

Die zentrale sicherheitspolitische Herausforderung der Zukunft besteht in der Verhinderung eines Einsatzes von atomaren, biologischen, chemischen oder radiologischen Massenvernichtungswaffen, die durch "Trägermittel" (Raketen, andere Flugkörper oder auch durch Agenten oder Terroristen) an ihren Zielort gebracht werden. Eindämmung, Beseitigung und Ausschaltung dieser Waffen sind zum herausragenden Element der internationalen Sicherheitspolitik geworden.

Neben den klassischen Bedrohungen durch Massenvernichtungswaffen sind mit dem Paradigmenwechsel nach 1989 in wachsendem Maße auch *Risiken* getreten, denen *präventiv* begegnet werden muss. Angesichts der konkreten Bedrohungen war die Sicherheit bis 1989 mit der Gleichverteilung von Nuklearwaffen im bipolaren System und der gegenseitigen Zerstörungsfähigkeit gegeben. Für diese Periode galt die sicherheitspolitische Formel *Abschreckung, Rüstungskontrolle und Nonproliferation*. Heute wird Sicherheit vor allem in der effektiven Verhinderung der weltweit grenzenlosen Verfügbarkeit von Massenvernichtungswaffen bzw. der zu ihrer Herstellung erforderlichen Vorstoffe, Technologien oder Kenntnisse gesehen. Das Konzept der *aktiven Prävention* hat die reaktive, statische Abschreckung abgelöst. Entsprechend gilt nun die Formel *Rüstungskontrolle, präventive Counterproliferation und – nur als letzter Schritt im Falle eines Scheiterns der anderen – Abschreckung*.

Allerdings hat sich zwischen den Vereinigten Staaten und Europa ein erheblicher sicherheitspolitischer Dissens entwickelt. In Europa, vor allem in Deutschland, wird die eigene Sicherheit in der *Tradition des Realismus* in erster Linie als Ergebnis von – sowohl innerstaatlicher als auch regionaler – Stabilität und stabilen, oft aus Gleichgewichtssystemen bestehenden Ordnungen gesehen. Seit den 1990er Jahren gilt darüber hinaus ein "erweiterter" bzw. "umfassender" Sicherheitsbegriff, der auf einem die gesellschaftlichen Lagen und Interessen anderer Akteure einschließenden Verständnis von Sicherheit beruht. Sicherheit wird als

Stephan Böckenförde *

Intervention und Stabilität, Prävention und Abschreckung: Zur Neuausrichtung sicherheitspolitischer Konzepte in den Vereinigten Staaten und Europa

Ergebnis von großen verregelten Strukturen in übernationalen Einrichtungen und Zusammenschlüssen betrachtet.

Im Unterschied dazu gilt in den Vereinigten Staaten innerstaatliche und regionale Stabilität lediglich als *ein* mögliches Mittel unter anderen für den Gewinn von eigener "nationaler Sicherheit." In einem nach wie vor als anarchisch verstandenen internationalen Umfeld, das letztlich durch Macht strukturiert wird, geht die "nationale Sicherheit" dabei über den Schutz des eigenen Territoriums und der Bevölkerung im In- und Ausland hinaus: Sie umfasst auch die Sicherung und Durchsetzung eigener Interessen und macht so eine *aktive Gestaltung des internationalen Umfeldes* erforderlich. Unter George W. Bush führte dies schließlich zu einer dem *Idealismus angelehnten Strategie* einer (allerdings unter Umständen auch *erzwungenen*) "Demokratisierung" von Staaten. Dahinter steht die Überzeugung, dass von Demokratien, die in ihrem Außenverhalten, zumindest gegenüber anderen Demokratien, weniger aggressiv sind und zudem nach innen am Ende mehr Stabilität durch gesellschaftliche Teilhabe bieten, keine Gefahr für die Vereinigten Staaten und ihre weitgefaste nationale Sicherheit ausgehe (zumal diese neuen Demokratien wahrscheinlich auf absehbare Zeit in starker Abhängigkeit zu den Vereinigten Staaten stehen würden).

