, 1.10.2002.)

3 Die Strategic Defense Initiative (SDI) von 1983 richtete sich auf der Basis exotischer Technologien gegen die damalige sowjetische Kernwaffenbedrohung. Heute begründet die Bush-Administration den Aufbau eines mehrschichtigen globalen Raketenabwehrsystems mit der Bedrohung durch Terrorismus und Risikostaaten wie Nordkorea und Iran – beides insofern fragwürdige Begründungen, als eine Raketenabwehr die Anschläge vom 11.9.2001 nicht hätte verhindern können und »Schurkenstaaten« bisher über keine Raketen interkontinentaler Reichweite verfügen. Auch die technischen Probleme sind bisher weitgehend ungelöst, vor allem die Abwehr von Gegenmaßnahmen (Einsatz von Täuschkörpern, Submunition, elektronische Störmaßnahmen etc.).

gung anstelle der Vergeltung ist seither Zug um Zug in den Vordergrund getreten: die Stärkung der konventionellen Verteidigung in den achtziger Jahren (»AirLand Battle«)[4]; die Politik der »Gegenproliferation« im folgenden Jahrzehnt, bestehend aus einem Bündel von aktiven und passiven Schutzvorkehrungen gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen; nach dem Terroranschlag vom 11. September 2001 die »Homeland Security«, institutionalisiert in einem neu geschaffenen Ministerium zur Stärkung der inneren Sicherheit;[5] und schließlich die »antizipatorische Selbstverteidigung«.[6] Diese Option ist völkerrechtlich und politisch umstritten und hat sich im Irakkonflikt als extrem problematisch erwiesen.[7]

Ein guter Teil der Kritik am Konzept der Abschrekkung beruht auf mangelnder Klarheit über den Inhalt des Begriffs. Glenn Snyder, einer der Pioniere der Abschreckungsstrategie, beschreibt sie als eine Form politischer Macht: »Wenn wir politische Macht allgemein als die Fähigkeit definieren, andere zu veranlassen, etwas zu tun oder nicht zu tun (was sie andernfalls getan oder nicht getan hätten), so ist Abschreckung einfach der negative Aspekt politischer Macht. Es ist die Macht, jemanden davon abzuhalten, etwas zu tun, was den eigenen Interessen zuwiderläuft – und dies aufgrund angedrohter Sanktionen.«[8] Abschreckung ist also wie Macht eine relationale Kategorie, es gibt sie nicht an und für sich. Man kann sie auch nicht einseitig herstellen, weder mit atomarer Bewaffnung noch mit beispielloser militärischer Überlegenheit. Sie ist vielmehr das Ergebnis einer Beziehung zwischen jener Seite, die abschrecken will, und der anderen,

Die bisherigen Testergebnisse sind unbefriedigend und entsprechen nicht dem geforderten Fähigkeitsprofil. Folglich verzögert sich die für 2005/06 geplante Fertigstellung der Testanlagen für das Midcourse-Defense-Segment in Alaska und Kalifornien. Seit 1983 haben die USA mehr als 70 Mrd. Dollar (bis 2001), unter Bush bisher 31 Mrd. für das Projekt ausgegeben; weitere 40 Mrd. sind für die nächsten vier Jahre beantragt. Kritiker bezweifeln die Zuverlässigkeit eines Raketenabwehrsystems, insbesondere die Realisierbarkeit des Boost-Phase-Segments, und halten die Investitionen in dieses Vorhaben für massive Geldverschwendung. Vgl. James M. *Lindsay*/Michael *O'Hanlon*, Defending America: The Case for a Limited National Missile Defense, Washington, D.C.: Brookings Institution, 2001; Charles *Glaser*/Steve *Fetter*, National Missile Defense and the Future of U.S. Nuclear Weapons Policy, in: International Security, 26 (Sommer 2001) 1, S. 40–92; insbesondere den Report of the American Physical Society Study Group on Boost-Phase Intercept Systems for National Missile Defense. Scientific and Technical Issues, Juli 2003.

4 Dieses Konzept, das der konventionellen Vorneverteidigung eine längere Durchhaltefähigkeit geben sollte durch Bekämpfung der Kräfte des Warschauer Paktes in der Tiefe mittels Radar und weitreichender Flugkörper (JSTARS und ATACMS), findet heute in der Anwendung der Informationstechnologien auf Bewaffnung, Führung und Organisation der Streitkräfte (»Revolution in Military Affairs«) eine Fortsetzung.

5 Das Department of Homeland Security faßt 22 Behörden und Regierungsstellen vom Küstenschutz bis zur Einwanderungskontrolle mit insgesamt 170 000 Beschäftigten zusammen. Die Schaffung dieser Superbehörde gilt als die größte Reorganisationsmaßnahme des Regierungsapparates der USA seit der National Security Act von 1947.

6 The National Security Strategy of the United States of America, Washington, D.C.: White House, September 2002 (im folgenden: NSS); hier zitiert nach der amtlichen deutschen Version, <http://www.us-botschaft.de/germany-ger/img/assets/9436/nss.pdf>, S. 23.

7 Die Bush-Doktrin beruht auf der Überzeugung, daß man angesichts der neuen Bedrohungen den Beweis feindlicher Absichten nicht mehr abwarten kann, wobei sie betont, daß die Selbstverteidigung im Falle eines unmittelbar bevorstehenden Angriffs völkerrechtlich zulässig sei (Art. 51 UN-Charta). Diese Auffassung ist nicht umstritten, wohl aber die Ausdehnung des Rechts zur Selbstverteidigung auf den Fall eines Angriffs, der nicht unmittelbar bevorsteht, mit dem man aber rechnet. Soll man warten, bis ein terroristischer oder nuklearer Massenmord unmittelbar bevorsteht oder stattfindet? Auch völkerrechtlich ist die Prävention gegen nicht unmittelbare Bedrohungen möglich, allerdings nur im Rahmen der Bestimmungen des Kapitels VII der UN-Charta, also mit Billigung des UN-Sicherheitsrates. Die eigentliche Streitfrage ist, ob sie auch unilateral unternommen werden darf. Dies behauptet die Bush-Regierung, indem sie argumentiert, daß diese Option durch Artikel 51 UN-Charta gedeckt sei. Damit entfällt praktisch jede Differenzierung zwischen legaler Selbstverteidigung und Verbot des Angriffskrieges (Art. 2 Abs. 4 UN-Charta). Die USA nehmen also für sich das Recht auf präventive Selbstverteidigung gegen jeden potentiellen Gegner in Anspruch, »selbst wenn Unsicherheit darüber besteht, wann und wo der Feind angreifen wird.« (NSS, S. 23.)

8 Glenn H. *Snyder*, Deterrence and Power, in: Journal of Conflict Resolution, 4 (1960), S. 164. Andere Definitionen des Begriffs: »the persuasion of one's opponent that the costs and/or risks of a given course of action he might take overweigh its benefits« (Alexander L. *George*/Richard *Smoke*, Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice, New York 1974, S. 11); »the prevention from action by fear of consequences. Deterrence is a state of mind brought about by the existence of a credible threat of unacceptable counteraction« (Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Pub. 1-02, Washington, D.C. 1994, S. 115); »Deterrence can be a technique, a doctrine and a state of mind. In all cases it is about setting boundaries for actions and establishing the risks associated with the crossing of those boundaries« (Lawrence *Freedman*, Deterrence, Cambridge: Polity Press, 2004, S. 116).

die abgeschreckt werden soll, indem man ihr jeweils die Kosten und den Nutzen alternativen Verhaltens vor Augen führt. Abschreckung findet also im Kopf des Gegners statt und ist auf dessen mehr oder weniger erzwungene Kooperation angewiesen. Dabei läßt sich nicht einmal genau feststellen, warum er kooperiert, denn der Erfolg der Abschreckung bemißt sich an Ereignissen, die nicht eingetreten sind. Sie können auch unwahrscheinlich gewesen sein; oder eine Drohung kann tatsächlich abschreckend gewirkt haben, der Gegner aber behaupten, gar keine feindliche Absicht gehegt zu haben. Mit anderen Worten: Abschreckung ist ein schwer faßbares Konzept und ein unzuverlässiges Instrument, weil sie nicht nach den Regeln der gewöhnlichen linearen Logik funktioniert.

Es gibt mehrere Spielarten der Abschreckung. Sie differenzieren sich in der Frage, was abgeschreckt werden soll und wie dies am besten zu bewerkstelligen ist. Sie weisen unterscheidbare Merkmale auf, die sich allerdings in der Praxis relativieren und überschneiden, da Abschreckung extrem kontextabhängig ist, besonders von den konkreten Bedrohungssituationen und den jeweils glaubwürdigsten und wirksamsten Reaktionsmöglichkeiten. Die folgenden Definitionen sind daher als idealtypische Beschreibungen zu verstehen.

Unmittelbare und allgemeine Abschreckung[9]: Der bekannteste, aber keineswegs häufigste Typ ist die Abschreckung durch Androhung eines Schadens in einer akuten Konfliktsituation. Sie wird auch im Krieg angewendet *(intra war deterrence)*, ebenso zur Konfliktprävention vor und nach dem Ausbruch von Kriegshandlungen. Robustes Peacekeeping und Peace-Enforcement kommen ebenfalls ohne sie nicht aus. Ihre Wirkung beruht auf drei Bedingungen: erstens muß die Drohung der Gegenseite klar und deutlich mitgeteilt werden, zweitens muß sie den Adressaten davon überzeugen, daß ihre Wahrmachung ihn teurer zu stehen käme als der erwartete Gewinn seiner geplanten Handlung, und drittens muß die Drohung glaubwürdig sein. Letzteres erfordert keine Gewißheit; es reicht eine gewisse Wahrscheinlichkeit, daß eine Drohung wahrgemacht wird.

Unmittelbare Abschreckung ist relativ selten, mehr oder weniger ständig präsent hingegen die allgemeine Abschreckung, die sich gegen eine reale, aber nicht unmittelbare Bedrohung richtet. Sie soll bewirken, daß ein Gegner nicht einmal in Erwägung zieht, zur Gewalt zu greifen – wie während des Ost-West-Konflikts, in dem Abschreckung von den politischen Eliten beiderseits so internalisiert und institutionalisiert worden war in Bündnissen, Sicherheitsgarantien, militärischen Gleichgewichten und Rüstungskontrollabkommen, daß unmittelbare Abschreckung gar nicht mehr stattzufinden brauchte. Tatsächlich sind von keiner Seite je Drohungen explizit ausgesprochen worden, allenfalls in sehr vager und indirekter Formulierung. Heute praktizieren die USA allgemeine Abschreckung durch globale militärische Präsenz und Dominanz, wofür man neuerdings den französischen Begriff »dissuasion« verwendet, der etwas milder klingt als »deterrence« und davon abraten soll, sich auf eine Rüstungskonkurrenz mit der Weltsupermacht einzulassen, vor allem nach Kernwaffen zu streben. »Dissuasion« bedeutet Rüstungsbeschränkung für andere Mächte, nicht aber für die eigene Macht.[10]

Bestrafung und Verweigerung[11]: Abschreckung durch Bestrafung *(by punishment)* oder Vergeltung zielt auf die zivilen Ressourcen eines Gegners *(countervalue)*, Abschreckung durch Verweigerung *(by denial)* richtet sich gegen dessen militärische Fähigkeiten und Handlungsoptionen *(counterforce)*. Die erste Strategie setzt auf Furcht und impliziert pure Gewalt, die zweite auf Erfolgsverweigerung durch aktive und passive Verteidigung. Massive Vergeltungsoptionen haben heute an Bedeutung verloren, sind aber nach wie vor Bestandteil der nuklearen Abschreckung.

Schon während des Kalten Krieges wurde die Verteidigung wichtiger. Ihr Zweck ist die Schadensbegrenzung. Dazu ist es nicht notwendig, das gegnerische Machtpotential zu vernichten, es muß lediglich in einem Maße geschwächt werden, daß es nicht wirkungsvoll eingesetzt werden kann. Diese

9 Vgl. Patrick *Morgan*, Deterrence: A Conceptional Analysis, Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1977, der die Unterscheidung zwischen »immediate and general deterrence« in die Abschreckungsdebatte eingebracht hat.

10 »Dissuading future military competition« wird als zweites verteidigungspolitisches Ziel der USA genannt neben (1) »assuring allies and friends«, (3) »deterring threats and coercion against U.S. interests«; (4) »if deterrence fails, decisively defeating any adversary« (Quadrennial Defense Review Report, 30.10.2001, S. 11ff).

11 Auch diese Typen der Abschreckung hat Glenn H. *Snyder* erstmals herausgearbeitet: Deterrence by Denial and Punishment, Princeton 1958; Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security, Princeton 1961, S. 14–16.

Strategie hat klare Vorteile gegenüber der Bestrafung, die dem Gegner zwar Schaden zufügt, es aber seiner Entscheidung überläßt, welche Konsequenzen er daraus zieht – häufig die falschen, wie die Stärkung des Widerstandswillens durch unterschiedslose Gewaltanwendung in vielen Kriegen beweist. Gezielte Abwehr seiner Operationen und Zerstörung seiner Kommando- und Führungszentralen ermöglichten dagegen Kontrolle über sein weiteres Verhalten – wie beispielsweise in Bosnien 1995, als es gelang, das serbische C^3-System mit Luftschlägen auszuschalten und mit einer flankierenden kroatisch-bosnischen Bodenoffensive die Belgrader Regierung zum Rückzug zu zwingen. Die sogenannte »Revolution in Militärischen Angelegenheiten« bietet in den Bereichen Aufklärung, Kommunikation, Informationsverarbeitung und Zielbekämpfung zahlreiche Möglichkeiten zur Optimierung solcher »denial«-Fähigkeiten und zur Minimierung von Kollateralschäden und Verlusten. Der Nachteil ist, daß solche Fähigkeiten sehr teuer und weniger abschreckungswirksam sind als nukleare, wie das notorische Versagen der Abschreckung mit konventionellen Streitkräften in der Strategie- und Kriegsgeschichte gezeigt hat. Die NATO-Strategie der »Flexiblen Reaktion« kombinierte deshalb beide Optionen, um das nukleare Risiko zu vermindern und zugleich einen möglichst hohen Abschreckungseffekt zu erzielen.

Zentrale und erweiterte Abschreckung: Es ist ein Unterschied, ob die Abschreckung nur dem Schutz der vitalen Interessen dient, der Sicherheit des eigenen Territoriums gegen einen Angriff, oder ob sie auch Verbündeten Sicherheit gewährleistet. Die Glaubwürdigkeit der zentralen Abschreckung ist höher einzuschätzen als die der erweiterten. Letztere verlor im Verlauf des Kalten Krieges durch Verlust der amerikanischen nuklearen Überlegenheit an Glaubwürdigkeit. Zumindest inoffiziell setzte sich die Überzeugung durch, daß der Zweck nuklearer Waffen nur darin bestehen konnte, den Gegner vom Einsatz seiner eigenen Kernwaffen abzuschrecken.[12] Die sogenannte Bush-Doktrin bezweifelt auch diesen Zweck angesichts der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen in den Händen von Tyrannen und Terroristen und stellt die Glaubwürdigkeit der erweiterten Abschreckung generell in Frage. Sie will daher entsprechende Bedrohungen vorgreifend ausschalten.

Abschreckung und Erzwingung: Drohungen können nicht nur passiv-defensiv eingesetzt werden, sondern auch aktiv-offensiv, um einen Gegner zu zwingen, sein aktuelles Fehlverhalten oder einen unerwünschten Zustand zu verändern (»compellence«, »coercive diplomacy«, zu deutsch Nötigung oder Erzwingungsdiplomatie).[13] Diese Strategie wird nur relevant, wenn Abschreckung versagt hat oder gar nicht versucht worden ist – beispielsweise in Konfliktfällen wie Kuba 1962, Falkland 1982, Kuwait 1990 und Kosovo 1999. Sie funktioniert nach demselben Muster wie die unmittelbare Abschreckung und soll ebenfalls den Krieg vermeiden, allerdings mit Hilfe demonstrativer und notfalls begrenzter Anwendung militärischer Gewalt, doch in deutlichem Gegensatz zur Kriegführung, also Angriff oder Verteidigung.[14] Der Unterschied zwischen Abschreckung und Erzwingung ist folglich gering, denn in akuten Abschreckungssituationen sind meist beide Formen der Drohung präsent wie in der Kubakrise 1962, in der die USA die Sowjetunion zwangen, ihre Raketenstellungen auf Kuba zu beseitigen (Nötigung) und keine weiteren mit Raketen beladenen Schiffe durch die blockierten Seegebiete passieren zu lassen (Abschreckung). Typisch für solche Situationen ist, daß Abschreckung und Erzwingung sich ergänzen und vermischen. Sie müssen daher als komplementäre Strategien betrachtet werden, die in der Praxis – insbesondere im Krisenmanagement – nicht voneinander zu unterscheiden sind.

Trotzdem ist es wichtig, den Unterschied zu beachten, denn die praktische Erfahrung zeigt, daß es wesentlich leichter ist, andere von etwas abzuhalten, als sie zu zwingen, ihr Verhalten zu ändern. Dies bestätigt auch die ernüchternde Bilanz der nach Beendigung des Kalten Krieges zahlreich durchgeführten westlichen Militärinterventionen und verhängten

12 Vgl. Robert S. *McNamara*, The Military Role of Nuclear Weapons: Perceptions and Misperceptions, in: Foreign Affairs, 62 (Herbst 1983) 1, S. 59–80.

13 Diese Unterscheidung hat Thomas *Schelling* in die Abschreckungsdebatte eingeführt, der »compellent threats« als »intended to make an adversary do something (or cease doing something)« definiert im Unterschied zu »deterrent threats« als »intended to keep him from doing something«. Siehe *ders.*, The Strategy of Conflict, London: Oxford University Press, 1960. Zum Begriff »coercive diplomacy« vgl. Alexander L. *George*/William E. *Simons* (Hg.), The Limits of Coercive Diplomacy, Boulder, CO: Westview Press, 1994.

14 Thomas *Schelling* unterscheidet daher zwischen Zwang *(coercion)* – auch Abschreckung ist eine Form des Zwangs – und Anwendung roher Gewalt *(brute force)*, das heißt Krieg.

Wirtschaftssanktionen.[15] Erzwingung ist riskanter als Abschreckung und kann die Kontrahenten in eine Eskalation von Drohungen und Gegendrohungen hineinführen, in der sie ihre Rollen zwischen Objekt und Subjekt der Abschreckung mehrfach wechseln, woraus sich fatale Mißverständnisse ergeben können. Eine solche Situation zu meistern erfordert großen Aufwand und viel politisches Geschick. Deshalb hat es sich als zweckmäßig erwiesen, Zwangsmaßnahmen mit positiven Angeboten zu verknüpfen, um so einer Bedrohung mit doppeltem Anreiz entgegenzuwirken. Richtig kombiniert, kann die Methode »Zuckerbrot und Peitsche« mehr erreichen als Abschreckung alleine.[16]

Zusammengefaßt: Abschreckung ist ein vielfältiges Phänomen, das in mannigfachen Konflikten wirksam sein kann und vor allem mit Hilfe von Techniken der Einschüchterung und angedrohten Bestrafung zur Geltung gebracht wird. Sie ist eine Form politischer Macht und kann mit einer Vielzahl von Mitteln bewirkt werden: politischen, wirtschaftlichen, sozialen, rechtlichen und militärischen. Abschreckung wird daher mißverstanden, wenn man sie auf die militärische Sicherheitspolitik reduziert, wie es in der Zeit des Kalten Krieges weithin üblich war, oder sie als ein typisches Element traditioneller Machtpolitik begreift, die Gewalt androht oder einsetzt, um Vorteile zu erringen und Nachteile zu vermeiden. Ihr Gehalt ist wesentlich umfassender und beruht auf dem Einsatz vielfältiger und sich ergänzender Machtmittel, nicht nur der »harten«, sondern auch der »weichen« Macht der Diplomatie, mit der sie bei der Verfolgung außenpolitischer Interessen und der Gestaltung internationaler Ordnung eng zusammenwirkt.

Abschreckung ist also ein politisches Konzept und, davon abgeleitet, ein militärisches, das ohne eine klare Vorstellung, was man erreichen und wie man mit Konflikten und Bedrohungen umgehen will, nicht sinnvoll genutzt werden kann. Sie dient der Diplomatie als Mittel, die ohne Macht impotent wäre. Insofern ist Abschreckung als das tägliche Brot von Diplomatie und Politik zu betrachten, das zur Konfliktbearbeitung und Friedenssicherung benötigt wird. Zweck und Mittel der militärischen Abschreckung müssen diesen Aufgaben ebenfalls entsprechen. Das gilt insbesondere für die nukleare Abschreckung, die nur legitimiert werden kann als Mittel, Gewalt und Krieg aus der Politik fortschreitend zu verdrängen. Dies heißt aber, daß die nuklearen Mächte verpflichtet sind, politische und militärische Selbstbeschränkung zu üben und das Funktionieren einer internationalen Ordnung zu stärken, gestützt auf Normen, Regeln und Standards des politischen Verhaltens und auf Zusammenarbeit in internationalen Organisationen. Das bedeutet für militärische Maßnahmen gleichermaßen, daß sie an Rechtsnormen und ordnungsgemäße Verfahren, wie in der UN-Charta festgelegt, gebunden sein müssen. So verlangt es auch der EU-Verfassungsvertrag (Art. I-41) in der zentralen Bestimmung der künftigen Außen- und Sicherheitspolitik der Union.

Aus dieser realpolitischen und normativen Sicht ist die Rolle der Abschreckung in den gegenwärtigen internationalen Beziehungen zu betrachten.[17] Nicht

15 In ihrer Untersuchung von acht Konfliktfällen der neunziger Jahre (Irak, Somalia, Haiti, Nordkorea, Bosnien, China, Kosovo, Afghanistan) kommen Robert J. *Art* und Patrick M. *Cronin* (Hg.), The United States and Coercive Diplomacy, Washington, D.C. 2003, zu dem Ergebnis: 25% Erfolg, 63% Mißerfolg, 13% unentschieden. Auch Wirtschaftssanktionen hatten bei nur einem Drittel aller Fälle nicht mehr als mäßigen Erfolg. Vgl. die umfassende Untersuchung von 120 Sanktionsfällen von Gary Clyde *Hufbauer*/Jeffrey J. *Schott*/Kimberly Ann *Elliott*, Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990. Siehe auch Peter *Rudolf*, Amerikanische Sanktionspolitik und Transatlantische Beziehungen: Konflikte und Gestaltungsaufgaben, unveröffentlichtes Arbeitspapier, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, 1998.

16 Beispielsweise in der Kubakrise durch Abzug der amerikanischen Jupiter-Raketen aus der Türkei, womit der Kreml-Führung ein Einlenken auf Kuba ohne Gesichtsverlust erleichtert wurde. Solche Konzessionen werden in der Regel erst wirksam, nachdem Abschreckung bzw. Erzwingung eine Veränderung im Kosten-Nutzen-Kalkül des Gegners herbeigeführt haben. Andernfalls können sie als Zeichen der Schwäche ausgelegt werden. Vgl. dazu grundlegend Alexander L. *George*/Richard *Smoke*, Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice, New York: Columbia University Press, 1974; Alexander L. *George*/William E. *Simons* (Hg.), The Limits of Coercive Diplomacy, Boulder, CO: Westview Press, 1994.

17 Zur Betonung des normativen Ansatzes vgl. *Freedman*, Deterrence [wie Fn. 8]. Wegweisend hierfür war die »englische Denkschule« der Internationalen Beziehungen, vor allem Hedley *Bull*, The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics, London 1977. Daran knüpft die sozialkonstruktivistische Theorie der Internationalen Beziehungen mit der Hypothese an, daß sich das Handeln der Akteure in der internationalen Politik nicht nur an ihren Interessen orientiert, sondern wesentlich durch Normen geprägt wird, die sich im internationalen Diskurs entwickeln und allgemeine Geltung beanspruchen, wie zum Beispiel das Verbot des Angriffskrieges und des Völkermords oder die UN-Sicherheitsratsresolutionen 1373 (2001) und 1540 (2004) gegen Terrorismus und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen an

von ungefähr funktioniert sie am besten, wenn die Akteure möglichst rational im Rahmen hinreichend geregelter Beziehungen in einer Weise handeln, daß ihr Verhalten berechenbar und beeinflußbar ist. Dies war während des Kalten Krieges weitgehend der Fall. Die Bipolarität des internationalen Systems und der Ausnahmecharakter der Kernwaffen vereinfachten Kriegsverhütung und Konfliktregelung durch Abschreckung, auch wenn ihre Anwendung in konkreten Konfliktsituationen nicht so einfach war (Korea, Vietnam, Kuba). Doch es gab Standards und Regeln des politischen und militärischen Verhaltens, eine Praxis der politisch-strategischen Selbstbeschränkung der Nuklearmächte und große Vorsicht im Umgang mit dem Risiko des Krieges, die maßgeblich zur Stabilität der Ost-West-Beziehungen beitrugen. Diese Rahmenbedingungen und Strukturen des internationalen Systems haben sich seit dem Umbruch in der Weltpolitik grundlegend verändert. Dies führt zu der Frage nach dem Kontext, der die Rolle und Bedeutung der Abschreckung unter den gegenwärtigen Bedingungen des internationalen Systems und der damit verbundenen Sicherheitsprobleme bestimmt.

nichtstaatliche Akteure, die alle Staaten zu gesetzgeberischen und vollziehenden Maßnahmen verpflichten. Solche Normen tragen wesentlich zum Abbau der Systemanarchie in den internationalen Beziehungen bei und können durch Abschrekkung gestärkt werden.

Neue Rahmenbedingungen

Es gibt heute keine klaren Konflikt- und Kooperationsstrukturen und keine klar definierbaren Bedrohungen wie damals. Eine stabile Weltordnung ist nicht in Sicht. Als die alte verschwand, richteten sich die Hoffnungen auf einen Neuentwurf der amerikanischen Weltmachtpolitik im Rahmen der Organisation der Vereinten Nationen nach den Regeln der UN-Charta, die die USA selber federführend am Ende des Zweiten Weltkrieges geschaffen haben. Doch die Bush-Administration verzichtete weitgehend auf die Rolle, die Amerika als Weltführungsmacht in der internationalen Zusammenarbeit für die Gewährleistung einer funktionsfähigen internationalen Ordnung bis dahin gespielt hatte. Ohne Autorität und Konsens der Staatengesellschaft ist indes die militärische und politische Vormachtstellung der USA für die Lösung der heutigen Sicherheitsprobleme nicht ausreichend. Auch das transatlantische Verhältnis, bisher ein tragendes Element des internationalen Systems, befindet sich im Umbruch.[18] Zugleich wächst die Zahl der sicherheitspolitisch relevanten Akteure, so daß die internationalen Beziehungen immer weniger im Sinne ordnungspolitischer Zielsetzungen beeinflußbar erscheinen. Dazu tragen die Ausbreitung der technologischen Zivilisation, Verdichtung der Interaktionsprozesse und Vernetzung der Massenmedien bei. Regionale Konflikte und fundamentalistische Bewegungen gewinnen dadurch an Bedeutung, während militärische Sicherheitspolitik und traditionelle Machtstrukturen an Wirksamkeit einbüßen, denn Wissenschaft und Technik stellen Zerstörungspotentiale zur Verfügung, die das Machtgefälle zwischen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren relativieren. Diese Veränderungen erschweren gemeinsame Bedrohungsperzeptionen und sicherheitspolitische Konzeptionen, auf denen die strategische Einheit des Westens gründete.

Andererseits ist die Plausibilität von Kriegen zwischen großen Mächten gesunken, nicht als Folge von Abschreckung, sondern aus anderen Gründen (Zunahme komplexer Interdependenzen, Aufbau regionaler Kooperationsstrukturen, Ausbreitung von Demokratie und Marktwirtschaft). Allerdings richten sich die USA darauf ein, daß die Machtrivalität zwischen den Großmächten zurückkehrt. Der Aufstieg Chinas zur Weltmacht wird mit Sorge betrachtet. Auch der Weg Rußlands bleibt ungewiß. Eine Machtergreifung radikaler Fundamentalisten in muslimischen Staaten (Saudi-Arabien, Pakistan etc.) ist ebenfalls nicht auszuschließen. Für solche Rückfälle in die internationale Konfrontation bleibt die herkömmliche Abschreckung nützlich.

Heute prägen Bedrohungen die internationale Politik, die nicht in gleicher Weise definiert werden können wie die alten: kein benennbarer und berechenbarer Gegner, keine klare feindliche Absicht, kein bedeutendes militärisches Potential. Sie sind nicht mehr existentiell, massiv, sichtbar und symmetrisch, sondern diffus, komplex und asymmetrisch. Auch ihre Urheber und Ursachen bzw. Absichten sind schwer zu identifizieren, zu lokalisieren und zu kalkulieren. Dies gilt vor allem für die vielbeschworenen Hauptbedrohungen: internationaler Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale und innerstaatliche Konflikte, neben all den anderen Risiken wie Staatszerfall, organisierte Kriminalität, Umweltzerstörung, Epidemien, Armut und so weiter.[19] Neu ist, daß Bedrohungen und Risiken sich vermischen und grenzüberschreitend auftreten, ein Produkt der Globalisierung. Nicht neu ist, daß sie von den Gesellschaften unterschiedlich wahrgenommen werden: in den USA nach dem 11. September dramatisch, in Europa eher gelassen, da man sich auf den Zustand der Verwundbarkeit eingestellt hat. Auch die Antworten auf die neuen Bedrohungen unterscheiden sich. Die USA bevorzugen militärische Lösungen (»war against terror«, »preemptive actions«), die Europäer »vorbeugendes Engagement«.[20]

18 Vgl. Helga *Haftendorn*, Das Atlantische Bündnis in der Anpassungskrise, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2005 (S 5/2005); Ronja *Kempin*/Benjamin *Schreer*, Rekonstruktion des Westens? Aus europäischen Fachzeitschriften, 2. Halbjahr 2004, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2005 (SWP-Zeitschriftenschau 1/2005).

19 Vgl. die einschlägigen Strategiedokumente wie NSS oder die Europäische Sicherheitsstrategie: *Europäischer Rat*, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel, 12.12.2003 (im folgenden ESS).

20 Im Entwurf der ESS war noch von »preemptive engagement« die Rede. Im verabschiedeten Dokument von Thessa-

Abschreckung bleibt eine wesentliche Komponente und wichtige Interaktionsform in der internationalen Politik. Sie kann auch wirksam gegen viele der neuen Bedrohungen eingesetzt werden. Ihr Zweck, Schranken gegen Gefahren aufzurichten und auf Gegner mit Druck und Anreizen, Drohungen und Zwangsmaßnahmen Einfluß zu nehmen, ist so elementar und uralt, daß die Behauptung, sie sei nutzlos geworden, nur erstaunen kann. Freilich müssen ihre Stärken und Schwächen verstanden, muß sie als Konzept an die Bedingungen der Zeit und Art der Bedrohungen angepaßt werden. Sie ist, wann immer möglich, dem Gewalteinsatz vorzuziehen, dessen Wirkungen widersprüchlich und wenig überzeugend sind, wie die militärischen Konfliktreaktionen seit Ende des Kalten Krieges gezeigt haben. Daß Abschreckung unzuverlässig ist und nicht folgerichtig funktioniert, liegt in ihrer Natur. Doch die Alternativen wie eine Politik der Anpassung und Schwäche oder Beschwichtigung oder der Krieg sind mit noch größeren Mängeln behaftet. Um so wichtiger ist, Abschreckung mit Vorsicht und als Teil eines breiten Ansatzes sicherheitspolitischer Problemlösung zu verwenden und sich gründlicher mit der Beurteilung der neuen Bedrohungen und Gefahren zu befassen.

Abschreckung ist in der neuen Sicherheitslage zweifellos heikler als in der alten. Damals konnte man davon ausgehen, daß die sowjetische Führung ein konservatives Risikoverhalten an den Tag legte und sich im Sinne der Abschreckungslogik rational verhielt. Heute geht es nicht mehr um Vermeidung eines Weltkrieges, sondern um Abschreckung von Machthabern und Gewaltakteuren, die den Status quo unakzeptabel finden und viel riskieren, um die bestehende Ordnung zu verändern. Es ist daher schwierig herauszufinden, was Tyrannen und Terroristen abschreckt oder bezwingt, wie die NATO in der Bombenkampagne gegen Serbien im Kosovokonflikt erfahren mußte. Sie hatte erwartet, daß Milošević auf die Luftoperation der »Allied Force« so reagieren würde wie im Bosnienkonflikt vier Jahre zuvor und mit wenigen Schlägen zur Vernunft zu bringen wäre. Mit anderen Worten: Das Problematische der Abschreckung liegt in der neuen Bedrohungslage, nicht in mangelnder Rationalität, sondern anderen Maßstäben von Politik und Macht, Werten und Interessen, die westlicher Zivilisation fremd sind.

Diktatoren wie Saddam Hussein und Slobodan Milošević waren keineswegs »irrational« kalkulierende Tyrannen, sie handelten aus ihrer Sicht durchaus zweckmäßig im Sinne ihrer Ziele, zwar mit hohem Risiko und ohne Skrupel beim Einsatz der Mittel. Doch auch sie hatten Anliegen, die ihnen viel bedeuteten und die bedroht werden konnten: der Erhalt ihrer Macht und das eigene Überleben. Auch der religiös motivierte Terrorismus ist nicht »irrational«, sondern erfordert im Rahmen seiner Zielsetzung ein hohes Maß an Rationalität und strategische Fähigkeiten, welche die Anschläge vom 11. September möglich gemacht haben. Drohungen mit Vergeltung können allerdings Terroristen nicht davon abhalten, sich und ihre Opfer in die Luft zu sprengen. Ihre Organisation und territoriale Basis können aber gezielt mit den Mitteln der Abschreckung bekämpft werden, vor allem Staaten, die den Terrorismus unterstützen. Sehr viel schwieriger sind dagegen gewaltsame Konflikte zwischen Bürgern desselben Staates in den Griff zu bekommen. Doch sie können nicht mehr ignoriert werden, nicht nur aus humanitären Gründen, sondern weil sie als Quellpunkte der neuen Gefahren und Betätigungsfelder der neuen Gewaltakteure die internationale Ordnung bedrohen.

In den folgenden Kapiteln sollen die Möglichkeiten und Grenzen der Abschreckung näher untersucht werden, bezogen auf die sogenannten neuen Hauptbedrohungen, illustriert an typischen Konfliktfällen und Gewaltakteuren, die heute die internationalen Beziehungen prägen: Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (»Schurkenstaaten«),[21] internationaler Terrorismus (al-Qaida), innerstaatliche Konflikte (Balkan). Nur die erste Hauptbedrohung steht noch mit nuklearer Abschreckung in direktem Zusammenhang, die während des Kalten Krieges weitgehend mit Abschreckung gleichgesetzt worden ist. Dies führt zu der Frage nach dem Stand der Kernwaffenrüstung in den internationalen Beziehungen und nach der Bedeutung des Proliferationsproblems.

loniki bezieht sich der Begriff stärker auf politische Instrumente im Rahmen einer »strategic culture that fosters early, rapid and when necessary robust intervention. Preventive engagement can avoid more serious problems in the future.« (Ebd., S. 11.) Das Papier sagt recht wenig darüber aus, mit welchen Mitteln und in welchem Grade die EU präventiv auf welche Bedrohungen reagieren will, abgesehen von der allgemeinen Forderung, daß die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU aktiver, handlungsfähiger und kohärenter werden müsse.

21 Als »Schurkenstaaten« definiert die NSS Staaten, deren Regime das eigene Volk gewaltsam unterdrücken, das Völkerrecht mißachten, nach Massenvernichtungswaffen streben, den Terrorismus unterstützen und die USA hassen. Vgl. NSS, S. 213f.

Nukleare Abschreckung

Am Ende des Kalten Krieges war die Meinung weit verbreitet, daß Kernwaffen ihre zentrale Rolle als maßgebender Faktor der Weltpolitik verloren hätten. Für die neuen Einsatzszenarien – Bürgerkriege, humanitäre Interventionen, Kampf gegen den Terrorismus – und für Peacekeeping sind sie nutzlos. Zwischen dem Umfang nuklearer Arsenale und dem Ausmaß nuklearer Proliferation besteht ebenfalls kein direkter Zusammenhang, denn zur Abschreckung weniger oder ein paar Dutzend Kernwaffen werden keine strategischen Potentiale mit Sprengköpfen in drei- oder vierstelliger Anzahl benötigt. Die Überwindung des Ost-West-Konflikts eröffnete zudem die Chance, Sicherheit durch wechselseitige Verständigung zu erreichen, statt durch Furcht vor wechselseitig gesicherter Zerstörung. Tatsächlich kam es zu drastischen Reduzierungen der nuklearen Streitkräfte, zur Einrichtung kernwaffenfreier Zonen (Lateinamerika, Südpazifik, Südostasien, Afrika), zur Beendigung von Kernwaffenprogrammen (Argentinien, Brasilien, Südafrika, Irak, Libyen) und zur unbegrenzten Verlängerung des Kernwaffensperrvertrages. Doch die Hoffnung auf umfassende nukleare Abrüstung erwies sich als trügerisch.

Heute verfügen die fünf Atommächte – USA, Rußland, China, England, Frankreich – noch über 16 000 operativ einsatzbereite Kernwaffen. Zählt man die Reservebestände hinzu, sind es insgesamt 36 500 Sprengköpfe, rund 98 Prozent des weltweit vorhandenen Kernwaffenpotentials.[22] Die restlichen 2 Prozent verteilen sich auf die inoffiziellen Atomstaaten Israel, Indien, Pakistan, alle drei wichtige Partner der USA. Die Vereinigten Staaten und Rußland besitzen noch insgesamt rund 15 000 einsatzbereite Kernwaffen, davon mehr als 10 000 strategische. Beide Regierungen haben im Strategic Offensive Reduction Treaty von 2002 (SORT) vereinbart, ihre aktiven Potentiale bis 2012 auf rund ein Drittel zu verringern (1700–2200 strategische Sprengköpfe), eben jene Reduktionen, die sie ohnehin vornehmen wollten.[23] Die USA planen eine umfassende Erneuerung sowohl ihrer nuklearen Waffen als auch der Trägersysteme.[24] Rußlands Potential ist weitgehend veraltet und wird voraussichtlich unter die vereinbarte Höchstgrenze für stationierte strategische Sprengköpfe fallen. Moskau unternimmt jedoch beträchtliche Anstrengungen, um im strategischen Kräftevergleich mit den USA nicht ins Hintertreffen zu geraten.[25] China bringt seinen Aufstieg zur Weltmacht allmählich auch in strategischer Aufrüstung zum Ausdruck. Die Volksrepublik, die bisher nur eine minimale Abschreckung besaß, ist bestrebt, ihre Zweitschlagfähigkeit mit land- und seegestützten Nuklearstreitkräften zu verstärken, um die Schwelle der Verwundbarkeit und damit der Interventionsfähigkeit für die USA spürbar anzuheben.[26] Auch Frankreich modernisiert seine Atomwaffen und Trägersysteme (SSBNs, Bomber).[27] Nur England, die kleinste

22 Vgl. SIPRI Yearbook 2004. Armament, Disarmament and International Security, Stockholm 2004, S. 628–646. Die USA besaßen 1967 32 500 Sprengköpfe, die Sowjetunion 1989 mindestens 34 000. Vgl. Patric M. *Morgan*, Deterrence Now, Cambridge u.a.: Cambridge University Press, 2003, S. 28 und S. 252.