Zur Erreichung dieses Zieles kann diplomatisch Druck ausgeübt werden,¹ aber es können im Extremfall auch militärische Wege beschritten werden. Dies ist möglich, weil in den Vereinigten Staaten Militäreinsätze nicht als das letzte, sondern lediglich als das *äußerste* Mittel der Politik gelten und folglich die Entscheidungen zu Militäreinsätzen Ergebnis von – vor allem innenpolitisch vollzogenen – Kalkulationen sind. Damit

1 Dies kann z. B. durch Sanktionen erreicht werden; ein Beispiel ist Libyen, das sich unter dem internationalen, vor allem von den USA ausgehenden Druck schrittweise in den vergangenen Jahren aus der Isolation begeben hat. U. U. könnte in der Zukunft auch auf Russland verstärkt Druck ausgeübt werden, indem man z. B. der russischen Regierung mit einem Abschluss aus den G-8 droht; einen entsprechenden Vorstoß gab es bereits im US-Senat.

treten zugleich der Respekt vor der Souveränität anderer (gegnerischer) Staaten als auch die Wertschätzung für internationale Vereinbarungen und das Völkerrecht in potentielle Konkurrenz zu Konzeptionen der – notfalls auch militärisch durchgesetzten – Verbesserung der eigenen Sicherheitslage.

Dagegen versteht man in Europa – nicht zuletzt aufgrund des Stabilitätsprimates – das Militär (noch) nicht ohne weiteres als Instrument der Ordnungspolitik, und vielfach erscheint die militärische Gewaltanwendung sogar erst im Falle der Durchsetzung "vitaler" (Selbst-)Verteidigungsinteressen legitim. Entsprechend wird man in Europa vor dem Hintergrund des Stabilitätsgedankens mit Blick auf benachbarte Regionen in Zukunft auch eher bereit sein, zu Stabilität versprechenden regionalen Systemen der Abschreckung zurückzukehren. In den Vereinigten Staaten wird Abschreckung hingegen nur als die letztmögliche Option verstanden, mit der man sich lediglich dann abzufinden bereit ist, wenn andere Mittel – Diplomatie, Einflussnahme, Militär – nicht mehr anwendbar erscheinen.

Im Hintergrund ihrer Konzeption stehen für die Europäer zum einen die Lehren, die sie aus den Balkankriegen und den Gefahren gezogen haben, die aus diesem Zusammenbruch regionaler Stabilität für ihre eigene Sicherheit drohte. Zum anderen wirken die weiter zurückliegenden Erfahrungen nach, die die Europäer mit dem Stabilität gewährleistenden Abschreckungsregime des Kalten Krieges und der Überwindung des Blockantagonismus durch die *schrittweise Annäherungspolitik* (Ostpolitik, KSZE-Prozess u. a.) gemacht haben. Dagegen sehen große Teile der politischen Elite, aber auch der Bevölkerung in den Vereinigten Staaten in der Überwindung des Ost-West-Konfliktes vor allem einen Sieg der USA, der in erster Linie durch eine harte und kompromisslose, Präsident Reagan zugeschriebene Haltung erreicht wurde. Aus dieser Vorstellung wird die Möglichkeit abgeleitet, Bedrohungen durch aktive, auf Hochrüstung und Militär setzende Politik bekämpfen zu können.²

Diese grundsätzlich divergierenden Positionen traten nach den Anschlägen vom 11. September 2001, die den Vereinigten Staaten ihre nicht nur theoretische, sondern auch praktische Verwundbarkeit vor Augen führten, endgültig dann aber im Vorfeld des Irakkrieges offen zutage. Große Teile Europas – innerhalb der verschiedenen Regierungen und der Bevölkerungen –

konnten damals die amerikanischen sicherheitspolitischen Grundpositionen nicht akzeptieren (oder wollten es aufgrund der Vermutung nicht, dass in den Vereinigten Staaten auch andere Motive verhöhlen mit im Spiel waren) und verweigerten die Gefolgschaft. Umgekehrt fasste man in den Vereinigten Staaten diese europäische Haltung als Ergebnis sicherheitspolitischer Ignoranz auf.

Doch selbst wenn nun angesichts versöhnlicherer Rhetorik im Zuge der Besuche von Sicherheitsberaterin Rice und Präsident Bush in Europa, verbesserter diplomatischer Grundlagen und einer auf einzelne Problemfelder bezogene Strategiekoordination eine Periode transatlantischer Entspannung folgen sollte: Dies kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die grundsätzlichen Unterschiede in den Auffassungen bestehen bleiben. Unstrittig ist zwar weiterhin der Präventionsgedanke, strittig hingegen die Idee der *gewaltsamen Gestaltung eines sicheren Umfeldes* – konkret: Die *Installierung* demokratischer Staatssysteme durch militärische Intervention. Diese Idee hat in den Vereinigten Staaten Vorrang vor europäischem Stabilitätsdenken, einem möglichen Hineinfügen in einen als bedrohlich oder risikoreich empfundenen Status quo oder auch dem Weg in langwierige, mühsame Veränderungsprozesse. Dieser fundamentale Unterschied – *Sicherheit durch Stabilität vs. Sicherheit als Folge einer erzwungenen Demokratisierung* – wird in der nächsten Zeit auch die Debatten um das transatlantische Verhältnis und um eine mögliche Neuorientierung der NATO beeinflussen.