23 Der Vertrag besteht aus nur 475 Wörtern. Er besagt lediglich, daß die Parteien bis zum 31. Dezember 2012 ihre Verpflichtungen zu erfüllen haben. Wie viele strategische Sprengköpfe bis dahin und danach operativ einsetzbar sein dürfen, ist offen. Der Vertrag kann innerhalb von drei Monaten gekündigt werden.

24 Vgl. William J. *Broad*, U.S. Seeking to Redesign Atomic Arms for Longevity, in: International Herald Tribune, 8.2.2005.

25 Rußland stellt seit 1997 die SS-27 (Topol-M) mit Einzel- und auch Mehrfachsprengköpfen in Dienst. Diese ICBM gibt es in silogestützter und mobiler Version. Auch eine neue U-Bootklasse (Borey) mit neuen SLBMs (Bulava-30) mit Mehrfachsprengköpfen befindet sich im Bau. Mehrfachsprengköpfe, unter Start II verboten, sind als russische Antwort auf die Kündigung des ABM-Vertrages durch die Bush-Regierung zu erwarten. Die von Putin angekündigte Entwicklung neuer und wirkungsvollerer Atomwaffen zielt vermutlich auf die Weiterentwicklung von MIRV zu MARV.

26 China verfügt derzeit über 282 strategische Sprengköpfe, aber nur über 20 ICBM, die die USA erreichen können. Nach Einschätzung der CIA wird das Arsenal der strategischen Raketenstreitkräfte in den nächsten 15 Jahren auf 75 bis 100 Sprengköpfe aufgestockt und mit neuen Trägersystemen ausgerüstet, die die Zweitschlagfähigkeit sichern.

27 Frankreich verfügt über 348 strategische Sprengköpfe, davon 288 auf U-Booten, und hat bereits in den neunziger Jahren begonnen, seine Nukleardoktrin auf regionale Gegner umzustellen, die ABC-Waffen besitzen oder im Begriff sind, solche zu erwerben.

unter den Atommächten, plant keine Veränderung seiner Nuklearstreitkräfte.[28]

Die Systeme der nuklearen Abschreckung sind und bleiben also noch in beträchtlichem Umfang präsent und weit von den Erwartungen einer Marginalisierung der Rolle der Kernwaffen in den Strategien vor allem der USA und Rußlands entfernt, die nach Beseitigung des »Gleichgewichts des Schreckens« angemessen erschien,[29] von einem Gutachten des Internationalen Gerichtshofes 1996 ganz abgesehen, das die Androhung und den Einsatz von Atomwaffen »grundsätzlich« für völkerrechtswidrig erklärt hat.[30] Zwar gibt es Abrüstungsversprechungen der Atommächte in Artikel VI des NV-Vertrages und im Schlußdokument der Überprüfungskonferenz 2000 festgehaltene Forderungen der Nichtkernwaffenstaaten, wie diese zu erfüllen sind. Doch die Fünf fühlen sich an ihre Zusagen mittlerweile nicht mehr gebunden.[31] Politisches Prestige, das auf ihrer ständigen Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat beruht, und der Abschreckungseffekt, den keine andere Waffe besitzt, haben weiterhin hohen Stellenwert. Andererseits hat sich der Nutzen nuklearer Macht relativiert. Auch für erweiterte Abschreckung *(extended deterrence)* ist in Europa der Bedarf deutlich gesunken.

Stärker ins Gewicht fallen dagegen die Nachteile und Risiken nuklearer Bewaffnung: Zwischenfälle, Unfälle, falscher Alarm, unbefugter Einsatz, Diebstahl, Weiterverbreitung etc. Gesicherte Abschreckung ist daher weniger das Problem als vielmehr die Existenz von Kernwaffen unter fraglicher Kontrolle, vor allem der nuklearen Hinterlassenschaft der Sowjetunion, die in teilweise schlecht gesicherten Lagern auf ihre Entsorgung wartet, wofür das Kooperationsprogramm zur Reduzierung dieser Gefahr (Cooperative Threat Reduction) geschaffen worden ist.[32] Zugleich halten die USA und Rußland ihre aktiven strategischen Streitkräfte weiterhin in hoher Alarmbereitschaft mit Vorwarnzeiten von wenigen Minuten. Das Risiko eines nuklearen Angriffs aus Versehen ist folglich wie bisher gegeben und bleibt angesichts des maroden Zustands der russischen Streitkräfte ein ernstzunehmendes Problem. Zwar haben beide Seiten von der umfassenden Zielabdeckung des Kalten Krieges Abstand genommen und ein gemeinsames Frühwarnsystem eingerichtet, doch man fragt sich, warum ihre »strategische Partnerschaft« unverändert die prompte Fähigkeit zur Vergeltung erfordert – eine gefährliche Strategie, die schon während des Kalten Krieges fragwürdig war und danach noch fragwürdiger geworden ist.[33]

Auch an der Option eines nuklearen Ersteinsatzes wird festgehalten. China hatte darauf von Anfang an verzichtet, die Sowjetunion seit 1982 aus propagandistischen Gründen. Zwar versprachen die westlichen Nuklearmächte eine begrenzte »no first use«-Verpflichtung in Verbindung mit dem Nichtverbreitungsvertrag (negative Sicherheitsgarantie gegenüber nichtnuklearen Staaten). Doch trotz grundlegend veränderter Sicherheitslage und konventioneller Überlegenheit hielten USA und NATO es nicht für angebracht, diese Option aufzugeben, weil Kernwaffen »weiterhin eine wesentliche Rolle spielen, indem sie dafür sorgen, daß ein Angreifer im Ungewissen darüber bleibt, wie die Bündnispartner auf einen militärischen Angriff reagieren«.[34] So argumentiert auch die neue russische Militärdoktrin angesichts konventioneller Unterlegenheit.[35] Dieses Problem besteht für die NATO nicht mehr, doch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen blieb für sie Grund genug,

28 England verfügt über 185 strategische Sprengköpfe auf U-Booten.

29 Führende amerikanische Nuklearveteranen des Kalten Krieges wie Paul Nitze, Fred Iklé und Nuklearplaner wie General Lee Butler empfahlen Mitte der neunziger Jahre »deep cuts« bis auf mindestens 1000 Sprengköpfe. Auch die Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons 1996, in der viele Mainstream-Strategen vertreten waren, zielte in dieselbe Richtung.

30 Vgl. *International Court of Justice*, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Year 1996, 8 July, General List No. 958, July 1996, <www.dfat.gov.au/intorgs/icj_nuc/unan5a_a.html>. Die Mehrheit der Richter ließ allerdings die Frage der »Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Atomwaffen in einer extremen Selbstverteidigungssituation« offen.

31 Vgl. Oliver *Thränert*, Die Zukunft des Atomwaffensperrvertrags. Perspektiven vor der Überprüfungskonferenz 2005, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2004 (S 28/2004), S. 18.

32 1992 vom US-Kongreß auf Initiative der Senatoren Nunn und Lugar ins Leben gerufen, inzwischen zu einem G-8-Projekt erweitert, hat dieses Programm bisher nur 22 Prozent des ehemaligen sowjetischen nuklearen Bombenmaterials umfassend gesichert, etwa 43 Prozent nur behelfsmäßig. Noch etwa 13 Jahre würden benötigt, um das Programm abzuschließen; so die Auskunft von Matthew *Bann* und Anthony *Wier* (Atom Project at Harvard University), Securing the Bomb: An Agenda for Action, Washington, D.C. 2004.

33 Vgl. Remarks of Former Senator Sam *Nunn* (D-GA), Carnegie International Non-Proliferation Conference, 21.6.2004, <www.carnegieendowment.org/npp/publications/index.cfm?fa=view&id=1576>.

34 Neues Strategisches Konzept der NATO, Washington, D.C., 23./24.4.1999, Ziffer 62.

35 Im Januar 2000 von Präsident Putin erlassen; vgl. Rußland senkt die Schwelle für den Einsatz von Kernwaffen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.1.2000, S. 1.

an ihrer alten Position festzuhalten. Vor allem England und Frankreich wollten ihre Kernwaffen nicht als »weapons of last resort« gelten lassen und betonten ebenso wie die USA die Bedrohung durch ABC-Waffen, der man nur durch nukleare Gegendrohung begegnen könne. Solche Gegendrohung wäre – wie Kritiker der offiziellen Nuklearpolitik argumentieren – mit einem Verzicht auf den Ersteinsatz durchaus vereinbar, könnte sogar die Abschreckung von Angriffen mit Massenvernichtungswaffen stärken, somit den Nutzen des Erwerbs dieser Waffen vermindern und eine klare Grenze ziehen zwischen konventioneller und nuklearer Kriegführung.[36] Dennoch wird das Abschreckungsprinzip der »Ungewißheit« weiterhin für nützlicher gehalten als der Verzicht auf die Option, Kernwaffen als erster einzusetzen – gegen welche Bedrohung auch immer.

Wenig bekannt war bisher, daß in Europa noch immer etwa 480 amerikanische Kernwaffen in sechs NATO-Staaten lagern, davon 150 in Deutschland.[37] Dies sind mehr Atomwaffen, als China besitzt. Solche Bomben sind 1991 komplett aus Südkorea und Japan abgezogen worden, aus einer Region, in der anders als in Europa militärische Bedrohungen noch existieren. Nur der reduzierte Bereitschaftsstand der Flugzeuge, die für den Einsatz dieser Waffen vorgesehen sind, deutet darauf hin, daß mit einer unmittelbaren Bedrohung nicht gerechnet wird. Ansonsten sind diese Waffen wie früher dazu da, die Abschreckungsfähigkeit, Lastenteilung und nukleare Kopplung zwischen den USA und Europa aufrechtzuerhalten. Dies verträgt sich jedoch schlecht mit der neuen Partnerschaft mit Rußland und liefert Moskau einen Vorwand zur Beibehaltung seines taktischen Kernwaffenpotentials. Lastenteilung und Kopplung ließen sich in geeigneteren Vorhaben wie Streitkräftemodernisierung, Peacekeeping und schnellen Einsatzkräften verwirklichen. Außerdem verfügen die USA, England und Frankreich über genügend andere Kernwaffen. Die geplante Restrukturierung der amerikanischen Streitkräfte und die in diesem Jahr fällige Quadrennial Defense Review, die auch Einfluß hat auf die nukleare Streitkräfteplanung, sollten daher zum Anlaß genommen werden, die in Europa stationierten amerikanischen Kernwaffen abzuziehen.

36 Vgl. David *Gompert*/Kenneth *Watman*/Dean *Wilkening*, Nuclear First Use Revisited, in: Survival, 37 (1995) 3, S. 27–44.
37 Vgl. Hans M. *Kristensen*, U.S. Nuclear Weapons in Europe. A Review of Post-Cold War Policy, Force Levels and War Planning, Washington, D.C.: National Resources Defense Council, Februar 2005.

Die Nuclear Posture Review 2002 (NPR) beschreibt die Ausrichtung der künftigen amerikanischen Nuklearstrategie.[38] Dieses Dokument verwendet den Begriff einer »neuen Triade« für die Strategie der Abschreckung, bestehend aus offensiven und defensiven Streitkräften sowie einer »responsive infrastructure«, die das strategische Arsenal neuen Bedrohungen anpaßt. Auch konventionelle Optionen und Raketenabwehr sollen die Abschreckung stärken und die Abhängigkeit von Kernwaffen vermindern. Die bedeutet nicht eine Relativierung, sondern eher eine Renaissance des nuklearen Faktors, denn die NPR bekräftigt die Doktrin des Ersteinsatzes von Kernwaffen und weist ihnen neben den alten Aufgaben (Abschreckung Rußlands und Chinas) neue zu: Bekämpfung von gehärteten und unterirdischen Zielen wie Depots und Fertigungsanlagen für Massenvernichtungswaffen und Führungsbunker. Die nukleare Zielplanung soll flexibler werden, das Einsatzspektrum breiter, Counterproliferation die Nonproliferation mit konventionellen und nuklearen Offensivinstrumenten ergänzen. Als mögliche Ziele werden jene »Schurkenstaaten« genannt, die auch für präemptive oder präventive Militäreinsätze in Betracht kommen. Da die vorhandenen Kernwaffen für solche Aufgaben schlecht geeignet sind, wurde ein Forschungsprogramm zur Entwicklung einer neuen Kernwaffengeneration – »more useable nuclear weapons« mit weniger als 5 Kilotonnen (»Mini-Nukes«, »robust nuclear earth-penetrator«) – und eine zeitliche Verkürzung der Vorbereitung auf die Wiederaufnahme von Nukleartests beschlossen.[39]

38 Report Nuclear Posture Review (Excerps), in: Global Security, 8.1.2002, <www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>.
39 Vgl. Charles V. *Peña*, Mini-Nukes and Preemptive Policy. A Dangerous Combination, in: Policy Analysis, (19.11.2003) 499. Die für den Robust Nuclear Earth Penetrator beantragten Haushaltsmittel wurden vom Kongreß in den Beratungen zum Fiscal Year (FY) 2005 gestrichen, für andere in diesem Zusammenhang geplante Vorhaben gekürzt. Die Regierung hält jedoch an diesen Programmen fest und hat dafür im FY 2006 erneut Mittel angefordert. Im gegenwärtigen Kernwaffenarsenal befinden sich rund 4000 Sprengköpfe mit weniger als 5 bis 0,3 Kilotonnen Sprengkraft. Angesichts dieser Menge erscheint ein zusätzlicher Bedarf an neuen Kernwaffen nicht nachvollziehbar, zumal alle Sprengköpfe durch ein umfangreiches Nuclear Stewardship Program zur Gewährleistung ihrer Sicherheit und Funktionsfähigkeit laufend auf den neuesten Stand der Technik gebracht werden. Dieses Programm soll demnächst durch ein »reliable replacement warhead program« abgelöst werden. Man gewinnt den Eindruck, daß es sich bei diesem Projekt in erster Linie darum handelt,

Das Konzept dieses Planungsdokuments unterscheidet sich kaum von jenem aus der Zeit des Kalten Krieges. Es beruht wie das alte auf der Prämisse, daß Abschreckung nur funktionieren kann, wenn man bereit ist, einen Nuklearkrieg auch zu führen. Solche Abschreckung wiederum gilt nur als glaubwürdig, wenn man die Mittel hat, einen Atomkrieg zu begrenzen. Folglich wird weiter in Szenarien nuklearer Kriegführung gedacht und technologisch nach immer kleineren Atomwaffen gesucht. Dieses Denken muß nicht viel bedeuten, denn Nuklearplaner beschäftigen sich stets mit hypothetischen Fällen, aus denen sich keine Rückschlüsse auf politische Absichten ziehen lassen. Sie bestätigen nur, daß sich in ihren Köpfen und Konzepten nichts Wesentliches verändert hat. In Verbindung allerdings mit der geopolitischen Philosophie der National Security Strategy 2002 geben sie Auskunft über das Design einer hegemonialen Weltordnung, die sich auch in der nuklearen Ordnung widerspiegelt.

An die Stelle des strategischen Gleichgewichts tritt ein strategisches Machtdreieck mit den USA als Zentralmacht an der Spitze, Rußland und China als zweitrangigen Mächten an den beiden anderen Polen. Alle drei besitzen die Fähigkeit zu wechselseitig gesicherter Vernichtung, im Fall Chinas noch mit Einschränkung. Rußland kann die strategische Parität gegenüber den USA künftig nicht mehr einfordern, trotz des »neuen strategischen Rahmens« des Moskauer Vertrages, der die Partnerschaft festigen und eine neue Regulierung des strategischen Kräfteverhältnisses zwischen offensiven Kernwaffen und defensiven Raketensystemen herbeiführen soll. Die künftigen Strukturen der strategischen Streitkräfte sind – wie der Vertrag ausweist – äußerst flexibel und nicht vorhersehbar. Auch das Ausmaß der chinesischen Aufrüstung ist schwer abzuschätzen, ebenso die Rolle, die China in dem Machtdreieck spielt. Einerseits unterstützt Peking die USA im Kampf gegen den Terrorismus und im Nuklearstreit mit Nordkorea. Andererseits betrachtet es den Aufbau der nationalen Raketenabwehr und Theater Missile Defense in Nordostasien sowie die massive Militärpräsenz der USA in Afghanistan und Zentralasien als gegen sich gerichtet, ganz abgesehen vom Dauerproblem Taiwan und dem schwierigen Verhältnis zu Japan. Außerdem ist China in die nukleare Triade mit Indien und Pakistan eingebunden, die auf die Region stabilisierend wirken kann, aber auch gefährliche Eskalationsrisiken in sich birgt. Mithin entsteht in Asien eine neue nukleare Sicherheitslage mit komplexen und multipolaren Abschreckungsstrukturen. Dort gibt es keine internationale Sicherheitsarchitektur wie in Europa, abgesehen von einigen bilateralen Sicherheitsbündnissen mit den USA. Es fehlen auch die Erfahrungen des Kalten Krieges, zumal kooperative Rüstungskontrolle keine nennenswerte Rolle mehr spielt. Wie im asiatisch-pazifischen Raum strategische Stabilität entstehen soll, ist daher eine offene Frage.

Wünschenswert wäre ein Konzert der Weltmächte, in dem die USA und ihre wichtigsten Bündnispartner mit Rußland, China und Indien eine gemeinsame Agenda zur Stabilisierung der internationalen Ordnung über den Krieg gegen den Terror hinaus verfolgen: Eindämmung und Lösung von Regionalkonflikten, multilaterale Nonproliferations- und Rüstungskontrollpolitik, Stärkung der Staatlichkeit schwacher Staaten, Abstimmung der Abschreckungsdoktrinen etc. Die Zeit wäre reif für ein kollektives Sicherheitsmanagement, im UN-Sicherheitsrat institutionalisiert oder außerhalb in flexibler Form, das auch kollektive Abschreckung anwenden und notfalls gegen Problemstaaten ausüben könnte. Doch solch ein Bemühen um Zusammenarbeit existiert nicht, sie wird auch nicht angestrebt. Es gibt Kooperation, aber zugleich Konkurrenz um alte und neue Einflußzonen.