Vor 1989: Abschreckung als beste letzte Option

Während des Kalten Krieges waren die Sicherheitsstrategien der Europäer und der USA für den europäischen Raum identisch, mögliche tieferliegende Unterschiede wurden überdeckt: Nachdem beide Blöcke bereit waren, ihre Existenz gegenseitig grundsätzlich anzuerkennen, kam Sicherheit durch die Stabilität eines bipolaren Systems zustande, in dem beide Seiten sich antagonistisch gegenüberstanden. In den Kernregionen der Blöcke – Europa, Nordamerika und großen Teilen Asiens – blieb der Status quo weitgehend erhalten. Gleichzeitig achteten die beiden Blockführungsmächte eifersüchtig darauf, dass ihre jeweils dominierende Rolle nicht angetastet wurde, und waren auch bereit, die aus dieser Rolle erwachsenden Aufgaben und Belastungen zu übernehmen.

2 Dazu kommt darüber hinaus ein anderes Geschichtsverständnis, das stärker auf die Möglichkeit der aktiven Umgestaltung bzw. Umgestaltbarkeit der Umwelt, weniger auf Status-quo-Denken ausgerichtet ist.

Zwischen beiden Seiten bestand ein stabiles Gleichgewicht, das Sicherheit garantierte und das durch die Möglichkeit beider Blöcke, sich gegenseitig mit Nuklearwaffen zerstören zu können, aufrechterhalten wurde. Zentral war die *gegenseitige Zerstörbarkeit bzw. Zerstörungsfähigkeit (Mutual Assured Destruction, MAD)*, die eine gesicherte Zweitschlagskapazität beider Seiten zur Grundlage hatte. Vertraglich festgeschrieben wurde diese "katastrophale Beziehung" der gegenseitigen Auslieferung durch den *Anti-Ballistic-Missile-Vertrag (ABM)*, der den weitgehenden Verzicht auf Abwehrsysteme vorschrieb. Auf diese Weise wurde eine gegenseitige Abschreckung bzw. "Selbstabschreckung" vor Versuchungen garantiert, den Status quo an den wesentlichen Grenzabschnitten zwischen den Blöcken (insbesondere in Europa und Nordostasien) verändern zu wollen ("wer zuerst schießt, stirbt als zweiter").

Diese "prekäre Stabilität" auf der Grundlage einer existenzbedrohenden Abschreckung machte zugleich auch einen grenzenlosen Rüstungswettlauf überflüssig, solange nur die gegenseitige Zerstörbarkeit nicht angetastet wurde, wie dies beispielsweise durch das Projekt einer *Strategic Defense Initiative (SDI)* zwischenzeitlich zu geschehen drohte. Gesicherte Abschreckung auf tödlichem Niveau erzwang Rationalität und ermöglichte eine vertraglich geregelte Rüstungskontrolle. Diese fortgesetzte Interaktion wiederum erwies sich in der Folge als konfliktdämpfend und führte zu allmählich wirkender, das *Sicherheitsdilemma* und schließlich die Blockgegensätze überwindender Vertrauensbildung auf beiden Seiten.

Gleichzeitig festigten die Blockführungsmächte das bipolare System und ihre jeweilige Vormachtstellung durch den Nichtverbreitungsvertrag NVV (bzw. Non-Proliferation Treaty, NPT), dessen Ziel es war, zwar die friedliche Nutzung der Kernenergie zu ermöglichen, aber die Zunahme der Zahl nuklear bewaffneter Staaten über das Oligopol der damals fünf Atomwaffenstaaten hinaus zu verhindern. Und obwohl der Vertrag sein eigentliches Ziel nicht erreichte, den Kreis auf die fünf Nuklearstaaten des Jahres 1967 – die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion, Großbritannien, Frankreich und China – zu begrenzen, verlangsamte er doch die horizontale Ausbreitung von Atomwaffen erheblich.³ Insgesamt wurde das System durch die wenigen

neuen Nuklearstaaten nicht aus dem Gleichgewicht gebracht, und auf dieser Stabilitätsgrundlage konnte für große Teile der Welt eine – wenngleich gefährdete, weil auf stets alarmbereiten nuklearen Waffensystemen aufbauende – Sicherheit geschaffen und erhalten werden.