Immerhin bestehen zwischen den Großmächten keine ernsthaften Probleme. Solange es dabei bleibt, spielt die nukleare Abschreckung keine Rolle. Doch in Washington betrachtet man die Zukunft der Beziehungen eher mit Argwohn. Zwar beschreibt die National Security Strategy die Vision eines »Kräftegleichgewichts zugunsten menschlicher Freiheit« und einer Welt, »in der die Großmächte in Frieden konkurrieren, statt sich fortwährend auf einen Krieg vorzubereiten«. Damit ist jedoch kein Machtgleichgewicht im klassischen Sinne gemeint, sondern eine Machtverteilung, ein System, das in allen wichtigen Aspekten von den USA dominiert wird: »Wir sind uns durchaus bewußt, daß möglicherweise Großmachtrivalitäten alten Musters wieder aufleben. Einige potentielle Großmächte befinden sich gerade mitten in einem internen Übergangsprozeß, allen voran Rußland, Indien und China.« Eben deshalb »werden unsere Streitkräfte stark genug sein, potentielle Gegner von ihren Aufrüstungsvorhaben abzubringen, die sie in der Hoffnung auf Überlegenheit oder Gleichstellung im Hinblick auf die Macht der Vereinigten Staaten

neue Aufgaben für den militärisch-industriellen Nuklearkomplex zu finden.

betreiben«.[40] Deutlicher kann man Abschreckung und Hegemonieanspruch der USA nicht auf einen Nenner bringen: Gegenmachtbildung soll von vornherein aussichtslos gemacht, Gefolgschaft – »bandwagoning« genannt – dagegen nachdrücklich angeraten werden.[41]

Damit ist klar: Die neue geopolitische und strategische Ordnung des internationalen Systems wird von den USA bestimmt und besteht aus zwei Elementen. Das erste weist der nuklearen Abschreckung erneut einen eminent wichtigen politischen Zweck zu, indem sie Stabilität in den Beziehungen zwischen den »great powers« bewirken soll, freilich nicht mehr auf der Grundlage eines Gleichgewichts, sondern überragender militärischer Überlegenheit. Ein wesentlicher Bestandteil ist das nukleare Potential, das je nach Entwicklung der internationalen Beziehungen durch rasches Wiederaufwachsen den Herausforderungen angepaßt werden kann. Diese Überlegenheit sichert nicht nur die amerikanische Vormacht und größtmögliche Handlungsfreiheit, zwar auf Kosten internationaler Zusammenarbeit, sie dient auch der ganzen Welt: Denn was gut ist für die USA, ist auch gut für sie. Wie diese Pax Americana auf die Vision einer kooperativen Weltordnung abgestimmt werden kann, interessiert dabei wenig bzw. die neokonservativen Architekten der Bush-Doktrin gar nicht.[42]

Zugleich unternehmen die USA alle Anstrengungen, Mitgliedern der »Achse des Bösen« die Fähigkeit zur Abschreckung zu verwehren. Dies ist das zweite Element der neuen nuklearen Ordnung. Die USA akzeptieren keine Abschreckungsbeziehung mit »Schurkenstaaten«. Dahinter verbirgt sich die Befürchtung, daß Abschreckung gegen nuklear bewaffnete Gegner dieser Sorte versagt. Diktaturen, so die Annahme, sind nach außen ebenso gewaltbereit wie nach innen, zudem hassen sie die USA.[43] Folglich galt ein Saddam Hussein nicht als abschreckungsfähig, weil als zu gefährlich und von Grund auf böse. Für die kalte Logik der Abschreckung ist es jedoch gleichgültig, welche Seite die gute oder böse ist. Was zählt, sind die Fähigkeiten, die eigenen Bündnisverpflichtungen und Interessen. Dennoch impliziert dieses Feindbild und die strategische Argumentation, mit der die Bush-Administration den Irakkrieg begründete, daß der Angriff auf ein nuklear bewaffnetes Regime des Irak nicht stattgefunden hätte, die USA also den Besitz von Kernwaffen als Hindernis ihrer Abschreckungsfähigkeit respektieren.[44] Folglich wollte die Regierung dieser Proliferationsgefahr zuvorkommen, bevor Abschreckung funktioniert wie im Fall Nordkorea.

40 NSS, Vorwort (S. 2, 4) und S. 36, 40.

41 Dieses Leitmotiv und Regierungsprogramm amerikanischer Weltherrschaft ist das Werk der Neokonservativen, die 1997 das »Project for the New American Century« gegründet haben und in der ersten Bush-Administration wichtige Führungspositionen besetzten, vor allem im Pentagon und im Stab des Vizepräsidenten.

42 Siehe dazu auch Ernst-Otto *Czempiel*, Welt im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen, 4. Auflage, München 2003; Harald *Müller*, Defensive Präemption und Raketenabwehr. Unilateralismus als Weltordnungspolitik, in: Bernd W. *Kubbig* (Hg.), Brandherd Irak. US-Hegemonieanspruch, die UNO und die Rolle Europas, Frankfurt a.M./New York 2003, S. 103–113.

43 Vgl. Fn. 21.

44 Vgl. Robert L. *Jervis*, The Confrontation between Iraq and the US: Implications for the Theory and Practice of Deterrence, in: European Journal of International Relations, 9 (2003) 2, S. 315–337.

Proliferation

Nuklearwaffen sind keine Angriffswaffen.[45] Sie sind interessant für Staaten, die nach internationaler Anerkennung oder regionaler Vormacht streben, eignen sich jedoch nicht zur Kriegführung, denn ihre absolute Zerstörungswirkung verträgt sich schlecht mit den üblichen Kriegsgründen (Gebietsansprüche, wirtschaftliche Interessen, Befriedung eines Territoriums etc.). Auch Kernwaffenstaaten konnten sie nicht vor Kriegen, nicht einmal vor Niederlagen bewahren. Doch Staaten, die sich vor überlegenen Nachbarn schützen wollen, haben gute Gründe, sich im Interesse der Selbstverteidigung in den Besitz von Nuklearwaffen zu bringen. Die meisten Proliferationsfälle sind nicht von ungefähr Reaktionen auf etablierte nukleare Bedrohungen: Pakistan reagierte auf Indien, das auf China reagiert hatte, und China wiederum auf die Supermächte des Ost-West-Konflikts.

Auch hinter dem Streben der »Schurkenstaaten« nach Kernwaffen stehen an erster Stelle nicht aggressive Absichten, sondern existentielle Sicherheitsprobleme. Der Iran sieht sich von der amerikanischen Militärmacht umstellt (Afghanistan, Zentralasien, Irak, Kuwait, US-Flotte im Persischen Golf), von anderen Kernwaffenstaaten umgeben (Rußland, Pakistan, Israel) und zudem gebrandmarkt als ein »Außenposten der Tyrannei«, wie Präsident Bush das Ajatollah-Regime in seiner letzten Botschaft an die Nation bezeichnete. Nordkorea steht einer Allianz aus Südkorea, Japan und den USA gegenüber. Es besitzt nach eigenem Bekunden bereits einige Kernwaffen, verfügt aber auch ohne sie über eine wirksame Gegenabschreckung in Gestalt von über 10 000 schweren Artilleriegeschützen, die sich in Schußreichweite der Hauptstadt Südkoreas in Stellung befinden. Aus iranischen Kreisen ist die Meinung zu vernehmen, die USA hätten den Irak nur deswegen angegriffen, weil er noch keine Kernwaffen besaß, wohingegen sie Nordkorea mit größerem Respekt behandelten. Sollten allerdings beide Länder an ihren nuklearen Ambitionen festhalten, so befürchten viele Beobachter, würde sich die Proliferation in den Regionen fortsetzen.[46] Auch Japan, Südkorea und Taiwan könnten sich genötigt sehen, Kernwaffenstaaten zu werden, ebenfalls Saudi-Arabien, Ägypten und Syrien. Dies wäre der »worst case« für den Bestand des Kernwaffensperrvertrags. Er könnte ihn kaum überleben.

Bisher waren die Staaten, sowohl die mit als auch jene ohne Kernwaffenstatus, davon überzeugt, daß die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen weltweit mehr Instabilität zur Folge hat. Dieser Konsens ist symbolisiert im Nichtverbreitungsvertrag (NVV), dem alle Staaten beigetreten sind außer Israel, Pakistan und Indien. Mithin sehen die Staaten ihre Sicherheit durch Beschränkung des Kernwaffenbesitzes auf wenige Mächte eher gewährleistet als durch viele kleine, global verstreute Abschreckungspotentiale. Die Gegen- und Außenseiterposition vertritt seit langem Kenneth Waltz, Altmeister der realistischen Denkschule: »More may be better.«[47] Die Logik der Abschreckung gelte unabhängig von der Regierungsform oder der Struktur des internationalen Systems, also auch in einer multipolaren Welt, sogar in turbu-

45 Das gilt auch für biologische und chemische Waffen. B-Waffen (Bakterien, Viren, Toxine) sind effektiver als C-Waffen und beide leichter zu beschaffen als A-Waffen. Man kann sich gegen biologische und chemische Wirkstoffe schützen, sie eignen sich aber nicht für moderne Kriegführung, da B-Waffen zu wenig berechenbar und C-Waffen nur taktisch von Bedeutung sind. Nach CIA-Angaben betreiben 16 Staaten C-Waffen- und etwa ein Dutzend Staaten B-Waffen-Programme (bzw. haben die Fähigkeit dazu). Die Gefahr, daß Massenvernichtungswaffen in die Hände von Terroristen gelangen, muß angesichts des Interesses der al-Qaida an Terrorwaffen ernst genommen werden, erscheint jedoch wegen des hohen technischen Aufwandes bei Herstellung und Einsatz eher unwahrscheinlich, aber immerhin möglich (Giftgas-Anschlag der Aum in Tokio 1995). Dieses Kapitel befaßt sich nur mit den Auswirkungen der Verbreitung von Kernwaffen.

46 So auch die Einschätzung des Berichts des High Level Panel on Threats, Challenges and Change, New York: United Nations, 2004, S. 39: »We are approaching a point at which the erosion of the non-proliferation regime could become irreversible and result in a cascade of proliferation.« Vgl. ebenfalls Kurt M. *Campbell*/Robert J. *Einhorn*/Mitchell B. *Reiss* (Hg.), The Nuclear Tipping Point: Why States Reconsider Their Nuclear Choices, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004.

47 Kenneth N. *Waltz*, The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better, London: International Institute for Strategic Studies (IISS), 1981 (Adelphi Paper 171). Er wiederholte seine Auffassung in der Debatte mit Scott D. *Sagan*, The Spread of Nuclear Weapons: A Debate, New York/London 1995.

lenten Regionen. Neue Kernwaffenstaaten würden sich ebenso vorsichtig verhalten wie die alten und Krieg als Mittel der Politik vermeiden. Deshalb müsse man die Proliferation, ohnehin unaufhaltsam, eher dulden und richtig steuern statt bemüht zu sein, sie zu verhindern.

Die große Mehrheit der Staaten ist dieser Empfehlung nicht gefolgt. Die Zahl der Atomwaffenstaaten ist entgegen allen realpolitischen Erwartungen bzw. Befürchtungen erstaunlich gering geblieben. Dies spricht für den Erfolg der Nichtverbreitungspolitik. Dennoch ist ihre Zukunft angesichts der jüngsten Proliferationsfälle und offenkundigen Krise der nuklearen Abrüstung ungewisser denn je. In den USA hält man diese Politik für gescheitert und stellt sich darauf ein, mit den Konsequenzen der Verbreitung von Kernwaffen zu leben. Dabei mißt die amerikanische Politik mit zweierlei Maß, denn sie unterscheidet zwischen Proliferationsstaaten, die akzeptabel sind, weil demokratisch und/oder enge Bündnispartner, und solchen, die nicht akzeptabel sind. Bushs Regierung hat folglich die unter seinem Vorgänger ohnehin nur halbherzig verhängten Sanktionen gegen Indien und Pakistan aufgehoben und Partnerschaften mit beiden geschlossen, ungeachtet des pakistanischen Militärregimes, dessen Unterstützung im Kampf gegen den Terrorismus jedoch dringend benötigt wurde.[48]

Zugleich nutzte die Administration das atomare Patt zwischen Indien und Pakistan, um beide Rivalen dazu zu bewegen, ihre Erzfeindschaft zu begraben. Seit Entlassung aus britischer Kolonialherrschaft hatten sie vier Kriege gegeneinander geführt, 2002 beinahe einen fünften. Heute verhandeln Neu-Delhi und Islamabad über eine friedliche Lösung ihrer Probleme, einschließlich des Kaschmirkonflikts, aber auch über Maßnahmen zur Sicherung ihrer Nuklearstreitkräfte gegen unautorisierten Einsatz, Unfälle und Entwaffnungsschläge, vor allem auf Drängen der USA.[49] Auch Indien und China haben ihre Beziehungen seit Anfang der neunziger Jahre merklich verbessert, Grenzstreitigkeiten beigelegt, vertrauensbildende Maßnahmen vereinbart und den Handel ausgebaut.[50] Dies zeigt, daß Abschreckungssysteme selbst in von historischen Machtrivalitäten geprägten Regionen wie am Indischen Ozean eine stabilisierende Rolle spielen können.

Noch allerdings kann der Test der optimistischen These von der stabilisierenden Wirkung regionaler Abschreckungssysteme nicht als bestanden gelten. Die Geschichte des Kernwaffenzeitalters ist zu kurz, als daß sich die Erfahrungen des Ost-West-Konflikts auf andere Regionen oder auf andere Rivalitäten übertragen ließen, insbesondere wenn sie von nationalistischen Strömungen und territorialen Streitigkeiten geprägt sind, die es zwischen Ost und West nicht gab. Unter Bedingungen instabiler Regierungen, innerer Unruhen, von Bürgerkriegen und Militärcoups kann die Verbreitung von Kernwaffen mit großen Gefahren einhergehen. Auch fehlt es den neuen Kernwaffenstaaten an gesicherten Zweitschlagkapazitäten, Frühwarnsystemen und verläßlichen C^3-Strukturen. Nuklearer Terrorismus durch Diebstahl, Eigenbau oder käuflichen Erwerb von Kernwaffen ist ebenfalls nicht auszuschließen, der ultimative Alptraum der Neokonservativen. Dies bedeutet, daß die Anstrengungen zur Verhinderung der nuklearen Proliferation nicht nachlassen dürfen: keine unkontrollierten Nuklearwaffen, keine neue Produktion von nuklearwaffenfähigem Material, keine neuen Kernwaffenstaaten.[51]

Konkret und vorrangig geht es um die Frage des Umgangs mit »Schurkenstaaten«: Muß man sie bekämpfen? Läßt sich mit ihnen leben? Oder soll man sich mit ihnen verständigen? Robuste Counterproliferationspolitik ist eine mögliche Lösung des Problems. Die Nationale Strategie der USA für den Kampf gegen

48 Die strategische Partnerschaft zwischen den USA und Indien besteht seit November 2001 auf den Gebieten Nonproliferation, zivile Nuklearprogramme, Raumfahrt und Hochtechnologie. Pakistan hat im Juni 2004 den Status eines »major non-NATO ally« erhalten und wird als solcher im Bereich Entwicklungshilfe und Verteidigungskooperation bevorzugt behandelt.

49 Vgl. Andrew C. *Winner*/Toshi *Yoshihara*, India and Pakistan at the Edge, in: Survival, 44 (Herbst 2002) 3, S. 69–86; Ashley J. *Tellis*, The Strategic Implications of a Nuclear India, in: Orbis, 46 (Winter 2002) 1, S. 13–45; Victor D. *Cha*, The Second Nuclear Age: Proliferation Pessimism versus Sober Optimism in South Asia and East Asia, in: The Journal of Strategic Studies, 24 (Dezember 2001) 4, Special Issue: Future Trends in East Asian International Relations, S. 79–120; Karl-Heinz *Kamp*, Wie sicher sind Pakistans Atomwaffen?, in: Internationale Politik, 9 (2004), S. 51–56; Christian *Wagner*, Jenseits von Kaschmir. Chancen einer Annäherung zwischen Indien und Pakistan, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2004 (SWP-Aktuell 46/2004); *ders.*, Eine »roadmap« für Kaschmir?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2005 (SWP-Aktuell 18/2005).

50 Vgl. Christian *Wagner*, Die indisch-chinesischen Beziehungen, in: Ernst *Reiter* (Hg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2002, Bd. 2, Hamburg/Berlin/Bonn 2002, S. 305–324.

51 Vgl. Graham *Allison*, Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe, New York: Holt, 2004.

die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen vom Dezember 2002 nennt an erster Stelle militärische Maßnahmen: »neue Methoden der Abschreckung – einschließlich Rückgriff auf alle unsere Optionen«,[52] das heißt Raketenabwehr, neue Kernwaffen für Militärschläge gegen Massenvernichtungswaffen, Präventivkrieg. An zweiter Stelle steht die traditionelle Nichtproliferation, ergänzt durch neue Instrumente der Verweigerung wie etwa die »Proliferation Security Initiative«, mit der illegale Lieferungen von nuklearer Technologie und Raketen unterbunden werden sollen.[53] Es folgt die Vor- und Nachsorge für den Fall eines Angriffs mit Massenvernichtungswaffen, das »consequence management«. Diese Strategie stellt sich auf die Anwendung militärischer Mittel ebenso ein wie auf verstärkte Zivilschutzmaßnahmen. Es geht in erster Linie um »denial«, nicht um Abschreckung durch Androhung militärischer Vergeltung.

Die Frage stellt sich allerdings: Warum eigentlich ist die Bush-Regierung davon überzeugt, daß die klassische Abschreckung gegenüber »Schurkenstaaten« nicht funktioniert? Gewiß sind solche Staaten, wenn sie über die Fähigkeit zur nuklearen Abschreckung verfügen, mit größerer Vorsicht zu behandeln. Das gilt aber auch in umgekehrter Richtung, denn mit dem Erwerb nuklearer Bewaffnung unterwerfen sie sich selber den Regeln der Abschreckung. Das kann den Umgang mit diesen Staaten sogar erleichtern. Denn Kernwaffen tendieren dazu, diejenigen, die sie haben, stärker zu beeindrucken als jene, die sie nicht haben. Dieser Effekt ließ sich an der Zurückhaltung der Supermächte in Krisen während des Kalten Krieges ebenso beobachten wie am Verhalten der anderen Nuklearmächte in ihren gegenseitigen Beziehungen. Es gibt keinen vernünftigen Grund zu der Annahme, daß diese Erfahrung für das Verhältnis zwischen den militärisch übermächtigen USA und »Schurkenstaaten« mit wenigen Kernwaffen nicht gilt. Sie zu haben und sich Drohungen der USA auszusetzen bedeutet daher, sich in einer Pattsituation zu befinden wie während des Kalten Krieges, nur mit dem wesentlichen Unterschied, daß die USA diese Situation in jeder Beziehung beherrschen, nuklear und konventionell (Eskalationsdominanz). Saddam Hussein setzte seine B- und C-Waffen im Golfkrieg 1991 folglich deshalb nicht ein, weil die USA unmißverständlich mit der Beseitigung seines Regimes gedroht hatten. Der Besitz von Kernwaffen verbessert also die strategische Situation von »Schurkenstaaten« nicht nur nicht, er macht sie im Gegenteil verwundbarer.[54]

Folglich ist auch die amerikanische Befürchtung unbegründet, daß Abschreckung stärker gegen die eigene Seite wirkt als gegen die andere. Die zentrale Abschreckung funktioniert uneingeschränkt, solange »Schurkenstaaten« den nordamerikanischen Kontinent nicht mit Raketen strategischer Reichweite bedrohen können. Auch die erweiterte Abschreckung kann mit Hilfe von Allianzen, Sicherheitsgarantien und militärischen Aktionen »Schurkenstaaten« in Schach halten, falls sie versuchen, Nachbarstaaten mit Massenvernichtungswaffen einzuschüchtern oder zu erpressen wie im Golfkonflikt 1990/91. Zwar konnten die USA damals die Saddam-Diktatur nicht stürzen, ohne die Gefahr eines Einsatzes von B- und C-Waffen heraufzubeschwören, die zum Schutz des Regimes in Stellung gebracht worden waren. Ebensowenig können sie Nordkorea zur Abrüstung zwingen, ohne das Risiko eines Nuklearkrieges einzugehen. Insofern können »Schurkenstaaten« ziemlich unangenehm werden, wenn man sie in die Ecke treibt und in ihrer Existenz bedroht. Für dieses Problem der Gegenabschreckung gibt es eine einfache Lösung: Man muß aufhören, solche Staaten zu bedrohen.

Gleichwohl sehen die USA ihre militärische Vorherrschaft durch die um sich greifende Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und ballistischen Raketen herausgefordert. Interventionsfähigkeit und militärische Präsenz in allen Teilen der Welt bleiben für sie wichtig. Ein Bedeutungsverlust der Abschrekkung läßt sich jedoch aus der nuklearen Proliferation nicht ableiten. Die amerikanische Reaktion darauf spiegelt vielmehr ein missionarisch-militantes Weltbild, das der expansiven Definition amerikanischer Interessen unter der gegenwärtigen Regierung zugrunde liegt. Das Prinzip der nuklearen Abschreckung

52 Zit. aus National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, Washington, D.C.: The White House, 2002, S. 3. Vgl. George *Perkovich*, Bush's Nuclear Revolution. A Regime Change in Nonproliferation, in: Foreign Affairs, 82 (2003) 2, S. 2–8.