Das heute existierende Geflecht bilateraler Rüstungskontrollabkommen, globaler multilateraler Vertragswerke, multinationaler Exportkontrollkoordination und nationalstaatlicher Umsetzungsmechanismen ist damit – zunächst in Gestalt reiner Rüstungsbegrenzung, später in der Form von Abrüstungsschritten oder dem Verbot ganzer Waffenklassen – weitgehend ein Ergebnis des Kalten Krieges und des gegenseitigen Bemühens, unter bewusster Beibehaltung eines tödlichen Elements einen stabilen *modus vivendi* zwischen den zwei antagonistischen Blöcken zu gestalten.

Das neue Paradigma und das transatlantische Auseinanderdriften

Mit der Überwindung des Kalten Krieges ist sicherheitspolitisch auf der Ebene der Staatenwelt die Bipolarität einer Unipolarität gewichen, die weit weniger stabil ist, weil sich jenseits der Hypermacht (aber nicht Allmacht) USA zahlreiche kleinere Pole herausbilden bzw. hervorarbeiten versuchen. Die materiellen waffentechnischen und militärindustriellen Kapazitäten, insbesondere auf dem Feld der Massenvernichtungswaffen, sind weit verbreitet und könnten durch die Zusammenarbeit einiger ambitionierter Staaten – Nordkorea, Pakistan, Iran untereinander oder gemeinsam mit China oder Russland –, aber auch privater Unternehmen aus den jeweiligen Staaten (etwa dem weitgehend aus Pakistan operierenden "Khan-Netzwerk") noch erhöht werden.⁴

Damit ist die aus dem Ost-West-Konflikt bekannte Stabilität – innerhalb und zwischen den Blöcken – weitgehend verloren gegangen. Erschwerend kommt das Auftreten neuer nichtstaatlicher oder auch halbstaatlicher (im Auftrag von Staaten handelnder) Akteure hinzu. Anfangs war von liberalen Theoretikern dieser mit dem Aufstieg der "Gesellschaftswelt" gegenüber der "Staatenwelt" verbundene Paradigmenwech-

3 Weil der NVV nie universale Geltung erlangte, konnten sich Indien, Pakistan und Israel ohne Vertragsbruch zulegen. Unter Vertragsverletzung dagegen hat Korea sein Programm betrieben. Der Iran könnte möglicherweise ebenfalls unter Verletzung des NVV an Nuklearwaffen arbeiten. Auf der anderen Seite wurde jedoch die Ausbreitung von Nuklearwaffen erheblich verlangsamt, in einigen Fällen sogar umgekehrt: So beendeten u. a. Argentinien und Brasilien ihre Programme,

Südafrika gab sogar seine existierenden Waffen auf; Kasachstan, Weißrussland und die Ukraine führten die Atomwaffen, die ihnen nach der Auflösung der Sowjetunion in die Hände gefallen waren, mit dem Beitritt zum NVV nach Russland zurück.

4 Siehe zu diesem Problem der "second-tier nuclear proliferation" Chaim Braun, Christopher F. Chyba, Proliferation Rings: New Challenges to the Nuclear Nonproliferation Regime, in: International Security, 2/2004, 5-49.

sel noch weitgehend als Fortschritt betrachtet worden; spätestens mit den Anschlägen vom 11. September 2001 ist jedoch eindrücklich klar geworden,⁵ dass große nichtstaatliche Akteure nicht nur ein höheres wirtschaftliches Machtpotential besitzen können als manche Staaten (was seit langem als Problem erkannt worden war), sondern dass *nichtstaatliche Akteure auch über militärische bzw. quasi-militärische Kapazitäten* verfügen können, die man zuvor nur bei Staaten kannte.

Damit treten nun neben den klassischen Sicherheitsbedrohungen aus dem Raum der Staatenwelt in erheblichem Maße auch von "privaten" (u. U. in staatlichem Auftrag handelnden) Akteuren ausgehende *Risiken*. Grundlage für Gefahren, die von diesen zunehmend in den Blick geratenden Akteuren ausgehen, ist das frei zugängliche Know-how, aber auch (vor allem im B- und C-Waffenbereich) die Verbreitung der zur Herstellung benötigten Technologie oder die Möglichkeit, sich das notwendige Material (fertige Waffen, radioaktives Material o. ä.) zu beschaffen, sofern man nicht ohnehin – etwa durch terroristische Anschläge – die am Ort vorhandene "kritische Infrastruktur" (etwa Chemieanlagen, Atomkraftwerke u. a.) als Waffenkomponente ausnutzt.