53 Vgl. Proliferation Security Initiative: Statement of Interdiction Principles, Washington, D.C.: The White House, 4.9.2003.

54 So beurteilte auch Condoleezza *Rice* das Abschreckungsproblem bezüglich »Schurkenstaaten« vor dem 11. September: »The first line of defense should be a clear and classical statement of deterrence – if they do acquire WMD, these weapons will be unusable because any attempt to use them will bring national obliteration.« (Promoting the National Interest, in: Foreign Affairs, 79 [Januar/Februar 2000] 1, S. 45–62 [60].) Rice war nach dem 11. September wie Cheney und Rumsfeld trotzdem für den Irakkrieg.

würde hingegen erfordern, sich wohl oder übel damit abzufinden, daß es in Zukunft ein Verhältnis gegenseitiger Abschreckung zwischen der Weltsupermacht und einem völlig isolierten und verarmten Land wie Nordkorea geben wird. Dies ist keine Katastrophe, nicht einmal wenn es demnächst seine Atomwaffenmacht mit einem Atomtest unter Beweis stellen sollte oder wenn der Iran an seinem im Kernwaffensperrvertrag verbrieften Recht auf Urananreicherung pocht und dafür möglicherweise die Nachteile internationaler Sanktionen in Kauf nimmt.

Soll man sich mit »Schurkenstaaten« verständigen? Ohne deren Kooperation ist das Proliferationsproblem jedenfalls nicht zu lösen. Im Fall Irak hat die multilaterale Rüstungskontrollpolitik bewiesen, daß sie trotz Widerstands des Regimes, das zur Zusammenarbeit mit der UNSCOM verpflichtet war, imstande ist, sämtliche auf Massenvernichtungswaffen bezogene Aktivitäten zu beenden. Auch der Verzicht Libyens auf sein Kernwaffenprogramm war das Ergebnis von Sanktionen und Verhandlungen – und nicht des abschreckenden Eindrucks, den der Irakkrieg auf den libyschen Staatschef laut Washington gemacht haben soll.[55] Die diffizilsten Problemfälle bleiben Nordkorea und Iran. Das von Washington und Pyöngyang ausgehandelte Rahmenabkommen von 1994 (»Agreed Framework«) ist von keiner der beiden Seiten eingehalten worden. In den Sechsergesprächen lassen die USA immerhin Bereitschaft zu sicherheitspolitischen Zugeständnissen erkennen. In den Verhandlungen mit Teheran haben die EU-3-Staaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien eine vorläufige Suspendierung des Anreicherungsprogramms und die Zulassung verschärfter Kontrollen erreicht. In beiden Fällen scheint jedoch der Spielraum der USA, auf die Motive und Ängste einzugehen, die beide Länder nach nuklearer Abschreckung streben lassen, ebenso gering zu sein wie das Vertrauen derselben in amerikanische Zusicherungen, von der Forderung nach Regimewechsel abzurücken. Eine baldige Lösung der Konflikte ist daher nicht zu erwarten. Sie erscheint nur möglich, wenn sich die Sicherheitslage beider Länder grundlegend verbessert. Und dies kann ihnen das nukleare Nichtverbreitungssystem nicht bieten. Folglich ist die Politik gut beraten, die Konflikte nicht zu verschärfen, sondern Zeit zu gewinnen, die Beziehungen mit beiden Staaten zu normalisieren und im übrigen auf Abschreckung zu setzen. So viel Pragmatismus scheint allerdings die gegenwärtige Politik in Washington zu überfordern.

55 Vgl. Stephen D. *Collins*, Dissuading State Support of Terrorism: Strikes or Sanctions? An Analysis of Dissuasion Measures Employed against Libya, in: Studies in Conflict & Terrorism, 27 (2004), S. 1–18; Martin S. *Indyk*, The Iraq War Did Not Force Gadaffi's Hand, in: Financial Times, 9.3.2004.

Terrorismus

Die terroristische Gewalt hat sich aus einer vorwiegend innerstaatlichen Bedrohung zu einer Herausforderung der internationalen Ordnung gewandelt.[56] Sie scheint an jenen Platz zu treten, den bisher der traditionelle zwischenstaatliche Krieg eingenommen hat. Das gilt vor allem für den neuen Terrorismus, der nicht mehr nur die Machtverhältnisse in Staaten, sondern die internationale Machtverteilung verändern will. Sein Inbegriff ist das transnationale Netzwerk al-Qaida, dessen Terrorgewalt alle Grenzen des herkömmlichen Terrorismus sprengt. Als Antwort auf diese Bedrohung führen die USA einen globalen »Krieg gegen den Terror«. Doch gegen wen soll dieser Krieg geführt werden? Was charakterisiert die neue Generation des Terrorismus? Was hat die Abschreckung dieser Form der Kriegführung entgegenzusetzen?

Interessanterweise haben Terrorismus und Abschreckung eines gemeinsam: sie erzeugen Furcht, ersterer durch Anwendung, letztere durch Androhung von Gewalt. Der Unterschied liegt darin, daß Abschreckung reagiert, während der Terrorismus agiert mit dem Ziel, Angst und Schrecken zu verbreiten, um einen Staat zur Veränderung seiner Politik zu zwingen – freilich nicht durch Zerstörung seiner militärischen Mittel, womit der Staat sich und seine Interessen verteidigt, sondern durch die emotionalen Folgen willkürlicher bzw. hemmungsloser Gewaltanwendung, die seinen politischen Willen zermürben und schließlich brechen sollen. Es handelt sich also um einen »Kampf der Willen« im Clausewitzschen Sinne, in dem eine Seite Zeit, Ort und Art des Angriffs aus dem Untergrund bestimmt, dadurch das Gesetz des Handelns diktiert und die andere Seite zu permanenter Reaktion zwingt, woraus sich ein dauerhafter Gewaltzirkel zwischen Anschlag und Vergeltung entwickeln kann, wie der Nahostkonflikt nach Ausbruch der zweiten Intifada veranschaulicht.

Dieser Kampf beruht von vornherein auf einer asymmetrischen Konstellation der Kräfte, Mittel, Methoden und Motive. Das ist nicht ungewöhnlich, denn der symmetrische Konflikt wie zuletzt zwischen Ost und West ist in der Kriegsgeschichte selten, der asymmetrische Konflikt dagegen die Regel. Ungewöhnlich und vormals nur in der Phantasie vorstellbar ist lediglich die asymmetrische Kriegführung in extremster Form: Osama Bin Laden und seine Gotteskrieger gegen die »einzig verbliebene Weltmacht«. Es gab zwar Ende der neunziger Jahre genügend Warnzeichen (die Anschläge auf die Khobar-Kaserne in Saudi-Arabien 1996, die US-Botschaften in Ostafrika 1998, den US-Zerstörer im Hafen von Aden im Jahr 2000) und danach vermehrt Indizien dafür, daß die al-Qaida einen Anschlag in den USA plante, doch wurden sie nicht beachtet. In der Regierung galt ein Angriff ausländischer Terroristen auf das amerikanische Festland als unwahrscheinlich, ungeachtet der Mahnungen einiger weniger Geheimdienstexperten.[57] Um so heftiger war der Schock und die Reaktion auf den kriegerischen Akt: die Erklärung des »global war on terror«. Man hat die Verwendung dieses Begriffs für den Kampf gegen den Terrorismus kritisiert, zumal kein Zweifel besteht, daß Terroristen nicht als Kriegspartei, sondern als Verbrecher zu behandeln sind. Doch dieser Streit um den angemessenen Begriff ist müßig. Bedeutsamer und folgenreicher ist die Frage, gegen welchen Terrorismus sich die Kriegserklärung richtet.

56 Die US-Regierung definiert Terrorismus als »premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents, usually intended to influence an audience« (zit. nach Paul R. *Pillar*, Terrorism and U.S. Foreign Policy, Washington, D.C. 2001, S. 13). Peter *Waldmann* beschreibt seine typische Aktionsform als »planmäßig vorbereitete, schockierende Gewaltanschläge gegen eine politische Ordnung aus dem Untergrund« (*ders.*, Das terroristische Kalkül und seine Erfolgsaussichten, in: Wolfgang *Schluchter* [Hg.], Fundamentalismus, Terrorismus, Krieg, Göttingen 2003, S. 88). Siehe auch Christopher *Daase*, Terrorismus-Begriffe, Theorien und Gegenstrategien. Ergebnisse und Probleme sozialwissenschaftlicher Forschung, in: Die Friedens-Warte, 76 (2001) 1, S. 55–79. Im Völkerrecht gibt es bisher keine allgemeinverbindliche Definition, insbesondere wegen unterschiedlicher Bewertungen der von nationalen Befreiungsbewegungen angewandten Gewalt. Die grundsätzliche Ächtung des internationalen und staatlichen Terrorismus ist dagegen unstrittig.

57 Vgl. Richard A. *Clarke*, Against All Enemies. Der Insiderbericht über Amerikas Krieg gegen den Terror, Hamburg 2004; Final Report 9–11 Commission, National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, Washington, D.C.: Government Printing Office, 2004.

Es gibt nicht den Terrorismus, sondern viele Terrorismen. Zu unterscheiden ist vor allem zwischen nationalem und internationalem Terrorismus.[58] Die erste Form ist mit internen Widerstandsbewegungen gegen einzelne Staaten, deren Herrschaftsordnung oder Besatzungsherrschaft gleichzusetzen (Palästinensischer Islamischer Dschihad, Hamas, Hizbollah, ETA, PKK etc.). Sie hat meist eine lokale Agenda, verfolgt klare Ziele und ist in geschlossenen hierarchischen Gebilden organisiert. Dieser Typ ist die weltweit verbreitetste Form des Terrorismus. Davon ist der neuartige islamistische Terrorismus zu unterscheiden, der sich zum Ziel gesetzt hat, mit Gewalt den westlichen Einfluß aus der muslimischen Welt und vor allem die USA als Schutzmacht arabischer Regime (Saudi-Arabien, Ägypten, Golfstaaten etc.) zu verdrängen. Nur dieser Typ richtet sich gegen die westliche Gesellschaft im allgemeinen und amerikanische Weltmacht im besonderen: eine selbsternannte extremistische Sekte, die die muslimische Welt zu mobilisieren versucht, in der radikale Islamisten etwa 10 bis 15 Prozent der Bevölkerung ausmachen.[59] Das ist gewiß nicht wenig, kann aber unangenehm viel werden, wenn man wie die amerikanische Regierung zwischen nationalen und internationalen Terroristen nicht unterscheidet, sondern allen den Krieg erklärt und anderen Staaten (Israel, Rußland, China etc.) gestattet, mit ihren nationalen Befreiungsbewegungen so umzugehen, wie es ihnen paßt. Dies befördert Bündnisse zwischen verschiedenen Terrororganisationen und kann eine massive Solidarisierung der Bevölkerungen mit den Zielen der Terroristen zur Folge haben (Tschetschenien, Westbank und Gaza, Irak). Die richtige Strategie im Kampf gegen den Terrorismus müßte deshalb sein, den internationalen Terrorismus von den nationalen Terroristen und den jeweils mit ihnen sympathisierenden Bevölkerungsgruppen abzusondern.[60]

Die Stärke der al-Qaida, der »Basis« der globalen Dschihad-Bewegung, ursprünglich eine Militärorganisation, liegt in ihrem nichtmilitärischen Charakter: ihrer radikalen, apokalyptisch aufgeladenen Theologie und Ideologie, ihrer transnationalen und dezentralen Struktur, in der Verwendung ziviler Infrastruktur für ihre Zwecke und der spektakulären Inszenierung von Gewalt unter Verzicht auf jegliche Selbstbeschränkung. Die klassische These, daß Terroristen viele Zuschauer wollen, aber wenige Opfer, gilt nicht mehr. Statt dessen bemißt sich der Erfolg terroristischer Gewalt an deren Steigerung zur globalen »Propaganda der Tat«. Die weltweite Wirkung ihrer Anschläge zeugt von kühler strategischer Planung und langer operativer Vorbereitung, weniger von heißer Emotion. In ihr Arsenal gehört das Selbstmordattentat, umfunktioniert zur religiösen Heldentat. Es ist gewissermaßen die Präzisionswaffe des Terrors: abschreckungsresistent und in den Augen der Anhängerschaft ebenso unwiderstehlich wie charismatisch, nicht »irrational«, sondern Teil des terroristischen Kalküls, mit geringem materiellem Aufwand größtmöglichen Schaden anzurichten und vorzugsweise symbolträchtige Objekte anzugreifen, um einen maximalen Schockeffekt zu erzielen und den angegriffenen Staat zu panischer Gegenreaktion zu provozieren. Die Anschläge vom 11. September trafen mitten ins wirtschaftliche und militärische Machtzentrum der USA und töteten auf einen Schlag mehr Menschen als in sämtlichen dem internationalen Terrorismus zuzurechnenden Anschlägen vorher. Die Zahl solcher Anschläge hat sich deutlich von durchschnittlich 3 pro Jahr in den achtziger Jahren auf 10 in den neunziger und über 25 allein in den beiden Jahren 2000 und 2001 gesteigert. Nur 3 Prozent aller Terroranschläge wurden durch Selbstmord verübt, verursachten aber rund die Hälfte aller Terroropfer, selbst wenn man den 11. September als Sonderfall außer Betracht läßt.[61]

Diesem Selbstmordterrorismus ist mit den Mitteln der Abschreckung kaum beizukommen. Wenn sich das terroristische Kalkül mit absoluter Heilserwartung verbindet und der eigene Tod in Kauf genommen wird, dann versagt jede Drohung mit Vergeltung. Es gehört andererseits zu den Regeln asymmetrischer Kriegführung, daß die staatlichen Handlungsspiel-

58 Vgl. hierzu Ulrich *Schneckener*, Netzwerke des Terrors. Charakter und Strukturen des internationalen Terrorismus, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2002 (S 42/2002); Lawrence *Freedman* (Hg.), Superterrorism. Policy Responses, Oxford: Blackwell Publishing, 2002; Herfried *Münkler*, Die neuen Kriege, Reinbek 2002; Walter *Laqueur*, Die globale Bedrohung. Neue Gefahren des Terrorismus, Berlin 1998.

59 So nach Schätzung von *Waldmann*, Das terroristische Kalkül und seine Erfolgsaussichten [wie Fn. 56], S. 98.

60 Vgl. National Strategy for Combating Terrorism, Washington, D.C.: Whitehouse, Februar 2003, die alle Terrororganisationen zum Feind erklärt – nationale, regionale und globale (siehe insbesondere ebd., S. 13).

61 Vgl. Robert A. *Pape*, The Strategic Logic of Suicide Terrorism, in: American Political Science, 97 (August 2003) 3, S. 343–361; Scott *Atran*, Mishandling Suicide Terrorism, in: The Washington Quarterly, 27 (Sommer 2004) 3, S. 67–90.

räume im Kampf gegen den Terrorismus eng begrenzt sind. Doch wenn ein Staat seine Existenz bedroht sieht, ändern sich die Maßstäbe und entfallen etliche Beschränkungen – wie etwa in Israel, das in der zweiten Intifada dazu übergegangen ist, die Anführer und Drahtzieher der Terrorgruppen gezielt zu töten. Dafür ist die israelische Regierung heftig kritisiert worden, doch sie kann nachweisen, daß ihre Maßnahmen die Zahl der Anschläge deutlich verringert haben.[62] Ob gezielte Tötung allerdings einen nachhaltigen Abschreckungseffekt hat, muß bezweifelt werden, ganz abgesehen von rechtlichen und moralischen Bedenken.

Trotz Dezentralisierung und transnationaler Organisation ist der moderne Terrorismus auf staatliche Unterstützung angewiesen. Dasselbe gilt und galt im Prinzip auch für nationale Terrorgruppen, denen Räume in Drittstaaten für Rückzug und Vorbereitung ihrer Aktionen zur Verfügung standen (IRA, ETA etc.). Solche Räume bilden aber auch Ziele für militärische Gegenmaßnahmen wie im Fall Afghanistan als Antwort auf das Verbrechen vom 11. September. Der amerikanische Feldzug gegen das Zentrum des Terrornetzes diente sowohl der Vergeltung und Entmachtung der Taliban, die mit dem Netzwerk enge politische und persönliche Beziehungen unterhalten hatten, als auch der Abschreckung künftiger Terroranschläge. Zwar gelang es nicht, Bin Laden und einen größeren Teil seines Führungskaders zu fassen, doch die Organisation erlitt so schwere materielle und personelle Verluste, daß sie nicht mehr zu strategischen Operationen mit vergleichbarer katastrophaler Wirkung bzw. überhaupt zu Anschlägen in den USA in der Lage war. Ihre Aktivitäten beschränken sich seither auf Angriffe gegen »weiche« Ziele oder sie konzentrieren sich auf Terroroffensiven gegen die neue Regierung und amerikanischen Streitkräfte im Irak. Dieser Aufstand wirkt wie ein Magnet auf den islamistischen Terrorismus, bindet ihn aber auch und ermöglicht so die Zusammenfassung der gegen den Terror operierenden Kräfte. Zudem hat die al-Qaida ihr strategisches Refugium in Afghanistan verloren und sich in einer losen Verknüpfung autonomer Gruppen neu formiert. Man weiß wenig darüber, ob und wie die politische und operative Steuerung der Organisation noch möglich ist, doch auf sich gestellt und ständig auf der Flucht, haben internationale Terrornetzwerke wenig Zukunft.[63]

Der Abschreckungseffekt dieses Krieges gegen den Terror ist nicht zu unterschätzen. Diejenigen Staaten, die den Terrorismus noch unterstützen, sind gewarnt (Iran, Syrien). Zwar hat der Staatsterrorismus schon vor dem 11. September an Bedeutung verloren. Er kann durch Diplomatie und Androhung militärischer Aktionen weiter verringert werden.[64] Voraussetzung für die Zerschlagung des Terrornetzwerkes ist jedoch, daß die Regierungen die volle Kontrolle über ihre Staatsgebiete ausüben. Man kann sie schwerlich für von ihren Territorien ausgehende Anschläge haftbar machen, wenn sie nicht die Macht haben, diese zu unterbinden. Auch den Machteliten in der Dritten Welt kann das Schicksal der Taliban in Afghanistan als mahnendes Beispiel und Ansporn dienen, sich verstärkt um die Reform ihrer Staaten und Wiederherstellung des Gewaltmonopols auf ihrem Territorium zu kümmern und dafür internationale Hilfe zu suchen.

Selbstverständlich läßt sich der Terrorismus nicht in erster Linie als ein militärisches Problem begreifen, kann das Geschehen vom 11. September nicht mit traditioneller Kriegsstrategie beantwortet werden. Diese Erkenntnis galt bereits für den herkömmlichen Terrorismus (Spanien, Großbritannien, Israel etc.).

62 Laut Pressemitteilung des israelischen Verteidigungsministers vom Juni 2004 gingen die Anschläge im Zeitraum 2003–2004 um 80 Prozent zurück. Vgl. Is Israel Winning the War on Terrorism?, in: Newsbrief, 24 (Juli 2004) 7, S. 73–75.

63 Laut *IISS*, Military Balance 2004/2005 (London 2004), sind bis zum Sturz der Taliban mindestens 20 000 Kämpfer für den Dschihad ausgebildet worden. Etwa die Hälfte der 30 Führungsmitglieder und rund 2000 Kämpfer wurden mittlerweile gefaßt oder getötet. Nur ein kleiner Teil der noch verbliebenen al-Qaida-Mitglieder zählt zum harten Kern, das Gros hat lediglich unterstützende Funktionen. Man vermutet, daß die al-Qaida über Unterstützungszellen in rund 60 Ländern verfügt. Etwa 1000 al-Qaida-Kämpfer sollen an Anschlägen im Irak beteiligt sein, jedoch keinen maßgeblichen Einfluß auf die sunnitischen Widerstandsgruppen ausüben. Vgl. ebd., S. 378–385.

64 Das gilt auch für den nuklearen Terrorismus durch Diebstahl, Eigenbau oder Kauf von Kernwaffen oder nuklearem Material. Alle drei Varianten sind vorstellbar, aber ohne staatliche Unterstützung nicht zu realisieren. Ohne solche Unterstützung dürften die für den Bau einer Kernwaffe benötigten Mengen an Spaltmaterial (Highly Enriched Uranium [HEU], Plutonium) nicht zu beschaffen sein. Auch die Handhabung gestohlener oder gekaufter Kernwaffen stellt Terroristen vor technisch kaum lösbare Probleme wie die Überwindung elektronischer Kodierungsverfahren (PAL) etc. Außerdem läßt sich auch nach Explosionen die Herkunft einer Atomwaffe durch die Charakteristik ihres *fallout* feststellen. Die USA entwickeln in ihren nuklearen Forschungslabors entsprechende Analysemethoden, die zur Abschreckung der Weitergabe von Kernwaffen genutzt werden können.

Demokratien können es sich zudem nicht leisten, mit großer Härte zurückzuschlagen oder gar Konzentrationslager zu errichten und die Folter wieder einzuführen. Tun sie es dennoch (siehe die beträchtlichen »Kollateralschäden« militärischer Terrorismusbekämpfung, Guantanamo, Abu Ghraib), geben sie weltweit ein verheerendes Vorbild ab. Auch im Irak wiederholt sich die Erfahrung, daß militärische Gewalt und Besatzung Terroristen nicht gefügiger machen, vielmehr herausfordern.[65] Nicht nur Gegengewalt, sondern vor allem Innovation bei der Abwehr dieser neuen Bedrohung sind daher gefragt. Dazu hat auch die Abschreckung mehr anzubieten als nur die Vergeltung: die Verweigerung des terroristischen Erfolges mit einer Vielzahl von Gegenmaßnahmen, vergleichbar der westlichen Eindämmungspolitik im Kontext des Ost-West-Konflikts. Diese Abschreckung *(by denial)* ist auch nutzbar zur Eindämmung des Terrorismus. Sie bildet die erste und wichtigste Verteidigungslinie im Kampf gegen die terroristische Bedrohung.

Diese Methode des »Krieges gegen den Terror«, die Israel am effektivsten ausgeklügelt hat, kann mit der Errichtung physischer Hindernisse aller Art einhergehen, wie beispielsweise dem Bau des »Sicherheitszaunes« entlang der Grenze zwischen Israel und Westjordanland, der palästinensischen Terroristen den Zutritt zu israelischem Gebiet verwehrt – eine Maßnahme, die international als Landnahme und Behinderung des Friedensprozesses verurteilt wird, aber die Selbstmordangriffe weitgehend unterbunden und zur Deeskalation des Konflikts beigetragen hat.[66] Solche Zäune im übertragenen Sinne sind mit Hilfe von rechtlichen, polizeilichen und geheimdienstlichen Maßnahmen weltweit errichtet worden.

Die massiven Anstrengungen zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit, verschärfte Sicherheitskontrollen an Grenzen, Flughäfen und Verkehrswegen, aktiver Schutz sensibler Anlagen, öffentlicher und staatlicher Veranstaltungen etc. haben Wirkung gezeigt und resultierten in vermehrten Festnahmen, Verurteilungen und rechtzeitiger Aufklärung geplanter Anschläge.[67] Die multilaterale Kooperation ist bei der Überwachung von Finanzströmen und auf dem Informationssektor erheblich verstärkt worden und hat zu internationalen Übereinkünften und Konsultationsmechanismen geführt, die vor wenigen Jahren noch nicht vorstellbar waren.[68] Auch die Nachrichtendienste, denen vorgeworfen worden ist, die Warnzeichen aufgrund Zersplitterung der Kompetenzen und mangelnden Austausches von Informationen nicht erkannt zu haben, sind reformiert worden. Zwar ist es schwierig oder fast unmöglich, terroristische Zellen zu unterwandern, aber es gibt in diesen Netzwerken unterstützende Elemente wie staatliche und finanzielle Sponsoren, deren Beziehungen zum Terrorismus leichter entdeckt und unterbunden werden können. Auch örtliche Knotenpunkte des Netzwerks (Moscheen und Koranschulen) und Prozesse, die darin ablaufen (Rekrutierung, Kommunikation, Logistik etc.), können observiert, beeinflußt und bekämpft werden.[69] Es kommt also darauf an, die Existenz- und Operationsbedingungen des Terrorismus systematisch so zu beschränken und unter Druck zu halten, daß terroristische Organisationen vor lauter Beschäftigung mit der Selbsterhaltung kaum noch dazu kommen, Angriffe zu planen und durchzuführen, oder verleitet werden, Fehler zu begehen.

Insbesondere die Nachwuchsrekrutierung bietet Ansatzpunkte zur Einflußnahme auf den Terrorismus. Mißerfolge terroristischer Attentatsversuche, Rückschläge und Niederlagen sowie öffentliche Kritik am Märtyrerkult, der mit dem Islam unvereinbar ist, können im Umfeld der Terrorgruppen Zweifel an deren Sache säen und die Anwerbung erschweren. Begrenzt ist vor allem das Rekrutierungspotential für jenen Typ von Attentat, den die al-Qaida am

65 Laut Statistik des U.S. State Department stieg die Zahl der Terroranschläge im Irak von 22 (2003) auf 201 (2004), der Opfer von 501 auf 1709, der Getöteten von 117 auf 554. Vgl. *U.S. Department of State*, Remarks on Release of »Country Reports on Terrorism« for 2004, Washington, D.C., 27.4.2005.

66 Vgl. Jonathan *Rynhold*, Israel's Fence: Can Separation Make Better Neighbours?, in: Survival, 46 (Frühjahr 2004) 1, S. 55–76.

67 Eine realistische Quantifizierung vereitelter Anschläge durch verstärkte Überwachung etc. ist nicht möglich. Entsprechend skeptisch sind Aussagen zu bewerten, daß seit dem 11. September 2001 mehr als 100 geplante Anschläge frühzeitig aufgedeckt, unterbrochen oder abgeschreckt werden konnten; so Rohan *Gunaratna*, The Post-Madrid Face of Al Qaida, in: Washington Quarterly, 27 (Sommer 2004) 3, S. 91–100.

68 Vgl. dazu Jonathan *Stevenson*, Counter-terrorism: Containment and Beyond, London: IISS, 2004 (Adelphi Paper 367).

69 Vgl. Paul K. *Davis*/Brian Michael *Jenkins*, Deterrence and Influence in Counter-Terrorism: A Component in the War on al Qaeda, Santa Monica, CA: RAND, 2002; Brian Michael *Jenkins*, Countering al Qaeda, Santa Monica, CA: RAND, 2002; Michael J. *Powers*, Deterring Terrorism with CBRN Weapons: Developing a Conceptual Framework, Washington, D.C.: Chemical and Biological Arms Control Institute, Februar 2001 (Occasional Paper 2).

11. September organisiert hat.[70] Er unterscheidet sich von dem Typ, der gegen Israel eingesetzt wurde, weil er hohe Anforderungen stellt an das Personal, das nur aus gebildeten Bevölkerungsschichten zu gewinnen ist. Potentielle Attentäter dieser Herkunft dürften über die Frage ins Grübeln kommen, ob sich der Einsatz ihres Lebens lohnt, wenn sie erkennen, daß solche Opfer wenig bewirken, jedenfalls die bestehenden Machtverhältnisse nicht ernsthaft erschüttern können. Derlei Zweifel demotiviert und kann genutzt werden, um Menschen zu veranlassen, sich vom Terrorismus abzuwenden. Je nachhaltiger die Erfolgsverweigerung gelingt, desto weniger Menschen werden sich für das Märtyrertum begeistern. Das betrifft auch das gesellschaftliche Umfeld des Terrorismus, die Sympathisanten, auf deren Unterstützung, Hilfsbereitschaft und Bereitstellung von Nachwuchs die Terroristen angewiesen sind. Entzieht die Gesellschaft ihnen die Zustimmung, fällt der Terrorismus in sich zusammen. Deshalb muß die Verweigerungsstrategie die Anhängerschaft und Ursachen des Terrorismus in den Abwehrkampf einbeziehen.

Abschreckung *(by punishment and denial)* allein reicht nicht aus, sondern muß kombiniert werden mit einer Politik des Ausgleichs und Engagements, die Einfluß auf die Strukturen und Gründe des Konflikts zu nehmen versucht. Die eigentlichen Ursachen des Terrorismus liegen nicht, wie internationale Terroristen glauben, im Westen oder in der Feindschaft zwischen den Kulturen und Religionen, sondern in der Region selbst, der verpaßten Aufklärung und Modernisierung der islamischen Gesellschaft, die sich in tiefer Krise befindet und den Nährboden bildet, aus dem Sympathie und Akteure des Terrorismus erwachsen. Vor allem die Kritik an den herrschenden politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen erzeugt in den Mittelschichten ein beträchtliches Protestpotential, das durch lokale und regionale Konflikte, vor allem den Nahostkonflikt, zusätzlich politisiert wird. Aber auch die amerikanische Politik in dieser Region hat zur Feindschaft gegenüber Amerika und Perzeption der Erniedrigung in der arabischen Welt beigetragen. Der internationale Terrorismus ist insofern auch ein Produkt der Politik, das nicht länger ignoriert werden kann, vielmehr in den Mittelpunkt des »war on terror« gerückt werden muß, um den Entstehungs- und Wirkmechanismus des Terrorismus zu durchbrechen.[71]

Der wichtigste Ansatz der westlichen Politik im Kampf gegen den Terror muß es daher sein, Reformen in den islamischen Staaten zu unterstützen. Im Iran beispielsweise sind sie populär. Man fördert sie aber nicht mit Ausgrenzung und Bedrohung, sondern durch Herstellung normaler Beziehungen. Man stärkt sie in der arabischen Gesellschaft auch nicht durch gewaltsam erzwungenen Regimewechsel wie im Irak, sondern treibt so dem Terrorismus nur Nachwuchs in die Arme. Gleiches gilt für Israel, solange es sich mit seiner Politik der Annexion und Härte einer fairen Lösung des Palästinaproblems verweigert. Es liegt zwar nicht in der Macht des Westens, die politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der islamischen Welt zu verändern, aber er kann günstige Rahmenbedingungen für die Veränderungen schaffen, die notwendig sind, um zentrale Quellen des Terrorismus auszutrocknen: die autoritären Regime und den Nahostkonflikt. Dazu gehören Dialogbereitschaft (Barcelona-Prozeß der EU, Mittelmeerdialog der NATO, »roadmap« für den Friedensprozeß), erhebliche Koordinierungsanstrengungen auf nationaler und internationaler Ebene sowie politischer Druck, ohne den es in der Region keinen Fortschritt geben wird.

70 Zur Psychologie der Attentäter vgl. Walter *Laqueur*, Krieg dem Westen. Terrorismus im 21. Jahrhundert, Berlin 2004, S. 106–146; Georg *Elwert*, Charismatische Mobilisierung und Gewaltmärkte. Die Basis der Attentäter des 11. September, in: *Schluchter* (Hg.), Fundamentalismus, Terrorismus, Krieg [wie Fn. 56], S. 111–134.

71 Vgl. Ernst-Otto *Czempiel*, Der politische Terrorismus, in: Internationale Politik, 59 (Juli 2004) 7, S. 74–81; Joachim *Krause*, Eine neue Dimension: Europa braucht eine Strategie gegen islamistischen Terror, in: Internationale Politik, 59 (April 2004) 4, S. 75–83.

Bürgerkriege

Terrorismus und Bürgerkrieg gehören zur selben Familie organisierter Anwendung politisch motivierter Gewalt gegen herrschende Ordnungen. Bürgerkriege beginnen häufig mit terroristischer Gewalt und befördern terroristische Strukturen. Auch die angegriffene Staatsmacht bekämpft, bezeichnet und diskriminiert bewaffnete Widerstandsbewegungen als Terrorismus. Während dieser neuerdings in das internationale System eingedrungen ist und sich dort mit seiner spezifischen Form der Kriegführung ausgebreitet hat, ist der Bürgerkrieg eine innenpolitische Auseinandersetzung geblieben. Aber auch er hat sich in einer Weise gewandelt, daß seine Abgrenzung vom internationalen Krieg unter den Bedingungen fortschreitender Globalisierung und transnationaler Vernetzung zusehends fragwürdig geworden ist.[72]

Auffällig ist zunächst, daß Häufigkeit, Dauer und Grausamkeit innerstaatlicher bewaffneter Konflikte seit Ende des Zweiten Weltkrieges drastisch zugenommen haben. Rund 80 Prozent aller geführten Kriege waren Bürgerkriege, nach einer anderen Zählweise der Kriegsstatistik sogar bis zu 90 Prozent.[73] Ihre Anzahl nahm von durchschnittlich 10 pro Jahr in den fünfziger und sechziger Jahren auf jährlich 40 in den neunziger Jahren zu. Gut die Hälfte dauerte rund 5 Jahre, 20 Prozent 10 Jahre und länger. Drei Viertel wurden militärisch entschieden. Die militärischen Lösungen von Bürgerkriegen erwiesen sich als stabiler als die am Verhandlungstisch beendeten, von denen jeder zweite nach einiger Zeit erneut in Gewalt ausgebrochen ist.[74]

Bestimmendes Merkmal dieser Kriege ist ihre große Härte und die weitgehende Regellosigkeit, in und mit der sie ausgetragen werden. Die Staaten, auf deren Gebiet sie stattfinden, sind entweder zerfallen oder gescheitert, jedenfalls unfähig, die Gewalt unter Kontrolle zu halten. Statt dessen fällt das Gewaltmonopol teilweise oder ganz in die Hände von nichtstaatlichen Akteuren oder ethnisch-nationalen Gruppen, darunter Separatisten, Rebellen, paramilitärische Milizen, Warlords, Drogenkartelle oder Kriminelle. Der Krieg wird nicht mehr nur zwischen staatlichen Sicherheitskräften, soweit noch vorhanden, und untereinander verfeindeten nichtstaatlichen Gruppen geführt, sondern auch gegen die eigene Bevölkerung, die Opfer oder strategisches Ziel der Gewalt ist, in Extremfällen systematisch drangsaliert, ausgebeutet, vertrieben und getötet wird (Bosnien, Kosovo, Ruanda, Kongo, Darfur etc.). Oftmals kommt es zur Verquickung staatlicher und nichtstaatlicher Gewaltakteure, so daß sich die Unterschiede zwischen staatlicher und privater Gewalt weitgehend auflösen, der Krieg sich verselbständigt und in die Gesellschaft hineinfrißt.[75]

Bürgerkriege zu befrieden ist schwieriger als internationale Kriege. Dies zeigt allein die lange Dauer innerstaatlicher Konflikte. Sie sind Gewaltphänomene eigener Art und entwickeln eine Eigendynamik, angetrieben von entfesselter Gewalt, die sich fortpflanzt, steigert, zuspitzt und irgendwann erschöpft, ohne daß sich voraussehen läßt, wann ein Bürgerkrieg reif ist für einen politisch vereinbarten Schlußstrich. Anders als in zwischenstaatlichen Kriegen, in denen die Regeln des Kriegsvölkerrechts, professionelle Führung

72 Peter *Waldmann* definiert Bürgerkriege als »massive bewaffnete Konflikte von erheblicher Dauer, die zwischen zwei oder mehreren Gruppen innerhalb eines Staates um die Erlangung, Aufteilung oder Zerteilung der staatlichen Herrschaft ausgetragen werden. Neben staatsbezogenen gibt es auch Bürgerkriege, bei denen ethnische, religiöse oder ökonomische Gründe im Vordergrund stehen« (zit. aus dessen Artikel Bürgerkriege, in: Wilhelm *Heitmeyer*/John *Hagan* [Hg.], Internationales Handbuch der Gewaltforschung, Opladen: Westdeutscher Verlag, 2002, S. 368–389). Siehe auch *ders.*, Bürgerkrieg – Annäherung an einen schwer faßbaren Begriff, in: Heinrich-W. *Krumwiede*/Peter *Waldmann* (Hg.), Bürgerkriege: Folgen und Regulierungsmöglichkeiten, Baden-Baden 1998, S. 15–36.

73 SIPRI verzeichnet für die Zeit von 1990 bis 2003 insgesamt 59 größere bewaffnete Konflikte an 48 verschiedenen Orten, davon 55 Bürgerkriege; vgl. SIPRI Yearbook 2004. Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2004, S. 132–139.

74 Vgl. *Waldmann*, Artikel Bürgerkriege [wie Fn. 72], S. 383; Bernhard *Zangl*/Michael *Zürn*, Frieden und Krieg, Frankfurt a.M. 2003, S. 178.

75 Vgl. dazu Mary *Kaldor*, Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt a.M. 2000; Herfried *Münkler*, Die neuen Kriege, Reinbek 2002. Zur Unterscheidung zwischen alten und neuen Bürgerkriegen siehe Monika *Hempel*/Bernhard *Zangl*, Von »alten« und »neuen« Kriegen – zum Gestaltwandel kriegerischer Gewalt, in: Politische Vierteljahresschrift, 45 (2004) 3, S. 346–369.

und Disziplin der Streitkräfte die Anwendung von Gewalt beschränken, wird in Bürgerkriegen das Gewaltpotential durch ethnisch-kulturelle und religiöse Gegensätze verstärkt. Dabei spielen viele Ursachen eine Rolle: die Erinnerung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen an wiederholte blutige Auseinandersetzungen, Rache- und Vergeltungsmotive, soziale Ungleichheit und handfeste materielle Interessen, vor allem aber Vorstellungen über die Zukunft nach einem möglichen Friedensschluß, darüber also, welche Bevölkerung das politische und wirtschaftliche Übergewicht haben und die Identität des Landes prägen wird. Diese Frage wird entweder durch Sieg oder Niederlage mit Gewalt entschieden oder politisch durch Verhandlung. Auch im zweiten Fall besitzt jene Partei die besseren Durchsetzungschancen, der es gelungen ist, die Gegenpartei militärisch und nicht zuletzt numerisch zu schwächen.[76]

Welche Bedeutung hat Abschreckung in Bürgerkriegen? Ihr Zweck, den Ausbruch von Gewalt zu verhindern, zu begrenzen oder schnell zu beenden, spielt im Kalkül und Verhalten der Konfliktparteien offensichtlich keine Rolle. Eher wirken Bürgerkriege abschreckend nach außen und halten externe Akteure davon ab einzugreifen. Sie müssen damit rechnen, selbst angegriffen zu werden wie auf dem Balkan, in Somalia und in Ruanda. Dennoch sind an fast allen Bürgerkriegen andere Staaten beteiligt, entweder durch ihr Handeln oder ihr Nichthandeln, das ebenfalls auf das Kriegsgeschehen einwirkt. Generell scheinen ihre Möglichkeiten, Bürgerkriege zu verlängern, größer zu sein als ihre Fähigkeit, wirksam ihre Beendigung herbeizuführen. Dazu tragen Waffenlieferungen bei, eventuell auch mit guten Absichten verbundene Maßnahmen wie international vermittelte Waffenruhen und humanitäre Hilfe. Es kann jedoch nützlich sein, wenn Nachbarstaaten eine militärische Drohkulisse errichten wie im Fall Haiti, um Druck auf die Kontrahenten auszuüben, dessen Wirkung um so größer ist, wenn die angedrohte Intervention vom UN-Sicherheitsrat oder von einer regionalen Organisation autorisiert wird. Scheitert dies und soll die Drohung ausgeführt werden, dann geht es nicht mehr nur um Abschreckung von Gewalt, sondern Erzwingung des Friedens mit Gewalt.