Kennzeichen des neuen Paradigmas ist also die relative *Bedeutungsabnahme* unmittelbarer gegenseitiger Bedrohung und die relative *Bedeutungszunahme von Risiken*.⁶ Im Gegensatz zur Abwehr bekannter Bedrohungen beruhen die jeweiligen Strategien zur Minimierung von Risiken auf dem Ergebnis *individueller, Unbekannte einkalkulierender Risikoperzeptionen* – der jeweiligen Vermutung über die Existenz von "unknown unknowns", wie Verteidigungsminister Rumsfeld die neuen Gefahrenquellen bezeichnete.

Wesentlich ist, dass der Abschreckung dabei nicht mehr ihre alte Bedeutung als *ultima ratio* zukommt: Die neu auf die Bühne getretenen nichtstaatlichen Akteure verfügen zwar über eine potentielle Fähigkeit zur Zerstörung, ihre Verwundbarkeit aber ist denkbar gering, da ihnen zum einen der Faktor "Territorialität" fehlt, sie zum zweiten (im Falle von zum Selbstmord bereiten Terroristen) keine am eigenen Überleben ausgerichtete Rationalität besitzen ("wer jetzt zuerst schießt, hat das eigene Sterben bereits fest einkalku-

liert") und da zum dritten keine gegenseitige Anerkennung vorliegt, mit der früher stillschweigend ein Festhalten an einem Status quo verbunden und darüber hinaus vertragliche Bindungen eingegangen werden konnten. Aufgrund dieser *Asymmetrien* kann man den neuen nichtstaatlichen Akteuren auch kein Wohlverhalten durch die glaubwürdige Androhung der auf gesicherter Zweitschlagkapazität beruhenden Zerstörung abringen. Und auch andere, im Kalten Krieg erprobte Umgangsformen, etwa Transparenzschaffung oder Vertrauensbildung, greifen nicht mehr. Es bleiben Eindämmung (*containment*) oder Zurückdrängung (*roll-back*).

Abschreckung kann gegenüber diesen nichtstaatlichen Akteuren nur noch dort gelingen, wo diese im Auftrag und mit Unterstützung von Staaten handeln und sich nicht – hinsichtlich ihrem Auftrag und ihrer materiellen Grundlagen – bereits weitgehend von den Staaten gelöst haben. Wo quasi-militärische Kapazitäten und nichtstaatliche, kriminelle Strukturen zusammenkommen, sind der Drohung mit Konsequenzen zum Ziel der Abschreckung nur geringe Erfolgsaussichten gegeben. Allenfalls könnte eine "Strategie der Abschreckung durch Verweigerung" ("deterrence by denial") als geeignet erscheinen: Indem man den Akteuren ihre materiellen Grundlagen entzieht oder die potentiellen Ziele ihrer Angriffe weitgehend immun macht, könnten sie zumindest in ihrer Handlungsfreiheit nachhaltig eingeschränkt und daher möglicherweise sogar "entmutigt" von ihrem Tun abgebracht werden.

Die Option "Abschreckung über die glaubwürdige Drohung mit Vergeltung" verliert dagegen an Relevanz. Im Kalten Krieg gelang es beiden Seiten, sich gegenseitig in dem Glauben zu halten, dass jeder Bruch des Status quo in den zentralen Regionen (vor allem in Europa) militärisch vergolten werde. Je größer jedoch die Zahl der handelnden Akteure wird, je mehr die Verantwortlichkeiten verschwimmen bzw. nicht mehr nachweisbar sind und je stärker die Zahl an relativ vergeltungsresistenten nichtstaatlichen Akteuren zunimmt, um so schwieriger ist die glaubwürdige Vergeltungsandrohung gegenüber der Vielzahl zunehmend unterschiedlicher Gegner aufrechtzuerhalten.

So muss Vergeltung in diffus gewordenen Konfliktlagen zwangsläufig ins Leere laufen – dass die amerikanischen *Cruise-Missile*-Angriffe auf die Arzneimittel-fabrik im Sudan und auf das Al-Qaida-Lager am 20.8.1998, die als Vergeltung für die Anschläge auf die US-Botschaften in Dar-es-salam und Nairobi vom 7.8.1998 ausgeführt wurden, am Ende erfolglos blieben, ist ein Beleg dafür. Abschreckung durch die

5 Tatsächlich deutete sich dieser Paradigmenwechsel in der Rückschau schon mit dem ersten, mit Sprengstoff in der Parkgarage des New Yorker World Trade Center verübten Anschlag vom 26.2.1993 an.