76 Vgl. Peter *Waldmann*, Eigendynamik und Folgen von Bürgerkriegen, in: *Krumwiede/Waldmann* (Hg.), Bürgerkriege [wie Fn. 72], S. 108–132, sowie *ders.*, Artikel Bürgerkriege [wie Fn. 72], S. 375.

Wie funktioniert diese Form von Abschreckung *(compellence)* in innerstaatlichen Konflikten? Es gelten die gleichen Erfordernisse, die oben (S. 9) zum Begriff der unmittelbaren Abschreckung genannt worden sind: eine klare Botschaft an die Konfliktparteien, daß ihr Verhalten nicht akzeptabel ist, die Verpflichtung der Staatengemeinschaft zum Schutz der Menschen vor ethnischer Säuberung bzw. Völkermord und zur Bestrafung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die Fähigkeit zur Einlösung dieser Verpflichtung, schließlich die Entschlossenheit, den Drohungen auch Taten folgen zu lassen. Es handelt sich um erweiterte, also weniger verläßliche Abschreckung, denn es geht nicht um Abwehr einer unmittelbaren Bedrohung des eigenen Landes, sondern um Schutz der bedrohten Zivilbevölkerung eines anderen – nicht zuletzt auch darum, die für Kriegsverbrechen, Massenmord und Vertreibung Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Dies ist nicht nur eine Frage rückwirkender Gerechtigkeit, vielmehr ein wesentliches Ziel künftiger Abschreckung im Interesse des Schutzes elementarer Menschenrechte.[77]

Es ist nicht einfach, solche Abschreckung in Bürgerkriegen glaubwürdig zu machen, legen Demokratien doch wenig Neigung an den Tag, in Konflikte einzugreifen, die ihre nationalen Interessen nicht unmittelbar gefährden – geschweige denn frühzeitig einzugreifen, wenn der Einsatz begrenzter militärischer Gewalt politische Wirkung haben kann, die ein massiver Einsatz zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr zu erzielen vermag, zumal dann bereits hohe Verluste und große Zerstörungen entstanden sind. Es bedurfte eines erheblichen Lernprozesses, um sich auf diese neue Bedrohung einzustellen, vor allem darauf, daß man sich um frühe Erkennung und Bekämpfung innerstaatlicher Konflikte kümmern muß. Auch frühzeitig eingesetzte Abschreckung hat bessere Chancen als späte, deren Wirksamkeit vermindert ist, nachdem sich die Gegenseite stark engagiert und in Positionen manövriert hat, aus denen sie ohne emotionalen und politischen Schaden nicht mehr herauskommt.

77 Vgl. dazu den im Auftrag des UN-Generalsekretärs erstellten Bericht: The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Atlanta: International Development Research Centre, 2001. Die Bedeutung des Berichts liegt in der Betonung der Verpflichtung der Staatengemeinschaft zu humanitärer Intervention in Fällen massiver Verluste an Menschenleben durch staatliches Handeln, Nichthandeln oder Unfähigkeit zum Handeln oder in Fällen »ethnischer Säuberung« durch Mord, Vertreibung, Terror oder Vergewaltigung.

Die Lage auf dem Balkan war nach dem Zerfall des Vielvölkerstaates äußerst kompliziert. Doch es gab genügend Signale, die erkennen ließen, was sich in Bosnien und später im Kosovo anbahnte. Sie wurden jedoch von der Politik nicht registriert oder viel zu spät zur Kenntnis und ernst genommen. Folglich blieben Chancen für präventives Handeln und Abschreckung ungenutzt mit der Konsequenz, daß man später mit eingeschränkten Handlungsspielräumen, Zwangsmaßnahmen und ungewollten Folgen militärischer Interventionen konfrontiert war. Auch die Katastrophe im Sudan war vorhersehbar. Nach dem Völkermord in Ruanda wurde allseits gelobt, daß solche Greueltaten sich nicht wiederholen dürfen. Statt jedoch zu handeln und die Menschenrechtsverbrechen in Darfur zu verhindern, hat man sich auf Appelle, Drohungen und milde Sanktionen beschränkt – ein Trauerspiel internationaler Verantwortlichkeit. Liberia, Somalia, Mosambik, Ruanda, Bosnien, Kongo etc. – diese Namen und Beispiele stehen für das »Versagen« oder Ausbleiben humanitärer Interventionen in jüngster Zeit.

Es gibt auch gelungene Beispiele der Verhinderung von Bürgerkriegen bzw. Eindämmung von Bürgerkriegsgefahren, etwa die vorbeugende Stationierung von Friedenstruppen in Mazedonien, die zur Entspannung der inneren und äußeren Lage des Landes in nicht unerheblichem Maße beigetragen haben.[78] Solcher Militäreinsatz ist bisher die Ausnahme geblieben und beruht auf besonderen Voraussetzungen: noch relativ geringe Krisenintensität, klares Ziel und Mandat, beträchtliches internationales Interesse und die Bereitschaft der Regierung des betroffenen Landes zu freiwilliger Souveränitätsbeschränkung – ein seltener Fall. Derartige Interventionen leiden zudem unter dem Problem, daß sich ihre Erfolge kaum sichtbar machen lassen, denn ein abgewendeter Bürgerkrieg und verhinderter Zusammenbruch eines Staates sind keine Nachrichten wert, erzeugen also auch keinen politischen Handlungsdruck. Zwar ist das allgemeine Interesse an langfristig angelegten Strategien zur Verhinderung von Staatszerfall und Bürgerkrieg gewachsen, doch eine »Kultur der Konfliktprävention«, wie von UN-Generalsekretär Kofi Annan gefordert, hat sich noch nicht entwickelt. Versuche der EU, ihr Potential zur Verhütung bzw. Dämpfung von Gewaltkonflikten besser zu nutzen, sind bislang eher enttäuschend ausgefallen.[79] In der Praxis sind Krisenmanagement und Konfliktnachsorge dominant geblieben.

Gelingt also die Verhinderung von Bürgerkriegen durch Androhung militärischer Intervention nur selten, stellt sich die Frage, ob und wie sich Bürgerkriege durch den Einsatz militärischer Gewalt beenden lassen. Dabei geht es nicht um Kriegführung alter Art, sondern um neuartige internationale Ordnungspolitik mit Hilfe glaubwürdiger und robuster Zwangsgewalt auf der Grundlage der Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, der höchsten legitimen Autorität für die Intervention in »innere Angelegenheiten«. Davon hängt auch ihr Erfolg ab, denn nur wenn die Legitimität und Rechtsgrundlage einer Intervention eindeutig sind, hat sie Aussicht auf Zustimmung und Unterstützung, auch auf Glaubwürdigkeit bei den Betroffenen.

Wie anfangs erläutert, ist Erzwingung als Pendant der Abschreckung zu betrachten. Sie verwendet Androhung von Gewalt wie die Abschreckung, jedoch radikaler als diese in Form von Ultimaten, die eine klare Forderung, eine explizite Drohung und eine Frist enthalten, in der die Forderung zu erfüllen ist;[80] sie können den bewußt begrenzten Einsatz militärischer Gewalt einschließen, um der Drohung Nachdruck zu verleihen – möglichst demonstrativ und exemplarisch, notfalls auch energisch, doch deutlich unterhalb der Schwelle des Krieges, das heißt Vernichtung der Streitkräfte und Besetzung eines Staatsgebietes. Die Linie zwischen Drohung mit Gewalt und Gebrauch von Gewalt ist also, wenn es um Erzwingung geht, schwer zu ziehen, ebenso die zwischen begrenzter Gewalt und Krieg wie etwa im Kosovokonflikt. Alles hängt vom Erfolg ab, der sich daran bemißt, wie vollständig und schnell der Gegner den Forderungen entspricht. Das ist leichter gesagt als getan.

Denn erstens: Wann ist der richtige Zeitpunkt zum Eingreifen? Wenn die Intervention darauf abzielt, eine möglichst schnelle Beendigung des Bürgerkrieges ohne größeren eigenen Gewaltaufwand herbeizuführen, sind die Chancen dafür am Anfang und am Ende

78 Die UNPROFOR stationierte ab 1992 ein Kontingent in Mazedonien. 1995 wurde die Mission als UNPREDEP, bis März 2003 als NATO-geführte Friedensmission »Amber Fox«, »Allied Harmony« und danach als erste EU-geführte Operation »Concordia« bis Dezember 2003 fortgesetzt. Noch heute sind dort ca. 200 Polizeibeamte der EUPOL stationiert.

79 Vgl. Reinhardt *Rummel*, Konfliktprävention: Etikett oder Markenzeichen europäischer Interventionspolitik?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2003 (S 45/2003).

80 Vgl. Lawrence *Freedman*, Strategic Coercion, in: *ders.* (Hg.), Strategic Coercion. Concepts and Cases, Oxford 1998, S. 15–36, sowie Gary *Schaub Jr.*, Compellence: Resuscitating the Concept, ebd., S. 37–60.

des Konflikts am größten, nicht aber solange die Parteien noch um den Sieg oder die günstigste Ausgangsposition in Erwartung einer angedrohten bzw. erwünschten Intervention kämpfen. Erfolgversprechender ist zweifellos ein frühzeitiges Eingreifen, nicht nur billiger, was die Folgekosten betrifft. Denn Wiederherstellung stabiler Nachkriegsverhältnisse ist allemal teuer.[81] Frühzeitiges Handeln ist auch abschreckender und demonstriert Entschlossenheit, dem Verhalten der Konfliktparteien klare Verbote aufzuerlegen und Zwangsmaßnahmen zu ergreifen, falls sie diese mißachten. Viele Beobachter des Balkankonflikts sind davon überzeugt, daß eine entschiedene Reaktion der USA und NATO auf die serbische Bombardierung der kroatischen Stadt Dubrovnik im Oktober 1991 dem Bürgerkrieg eine andere Wende hätte geben können.[82] Der Friedensschluß von Dayton für Bosnien kam indessen viele tausend Tote zu spät. Er hätte viel früher erreicht werden können, wenn die NATO-Staaten zu glaubwürdiger Abschreckung bereit gewesen wären.

Zweitens: Wieviel Gewalt ist genug, um den Willen von Gewaltakteuren zu verändern, notfalls zu brechen? Drohungen mit Gewalt allein sind zu schwach, wie die vielen vergeblichen in den vier Jahren des Bosnienkrieges gezeigt haben. Auch Ultimaten, in diesen Jahren zweimal ausgesprochen (Februar 1994, August 1995), hatten nur begrenzten Erfolg bzw. den umfangreichsten NATO-Militäreinsatz zur Folge, der schließlich dem Bosnienkonflikt ein Ende setzte. Mangelnde innere Disziplin und Kohäsion der Kriegsparteien erschweren jedenfalls die erfolgreiche Anwendung begrenzter Gewalt. Sie wirkt nur bedingt auf die Kosten-Nutzen-Rechnung der Streitparteien, deren Motivationen und Interessen sich asymmetrisch zu jenen der intervenierenden Akteure verhalten. Sie verfügen über eine höhere Kostentoleranz und werten den begrenzten Gewalteinsatz eher als Schwäche und Unentschlossenheit denn als Stärke. Deshalb reagierten die Serben, wenn die NATO Luftangriffe androhte oder durchführte, mit Erpressung und Vergeltung, Geisel- bzw. Gefangennahme von Blauhelmsoldaten, mit Blockaden der Hilfskonvois und Abbruch von Verhandlungen. Folglich verursachte der Gewalteinsatz trotz Begrenzung mehr Schaden als Nutzen. Erst der Verzicht auf die neutrale (von vornherein verfehlte) Rolle der UN-Friedensstreitkräfte und die eindeutige Parteinahme für die kroatisch-bosnische Seite veränderten das Kosten-Nutzen-Verhältnis zum Nachteil der serbischen Kriegspartei. Allerdings steigerte sich der Gewalteinsatz (Operation Deliberate Force 1995, Operation Allied Force 1999), um Milošević zum Rückzug aus Bosnien und dem Kosovo zu zwingen. Besonders die »Kollateralschäden« des Kosovokonflikts (Beschleunigung der ethnischen Säuberung, Erhöhung der Zahl der Opfer, Flüchtlingswellen, Belastung der Nachbarstaaten, Zerstörung vitaler Infrastrukturen in Serbien) stellten die Humanität der »humanitären« Intervention massiv in Frage.[83]

Hinzu kommen drittens die eigenen Koalitions- und Entscheidungsprobleme. Es dürfte westlichen »Allianzen der Willigen« aufgrund militärischer und technologischer Überlegenheit eigentlich nicht schwerfallen, die Kräfte eines Gegners zu zerschlagen und eine rasche Entscheidung zu erzwingen. Dies trifft jedoch aus vielfachen Gründen der Selbstbeschränkung von Demokratien im Gebrauch militärischer Macht nicht zu, wie die Konfrontationen mit den somalischen Milizen, den serbischen Nationalisten oder dem irakischen Diktator gezeigt haben. Geringe Bedrohung strategischer oder nationaler Interessen, Rücksicht auf die öffentliche Meinung und auf Koalitionspartner, Vermeidung eigener Verluste und Schonung der Zivilbevölkerung etc. bündeln sich in dem Gebot, das politische Ziel mit geringstmöglichem militärischem Einsatz zu erreichen. Wie und mit welchen Mitteln dies zu verwirklichen ist, kann heftigen Streit über die Art der Durchführung militärischer Optionen auslösen wie etwa im Kosovokonflikt (über Auswahl der

81 Beispielsweise kostete die präventive Stationierung von UN-Friedenstruppen in Mazedonien nur 3 Millionen US-Dollar; 15 Milliarden wären es gewesen, hätte der Konflikt eine mittlere Intensität erreicht. Konfliktprävention im Falle Bosnien würde ca. 33 Milliarden US-Dollar gekostet haben; aufgewendet wurden mittlerweile weit über 60 Milliarden an tatsächlichen Kosten für Peacekeeping, Peace-Enforcement und Wiederaufbau. Vgl. Michael E. *Brown*/Richard N. *Rosecrance* (Hg.), The Costs of Conflict: Prevention and Cure in the Global Arena, Lanham, MD 1999.

82 Dazu zählt der letzte US-Botschafter in Jugoslawien, Warren *Zimmermann*, The Last Ambassador: A Memoir of the Collapse of Yugoslavia, in: Foreign Affairs, 74 (März/April 1995), S. 13f.

83 Vgl. Doreen K. *Allerkamp*, The Risks of Conflict Intervention. Paradoxes of Coercive Diplomacy in the Kosovo Crisis, März 2002, <www.maxwell.syr.edu/moynihan/Programs/euc/pdfs/No6.pdf>; Marie-Janine *Calic*, Probleme dritter Parteien bei der Regulierung von Bürgerkriegen: Der Fall Bosnien-Herzegowina, in: *Krumwiede/Waldmann* (Hg.), Bürgerkriege [wie Fn. 72], S. 217–240; Steven L. *Burg*, Coercive Diplomacy in the Balkans: The U.S. Use of Force in Bosnia and Kosovo, in: *Art/Cronin* (Hg.), The United States and Coercive Diplomacy [wie Fn. 15], S. 57–118.

Ziele für die Luftangriffe, Pro und Contra von Bodenoperationen) oder über die Option eines Militäreinsatzes wie in der Sanktionspolitik gegenüber dem Irak zur Durchsetzung der Waffenstillstandsbedingungen von 1991. Die Intervention wird dann weniger von der Zielsetzung bestimmt als von der Notwendigkeit, den Zusammenhalt der Allianz zu bewahren. Dies schwächt die diplomatische und militärische Effizienz des Unternehmens. Mithin sind weder die Absicht, den Willen fragmentierter Opponenten mit Gewaltanwendung zu ändern, noch die Aufgabe, eine Koalition von Akteuren und Institutionen (UN-Sicherheitsrat, NATO, EU, OSZE, Kontaktgruppe etc.) multilateral zu koordinieren und dabei die Wirksamkeit der Intervention vor Ort aufrechtzuerhalten, alles andere als leicht zu verwirklichen.

Diese Faktoren – Eigendynamik irregulärer Gewalt einerseits, Selbstbeschränkung des externen Gewalteinsatzes andererseits und unterschiedliches Gewicht der Motive und Interessen auf beiden Seiten – erklären, warum die Strategie der Erzwingung so schwierig zu praktizieren ist, insbesondere in einem Klima entfesselter Gewalt. Sie erklären auch, warum die humanitäre Intervention in den vier Konfliktfällen der neunziger Jahre (Somalia, Haiti, Bosnien, Kosovo) nur in einem Fall durch Androhung von Gewalt erfolgreich war (Haiti), wobei das Angebot eines »ehrenvollen« Abtritts der Militärmachthaber wesentlich zum Erfolg beigetragen hat. Stehen solche Auswege nicht offen, lauten die Handlungsalternativen entweder Abbruch der Operation (Somalia) und Glaubwürdigkeitsverlust oder Steigerung der Gewalt (Bosnien, Kosovo) und erhöhte Risikobereitschaft. Betrachtet man schließlich die Friedensabkommen, die nach solchem Gewaltaufwand erreicht worden sind, so ist ihr Ertrag eher dürftig. Dayton beispielsweise bestätigte lediglich das Ergebnis der ethnischen Säuberung und die Macht der herrschenden Nationalisten. Auch die politische Zukunft des Kosovo ist nach wie vor offen, der Unterschied ist lediglich, daß nach dem Konflikt die Serben Opfer der ethnischen Säuberung geworden sind – trotz massiver militärischer und ziviler Präsenz der Interventionsmacht, die zur Verwirklichung solcher Friedensabkommen auf unbestimmte Zeit erforderlich ist.

Immerhin: Die Beendigung des Bürgerkrieges auf dem Balkan ist ein Erfolg. Es hat sich dort allerdings erwiesen, daß militärische humanitäre Interventionen in ethnisch-nationale Konflikte extrem komplex und schwierig sind, jedenfalls schwieriger als von militärischen Planern eingeschätzt, die solche Operationen in die Kategorie »lesser-included cases« bewaffneter Konflikte einordnen und das Umfeld folglich falsch eingeschätzt haben, wie die amerikanischen Streitkräfte im Kampf gegen den terroristischen Widerstand im Irak gegenwärtig tagtäglich erfahren. Zwar sind die Gewaltkonflikte auf dem Balkan von speziellen Faktoren beeinflußt worden, doch können sie als repräsentativ für die neuen Bürgerkriege angesehen werden. Insofern lassen sich aus ihnen die Bedingungen ableiten, die für den Erfolg militärischer Interventionen in Konflikten dieses Typs wichtig sind: klare politische Zielsetzung und konsequentes Konfliktmanagement, Klarheit und Dringlichkeit der Forderung an den Gegner, ausreichende innenpolitische und internationale Unterstützung, hohe eigene Motivation, Ergreifen der Initiative und Bedrohung des Gegners mit überzeugenden militärischen Konsequenzen bei geringstmöglichen eigenen Kosten, Kombination von politischem und militärischem Druck mit politischen und wirtschaftlichen Anreizen.[84]

Diese Bedingungen sind sehr anspruchsvoll und werden darum häufig nicht erfüllt, wie die Bilanz westlicher Militärinterventionen seit Ende des Kalten Krieges zeigt. Vor allem die Motivation ist entscheidend, ein Standardproblem jeder Abschreckung, denn ist die Motivation des Gegners höher als die eigene, ist der Mißerfolg programmiert. Dieses Problem stellt sich insbesondere in Konflikten, in welchen vitale Interessen für die eigene Seite nicht auf dem Spiel stehen, wohl aber für die andere. Um so wichtiger ist, die nationalen und internationalen Interessen klar zu formulieren, sich frühzeitig für eine diplomatische Konfliktlösung zu engagieren und über militärische Optionen zu verfügen, die dem Gegner deutlich machen, daß man über die Mittel verfügt, ihn mit geringen eigenen Kosten und Risiken schnell und wirksam zu treffen und ihm so das Gesetz des Handelns aufzuzwingen.