6 Siehe dazu Christopher Daase, Susanne Feske, Ingo Peters, Internationale Risikopolitik: Ergebnisse und Perspektiven, Baden-Baden, 2002).

glaubwürdige Androhung von Vergeltung ist also allenfalls unter den "günstigsten" Bedingungen einer antagonistischen globalen Bipolarität geeignet, einen *modus vivendi* zu gestalten, und dies auch nur unter der Bedingung einer gesicherten gegenseitigen Zerstörungsfähigkeit. Wenn aber Abschreckungsmechanismen, die die Drohung mit den Folgen, also mit der Reaktion, in den Mittelpunkt stellen, nicht mehr (oder nur noch eingeschränkt) wirken, dann muss unter den neuen Mustern des "Post-Cold-War"-Paradigmas das Prinzip *Prävention* an dieser Stelle die Schutzfunktion übernehmen.

Post-1990: Stabilität und Prävention

Stabilitäts- und Präventionspolitik standen in den 1990er Jahren im Mittelpunkt der Sicherheitspolitik. Dies gilt für die Europäer, die bis heute (siehe die Europäische Sicherheitsstrategie⁷) diese Elemente in den Mittelpunkt stellen, genauso wie für die Vereinigten Staaten, die unter der Clinton-Regierung ähnlich wie die Europäer in ihren Sicherheitsstrategien eine auf regionale Stabilität setzende Politik von globaler Einmischung und Verbreitung von Demokratie und Wohlstand – "Engagement and Enlargement"⁸ – verfolgte.⁹

Für Europa wurde *Stabilität durch Assimilation* unmittelbar über den Öffnungsprozess der NATO erreicht,¹⁰ der zahlreiche Staaten in Mittel-, Ost- und Südosteuropa sowie mehrere Mittelmeeranrainer an das nordatlantische Bündnis heranführte und der schließlich in eine Welle von Aufnahmen mündete. Zugleich ist Stabilität im Umfeld der Europäischen Union vor allem das Ergebnis von Anpassungsprozessen, die die EU durch die Perspektive einer möglichen

Mitgliedschaft auslöste und die im weiteren für die Mitglieder der EU in der Einschränkung ihrer nationalen Handlungsfreiheit zugunsten der Integration in größere Entscheidungszusammenhänge erreicht wird.

Obwohl in den verschiedenen Sicherheitsstrategien und Grundlagendokumenten der 1990er Jahre die Existenz von Massenvernichtungswaffen als eine zentrale Herausforderung galten, wurden diese Waffen doch im wesentlichen nur als ein Faktor in der US-Kriegsführung gegenüber anderen Staaten verstanden. Entsprechend galt es, vor dem Hintergrund der gesamten Breite von Rüstungskontrolle und Abschreckung – den acht D's "Dissuasion, Disarmament, Diplomacy, Denial, Diffusing, Deterrence, Defenses, Destruction"¹¹ – die verschiedenen multilateralen Rüstungskontroll- und Abrüstungsnormen zu universalisieren,¹² um die (nach dem Zerfall der Sowjetunion neugewonnene) Überlegenheit der US-Streitkräfte – und damit die vom Einsatz dieses Mittels ausgehende Ordnungskraft – zu sichern. Nur verhältnismäßig langsam setzte sich dagegen das Bewusstsein von einer drohenden Verbindung von Massenvernichtungswaffen und Terrorismus durch,¹³ traten auch auf diesem Gebiet Counterproliferation allmählich neben Nonproliferation, wurden Abschreckung und Vergeltung (wenngleich 1998 gegenüber dem Sudan und Afghanistan noch einmal, erfolglos praktiziert¹⁴) auch in dieser Frage um den Präventionsgedanken ergänzt.

Als Reaktion auf die Einsicht in die steigenden Risiken in den 1990er Jahren – maßgeblicher Auslöser war der durch die Aum Shinrikyo-Sekte in der U-Bahn von Tokio mit Sarin ausgeführte Anschlag, bei dem am 20.3.1995 zwölf Menschen starben und weit über 5000 verletzt wurden – wurde während der Clinton-

7 Ein sicheres Europa in einer sicheren Welt: Europäische Sicherheitsstrategie, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/ess.pdf>.

8 Siehe u. a. National Security Strategy of Engagement and Enlargement. July 1994. The White House. Washington: GPO, 1994.

9 So wird in der Nationalen Sicherheitsstrategie von 1998 das Zusammenwirken von Diplomatie, Wirtschaftshilfe, Rüstungskontrolle, Nonproliferationsinitiativen, Rechtszusammenarbeit, Umweltschutz, allerdings auch militärischen Aktionen betont; siehe National Security Strategy for a New Century, Seite 16, <http://clinton2.nara.gov/WH/EOP/NSC/html/documents/nssr.pdf>.

10 Das Strategische Konzept der NATO aus dem Jahr 1991 erklärt Instabilitäten an der Peripherie Europas zu einer der Hauptbedrohungen für die Bündnispartner. Siehe The Alliance's Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council. Rome, 8 November 1991. <http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108a.htm>.

11 Warnen, Abrüsten, Verhandeln, Grundlagen entziehen, Zerstreuen, Abschrecken, Verteidigen, Zerstören.

12 So traten 1992 China und Frankreich dem NVV bei, der 1995 unbegrenzt verlängert wurde. Ferner kam es zum Inkrafttreten der Chemiewaffenkonvention, der Unterzeichnung des Teststoppabkommens CTBT, zum Ausbau der Exportkontrollregime, zum Verbot von Landminen u. a.

13 Siehe dazu beispielsweise die ersten Schritte in dem politischen Rahmen des Bündnisses zum Problem der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, angenommen auf der NATO-Tagung in Istanbul am 9.6.1994, <http://www.glasnost.de/militaer/nato/9406nristanb.html> Rahmen, oder in der National Security Strategy of Engagement and Enlargement, The White House, February 1996.

14 In der National Security Strategy for a New Century von 1998 wird dieser Schritt explizit begründet (Siehe National Security Strategy for a New Century, Seite 16), <http://clinton2.nara.gov/WH/EOP/NSC/html/documents/nssr.pdf>. Diese Operationen sind zugleich ein Beispiel dafür, dass auch die Regierung Clinton nie auf das von ihr beanspruchte Recht verzichtete, zur Wahrnehmung eigener Sicherheitsinteressen militärisch zu intervenieren.

Präsidentschaft zunächst vor allem der Zivilschutz ausgebaut. Dabei spielte das Militär von Beginn an eine erhebliche Rolle, insbesondere für die Bereiche Reaktion und Nachsorge auf Terroranschläge mit Massenvernichtungswaffen.¹⁵ Auf diese Neuorganisation des Zivilschutzes baute in der Folge auch das *Homeland Security*-Konzept der Bush-Regierung auf, das als Folge der Anschläge vom 11. September 2001 ins Leben gerufen wurde.

Angesichts dieses insgesamt allerdings nur langsamen Umdenkprozesses ist es überraschend, wie früh die vor allem mit den Senatoren Richard Lugar und Sam Nunn verbundene *Comprehensive Threat Reduction Initiative* ins Leben gerufen wurde: Bereits seit 1991 wurde im Rahmen der verschiedenen Programme dieser Initiative im wesentlichen die Hinterlassenschaften des Kalten Krieges – also Waffenmaterial und Ausrüstung – in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion gesichert und zum Teil auch vernichtet. Zugleich bemühte man sich im Rahmen dieser Initiative sicherzustellen, dass auch technisches Know-how nicht an Dritte – an Staaten als auch an nichtstaatliche Akteure – weitergegeben wurde und wird. Diese Programme, die in der "Nachsorge der Kalten-Kriegs-Hinterlassenschaften" auch einen ausgesprochen präventiven Charakter besitzen, werden bis heute fortgesetzt und münden nun zum Teil in die auf G-8-Ebene eingeleitete *Global Partnership*-Initiative.

Insgesamt war die Sicherheitspolitik der Europäer und der Vereinigten Staaten in den 1990er Jahren zwischen dem Ende des Kalten Krieges und den Anschlägen vom 11. September 2001 vor allem auf Prävention und auf den Erhalt bzw. die Wiederherstellung von stabilen Räumen, in den Vereinigten Staaten zudem auf die Verbesserung des Zivilschutzes, nicht jedoch auf umfassende Umgestaltung ausgerichtet.

15 Wesentliche Schritte sind dabei die Presidential Decision Directive (PDD) 39 zum Counterterrorism aus dem Juni 1995 (<http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd39.htm>), mit der die Rolle des Militärs beim Zivilschutz betont wird, das Domestic Preparedness Program von 1996, die PDD 62 "Combatting Terrorism" (<http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd-62.htm>) aus dem Mai 1998, in der u. a. die Position eines National Coordinator for Security, Infrastructure Protection and Counter-Terrorism geschaffen wird, dessen Rolle in der PDD 63 (Critical Infrastructure Protection), <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-63.htm> in einen größeren Zusammenhang gestellt wird, sowie die Aufstellung der Joint Task Force Civil Support (JTF-CS) im Jahr 1999.