Jeder Bürgerkriegsfall ist anders. Abschreckung und militärisches Eingreifen von außen sind in solchen Konflikten extrem kontextabhängig. Daher sind Staaten und Koalitionen gut beraten, die Erfolgsbedingungen sehr genau zu prüfen, ehe sie sich zur

84 Vgl. Robert J. *Art*, Coercive Diplomacy: What Do We Know?, in: *Art/Cronin* (Hg.), The United States and Coercive Diplomacy [wie Fn. 15], S. 359–420; Christoph *Bertram*, Multilateral Diplomacy and Conflict Resolution, in: Survival, 27 (Winter 1995/96) 4, S. 65–82; Peter Viggo *Jacobsen*, The Strategy of Coercive Diplomacy: Refining Existing Theory to Post-Cold War Realities, in: *Freedman* (Hg.), Strategic Coercion [wie Fn. 80], S. 61–85.

Intervention entschließen. Risikoscheu und kostenbewußt, wie Demokratien nun einmal sind, stehen sie angesichts der Vielzahl von Bürgerkriegen vor der schwierigen Frage, in welche sie intervenieren sollen und in welche nicht. Premierminister Tony Blair hat auf dem Höhepunkt des Kosovokonflikts fünf Testfragen formuliert, die als Richtschnur für solche Entscheidungen gelten können: »Zunächst, sind wir uns unserer Sache sicher? Krieg ist ein unvollkommenes Instrument, um menschliches Elend zu beseitigen, aber bewaffnete Macht ist manchmal das einzige Mittel, mit Diktatoren umzugehen. Zweitens, haben wir alle diplomatischen Möglichkeiten ausgeschöpft? Wir müssen dem Frieden immer jede Chance geben, wie wir es im Fall Kosovo versucht haben. Drittens, gibt es auf der Grundlage unserer praktischen Lagebeurteilung militärische Operationen, die wir vernünftig und klug durchführen können? Viertens, sind wir bereit für langfristige Operationen? In der Vergangenheit haben wir zu viel über ›exit strategies‹ gesprochen. Aber wenn wir eine Verpflichtung übernommen haben, können wir nicht weggehen, wenn der Kampf beendet ist [...]. Und schließlich, haben wir nationale Interessen, die betroffen sind?«[85]

85 Doctrine of the International Community, Speech by the UK Prime Minister Tony *Blair*, London: Foreign and Commonwealth Office, 22.4.1999. Tony Blair fügt diesen »new rules« die Anmerkung hinzu, daß sie nur funktionieren »if we have reformed international institutions [...]. If we want a world ruled by law and by international cooperation than we have to support the UN as its central pillar«.

Schlußfolgerungen

Abschreckung hatte es unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts vergleichsweise leicht. Sie mußte auf bekannte Bedrohungen reagieren und diese mit glaubhaften militärischen Optionen in Schach halten. Heute ist Abschreckung schwieriger, weil sich die Rahmenbedingungen des internationalen Systems und die Sicherheitsbedrohungen verändert haben. Zum einen mangelt es an leistungsfähiger internationaler Ordnung, kooperativer Sicherheitspolitik und an Autorität legitimer Sanktions- und Zwangsmöglichkeiten, die Voraussetzungen sind für eine wirkungsvolle Anwendung der Abschreckung als Mittel der Politik und Einflußnahme auf das Verhalten von Akteuren. Zum anderen treten in der globalisierten und fragmentierten Welt neue Akteure und amorphe Formen der Gewalt in Erscheinung, die schwer zu beurteilen und noch schwieriger zu beeinflussen sind: Terroristen, »Schurkenstaaten«, fanatische nationale und religiöse Bewegungen, Bürgerkriege. Geschrumpft dagegen ist die Bedeutung zwischenstaatlicher Kriege als internationale Sicherheitsbedrohung. Zum dritten sind militärische Mittel nicht und schon gar nicht allein in der Lage, die neuen Bedrohungen auszuschalten oder einzudämmen. Diese bewerten die USA und EU in ihren Sicherheitsstrategien zwar ähnlich, sie sind sich aber nicht einig, wie man mit ihnen umgeht. Wo die USA ihre militärische Macht überschätzen, da überschätzen die Europäer das Völkerrecht und die Diplomatie. Völkerrecht und Diplomatie funktionieren letztlich nicht ohne Macht und Drohungen. Andererseits ist der Verzicht auf Abschreckung und die Präferenz für die gewaltsame Lösung von Sicherheitsproblemen auch keine gute Politik. Ebenso verfehlen nichtmilitärische Zwangsmittel alleine häufig ihren Zweck. Es kommt also darauf an, das Konzept der Abschreckung an die neuen Sicherheitsprobleme anzupassen und die sogenannten neuen Bedrohungen sorgfältig zu analysieren, sie vor allem auseinanderzuhalten, statt durch Vermengung und Verallgemeinerung zu dramatisieren. Aus falschen Bedrohungsbeurteilungen ergeben sich zwangsläufig falsche Strategien und gewollte Kriege statt notwendiger.

Nukleare Abschreckung: Sie ist aus der öffentlichen Wahrnehmung weitgehend verschwunden. Dabei haben sich objektive Bedeutung und Gefährlichkeit der Kernwaffen keineswegs verändert, nur ihre politische Relevanz in den Beziehungen zwischen den Großmächten. Von einer Marginalisierung ihrer Rolle in den Sicherheitskonzepten der USA und Rußlands kann indessen keine Rede sein. Zwar haben sie in der amerikanischen Strategie gegenüber den konventionellen Streitkräften relativ an Gewicht verloren, sie bleiben aber Bestandteil einer konkurrenzlosen militärischen Macht, die als Grundlage amerikanischer Weltvorherrschaft dient *(dissuasion)*. Gleichzeitig spielt die nukleare Abschreckung im regionalen Kontext eine immer größere Rolle, wie im Verhältnis zwischen Indien und Pakistan, in Ostasien, wo Nordkorea als Atommacht eine Kettenreaktion auslösen könnte, oder in der Golfregion, falls der Iran den Besitz von Kernwaffen anstrebt. Es ist zu erwarten, daß die Logik der Abschreckung und der ihr innewohnende Zwang zur Mäßigung und Umsicht im Krisenverhalten auch für die neuen Kernwaffenstaaten gilt, nicht aber, daß die Welt durch Weiterverbreitung von Kernwaffen stabiler wird. Die USA blicken jedenfalls in eine multinukleare Zukunft, in der sie Freunde, Konkurrenten oder Feinde unterscheiden. Gegenüber Rivalen gelten den Amerikanern Kernwaffen nach wie vor als entscheidend für den Erhalt des Friedens, mit Blick auf die »Achse des Bösen« jedoch als nahezu nutzlos. Diese Auffassung ist merkwürdig und nur verständlich, wenn man die Idee einer bilateralen, die USA und »Schurkenstaaten« gleichermaßen einbeziehenden Abschreckung moralisch so verwerflich findet wie die Bush-Administration. Sie entspricht auch nicht den Tatsachen, wie das kalkulierte Konfliktverhalten des irakischen Diktators im Golfkrieg 1991 und danach oder des theokratischen Regimes in Teheran gegenüber den USA gezeigt hat. Folglich ist die Drohung mit Vergeltung nach wie vor wirksam und sind die Vorteile des Besitzes von Kernwaffen geringfügiger, als die Regierung in ihrer Kampagne gegen »Schurkenstaaten« vorgibt.

Die amerikanische Counterproliferationspolitik hat paradoxe Konsequenzen. Ihre Fixierung auf die politische und strategische Bedeutung der Verbreitung

von Massenvernichtungswaffen führt dazu, daß sie durch die Betonung des Wertes von Nuklearwaffen deren Besitz als sichersten Weg nahelegt, um die USA nicht nur abzuschrecken und den amerikanischen Vorteil bei konventionellen Streitkräften zu neutralisieren, sondern auch Washington zu bewegen, über Sicherheitsgarantien zu verhandeln (siehe Nordkorea). Zugleich wird die Proliferation durch die neue Zielrichtung der Abschreckung (»denial«, Präemption, »Mini-Nukes«) und durch Vernachlässigung der Rüstungskontrolle eher stimuliert als eingedämmt. Die Kernwaffenfrage dürfte daher als eines der zentralen Probleme der internationalen Politik erhalten bleiben und könnte langfristig für die USA und ihre Vormachtstellung zum Problem werden. Diese Entwicklung führt entweder zu um sich greifender nuklearer Proliferation oder zu grundlegender Reform der Nichtverbreitungspolitik. Entscheidend bleibt die Bereitschaft der Staatengesellschaft, der Proliferation proaktiv und präventiv entgegenzuwirken, vor allem durch Demotivierung jener Staaten, die nach Kernwaffen streben, indem man ihre Sicherheitsprobleme ernst nimmt und ihnen Kooperation anbietet, aber auch durch Delegitimierung von Massenvernichtungswaffen mittels effektiver Rüstungskontrolle und substantieller nuklearer Abrüstung.

Terrorismus: Historische Erfahrung lehrt, daß die Strategie des Terrors im Regelfall versagt, jedenfalls nicht den angestrebten Machtumschwung bewirkt. Terroristische Bewegungen neigen dazu, ihre Fähigkeiten zu überschätzen. Zwar stellt der neue Terrorismus eine äußerst lästige Störung der internationalen Beziehungen dar, doch ist dessen neue Form der asymmetrischen Kriegführung kein Hindernis für die Anwendung der Abschreckung. Erfolgreiche Abwehr dieser Bedrohung beginnt mit entschlossener Erfolgsverweigerung und Vermeidung jeder Überreaktion. Massive Vergeltung und Rhetorik des Krieges besorgen ungewollt nur das Geschäft des Terrorismus. Zwar funktioniert unmittelbare Abschreckung nicht, wenn Terroristen ihr eigenes Leben als Waffe einsetzen. Aber ihre Organisation ist verwundbar: Führung, Logistik und Einsatz. Die Netzwerke der Terrorgruppen können nur operieren und existieren, wenn sie über stabile Strukturen verfügen und fragile Staaten ihnen eine Basis für ihre Aktivitäten bieten. Es kommt daher darauf an, staatliche und nichtstaatliche Unterstützung zu unterbinden, Angriffsfähigkeit und Ressourcen terroristischer Gruppen mit einem Mix aus geheimdienstlichen, polizeilichen und militärischen Maßnahmen einzuschränken sowie die Infrastruktur der Netzwerke systematisch zu zerstören. Dauerhaften Erfolg hat diese Verhinderungsstrategie jedoch erst durch ordnungspolitische Maßnahmen, die dem Terrorismus den sozialen und ideologischen Boden entziehen und das Umfeld für den Extremismus einhegen. Insgesamt geht man wohl nicht fehl in der Annahme, daß die Bekämpfung der terroristischen Bedrohung eine jahrzehntelange Anstrengung erfordert, in der Eindämmung und Abschreckung sowie internationales Engagement zusammenwirken müssen.

Bürgerkriege: Auch in Bürgerkriegsszenarien ist Abschreckung möglich, gleichwohl schwierig, denn anders als im Kampf gegen den Terrorismus sind die Staaten sehr zurückhaltend, wenn es um Interventionen in innere Angelegenheiten anderer Staaten geht. Zwar ist das »Westfälische« Souveränitätsverständnis überholt und der Stellenwert der Menschenrechte im Bewußtsein der internationalen Öffentlichkeit gewachsen, doch die Lektionen der gescheiterten Interventionen sind eindeutig: Ohne den Nachweis direkt betroffener nationaler Interessen ist der politische Wille für die erfolgreiche Durchsetzung solcher Einsätze nicht zu mobilisieren. Auch unmittelbare Abschreckung bewirkt aufgrund des Zerfalls jeglicher Ordnung wenig: Wirtschaftssanktionen, Waffenembargos, Androhung von Gewalt und Bestrafung von Menschenrechtsverbrechen. Was wirklich zählt, ist die Intervention durch eine glaubwürdige internationale Streitkraft.

Der Balkan zeigt als Modell, welche Voraussetzungen für ein erfolgreiches Eingreifen in innerstaatliche Konflikte erfüllt sein müssen. Vorbeugung, Eindämmung und Bewältigung von Bürgerkriegen sind vorrangig eine Angelegenheit der Nachbarschaft, weil sie unmittelbar betroffen und besser in der Lage ist, mit Konflikten in der eigenen Region fertig zu werden, bzw. dazu mit internationaler Unterstützung befähigt werden muß. Das gilt besonders für Regionalorganisationen wie die Afrikanische Union. Streitkräfte für schnelle Einsätze müssen verfügbar sein, um ethnische Gewalt abzuschrecken und sie möglichst frühzeitig einzuhegen und zu beenden. Positive Anreize für kooperatives Verhalten und Bedingungen für die Aushandlung einer nachhaltigen Konfliktlösung müssen hinzukommen; und schließlich ist die schwierigste und zeitaufwendigste Aufgabe zu leisten, staatliche Ordnung wiederherzustellen und die Wirtschaft wiederzubeleben. Dieses Konzept, Konfliktvorbeu-

gung, Friedenserzwingung, Friedenssicherung und zivilen Aufbau miteinander zu verbinden, ist anspruchsvoll, aber erfolgreicher als bisherige Ansätze, die vor allem den Umgang mit dem Problem des Staatsversagens vernachlässigt haben. Die wichtigste Erkenntnis ist, daß diese Aufgabe als zentrale Herausforderung für die Staatengesellschaft und internationale Sicherheitspolitik begriffen werden muß, denn ohne funktionierende Staatlichkeit lassen sich auch die übrigen Sicherheitsprobleme nicht lösen.

Glaubwürdigkeit: Sie ist die zentrale Bedingung für die Wirkung der Abschreckung – ein psychologischer und kein objektiver Tatbestand, vielmehr eine Frage der Perzeption, die stark von den jeweiligen Interessen und Werten beeinflußt wird, die auf dem Spiel stehen. Vitale Interessen und etablierte Bündnisverpflichtungen sind stets glaubwürdig, westliche Interessen in peripheren Konflikten dagegen eher von unspezifischer Art, weshalb Bürgerkriege häufig zu spät als Friedensbedrohung wahrgenommen und mit unzureichenden Mitteln behandelt werden. Gerade in solchen Konflikten wirkt die Asymmetrie der Motivation zuungunsten der Entschlossenheit externer Akteure, sich gegen Widerstand und Interessen der Gewaltakteure durchzusetzen. Mit militärischem Eingreifen ist es daher nicht getan, wenn alle Versuche friedlicher Krisenbewältigung fehlgeschlagen sind und Gewaltandrohung ebenfalls versagt hat. In solcher Lage besitzt der Gegenspieler die Initiative, die es ihm zu nehmen gilt, das heißt: man muß zum Durchgreifen und zur Eskalation bereit und fähig sein, nicht graduell wie in der 78 Tage dauernden Bombenkampagne im Kosovokonflikt, sondern von Anfang an entschieden. Mangelt es an solcher Entschlossenheit und Fähigkeit, sollte man dieses Instrument der Erzwingung gar nicht erst in die Hand nehmen und auf Krisenreaktion verzichten.

Die Glaubwürdigkeit von Abschreckung beruht heute auch auf einer Legitimität internationaler Ordnung, der Stärke des Rechts, nicht umgekehrt. Ein Konsens über diesen Sachverhalt ist jedoch unter den Bedingungen asymmetrischer Machtverhältnisse und Konfliktlagen schwieriger geworden, als er es zur Zeit des Ost-West-Konflikts war, wie die Erosion des Verbots der Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt seither zeigt. Will man sich dieser Entwicklung nicht einfach anpassen und den Verfall der Geltung des Völkerrechts nicht hinnehmen, müssen Autorität und Funktionsfähigkeit des UN-Sicherheitsrates gestärkt werden. Dazu gehört auch die notwendige Klärung, unter welchen Bedingungen vorbeugende und vorauseilende Interventionspolitik zur Unterdrückung der neuen Bedrohungen legitim ist. Dies kann nicht amerikanischer Definitionsmacht allein anheimgestellt werden, sondern ist im multilateralen Prozeß zu klären mit dem Ziel, allgemeines Vertrauen in die internationale Rechtsordnung wiederherzustellen und die Willkür von Großmächten einzuschränken.

Fazit: Abschreckung ist ein nicht leicht zu handhabendes, vom jeweiligen Kontext abhängiges und unzuverlässiges Instrument. Sie ist und bleibt eines der möglichen Mittel, um Sicherheit zu erlangen. Wenn man jedoch vermeiden will, sich auf sie und ihre Glaubwürdigkeit angesichts steigender Komplexität und Ungewißheit der internationalen Verhältnisse zu verlassen, müssen andere politische Fähigkeiten gefördert werden: Abbau von Feindbildern und Ängsten, geheimdienstliche Bedrohungsanalyse und politikwissenschaftliche Beratung, Angebote positiver Anreize, multilaterale Rüstungskontrolle, vorbeugendes Handeln (präventives Engagement), aktive und passive Verteidigung, Verminderung von Risiken, »nation-« und »state-building« etc. Da diese Fähigkeiten nicht in ausreichendem Maße entwickelt sind, gibt es wenig Grund zu der Annahme, daß Abschreckung ihre Zweckmäßigkeit überlebt hat und daher vernachlässigt werden könnte. Vielmehr kommt es darauf an, sie mit anderen Mitteln und Methoden der Sicherheitspolitik zu kombinieren, um größtmögliche Wirkung zu erzielen. Die eigentliche politische Herausforderung besteht nicht in der Frage, wie Bedrohungen abzuschrecken sind, sondern wie Einfluß zu gewinnen ist. Abschreckung ist daher am wertvollsten, wenn sie in eine breite Strategie der Einflußnahme eingebunden und als Teil davon angewandt wird.

Abkürzungen

ABC	Atomar, Biologisch, Chemisch
ABM	Anti-Ballistic Missile
ATACMS	Army Tactical Missile System
C^3	Command, Control, Communication
CIA	Central Intelligence Agency
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ETA	Euzkadi ta Askatasuna (Baskenland und Freiheit)
EU	Europäische Union
FY	Fiscal Year
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industrieländer + Rußland)
HEU	Highly Enriched Uranium
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile
IISS	International Institute for Strategic Studies
IRA	Irish Republican Army
JSTARS	Joint Surveillance and Target Attack Radar System
MARV	Maneuverable Re-Entry Vehicle
MIRV	Multiple Independently Targeted Re-Entry Vehicle
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NPR	Nuclear Posture Review
NSS	The National Security Strategy of the United States of America
NVV	(Nuklearer) Nichtverbreitungsvertrag
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PKK	Partîya Karkerên Kurdistan (Arbeiterpartei Kurdistans)
SDI	Strategic Defense Initiative
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SLBM	Sea-Launched Ballistic Missile
SORT	Strategic Offensive Reduction Treaty
SSBN	Ship, Submersible, Ballistic Nuclear
START	Strategic Arms Reduction Talks
UN	United Nations
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNSCOM	United Nations Special Commission
WMD	Weapons of Mass Destruction