Post-9/11: Sicherheit als Folge erzwungener Demokratisierung vs. Sicherheit durch Stabilität

Mit den Terroranschlägen auf das World Trade Center und das Pentagon schloss am 11. September 2001 für die Vereinigten Staaten das "Post-Cold-War"-Zwischenspiel, und es begann die Zeit der "Post-Post-Cold War World," wie der damalige Planungsstabdirektor im US-Außenministerium, Richard Haass, feststellte.¹⁶ Damit endete zugleich eine Phase, in der die US-Politik unter den Präsidenten George H. W. Bush und Bill Clinton in ähnlicher Weise wie die europäische Politik im Zuge der Transformation des ehemaligen Ostblocks durch Annäherung und Integration die Bedeutung einer Stabilitätsstrategie unterstrichen hatten.

Zwar gibt es in der Folge der Anschläge hinsichtlich der Betonung von Prävention keinen Dissens zwischen Europa und den Vereinigten Staaten, aber in der Frage, wie sich die konkreten Bedrohungs- und Risikoperzeptionen darstellen und welche sicherheitspolitischen Konzeptionen und Strategien der Prävention legitim sind, kommt es zu deutlichen Abweichungen. Am Ende steht der konzeptuelle Gegensatz von *Sicherheit als Folge einer erzwungenen Demokratisierung* vs. *Sicherheit durch Stabilität*.

In Europa wurde – auch als Folge der Uneinigkeit, die im Vorfeld des Irakkrieges entstanden war – die Europäische Sicherheitsstrategie formuliert, die an dem Gedanken "Sicherheit durch Stabilität" und der Vorstellung einer zivilen (Krisen-) Prävention weitgehend festhält und nur für den Notfall ein robustes, militärisches Vorgehen nicht ausschließt.¹⁷ In diesem Zusammenhang stehen auch die verschiedenen Elemente der parallel entstandenen EU-Strategie gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen,¹⁸ die

16 Richard N. Haass, Defining U.S. Foreign Policy in a Post-Post-Cold War World: The 2002 Arthur Ross Lecture, Remarks to Foreign Policy Association, New York, NY, April 22, 2002. <http://www.state.gov/s/p/rem/9632.htm>.

17 In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass die Möglichkeit zu einem präemptiven Vorgehen, die – offenbar unter dem Eindruck des Irakkrieges – in einem Entwurf aus dem Sommer 2003 noch vorgesehen war, in der endgültigen Dezember-Fassung nicht mehr auftaucht.

18 EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction, http://europa.eu.int/comm/external_relations/us/sum06_04/fact/wmd.pdf; Basic Principles for an EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction, http://europa.eu.int/articles/de/article_2478_de.htm, und der Action Plan for the Implementation of the Basic Principles for an EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction, http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/intro/gac.htm.

im Sommer 2003 formuliert wurde. Als Ziel wird in dieser Strategie die Prävention, die Abschreckung, der Stopp und – wo möglich – die Beseitigung von Massenvernichtungswaffen und der entsprechenden Programme gesehen. Erst im Falle des Scheiterns dieser Maßnahmen sei auch die Möglichkeit vorstellbar, mit Bezug auf Kapitel VII der UN-Charta Sanktionen zu verhängen, einen Transportstopp durchzuführen oder schließlich zur Gewaltanwendung zu greifen, wobei dem Sicherheitsrat bei der Legitimierung solcher Schritte eine wesentliche Rolle eingeräumt wird.

Unmittelbar geht es in der europäischen Strategie gegen die Proliferation um die Etablierung universal gültiger, institutionalisierter, vertraglich gefestigter Abrüstungsregime auf der Grundlage eines "effektiven Multilateralismus": Diplomatische Maßnahmen, weitgefächerte Nichtverbreitungsschritte und Abrüstung, verknüpft mit belastbaren Verifikationsmechanismen und Durchsetzungsmöglichkeiten, außerdem nationale, innerhalb der EU koordinierte transparente und weitreichende Exportkontrollen, verbunden mit gegenseitiger Information, und Sicherung von Produktionsanlagen bzw. Kraftwerken und des Gefahrenmaterials innerhalb der EU. Mittelbar jedoch geht es der EU in der Strategie aber auch um die Beseitigung der Ursachen regionaler Instabilitäten und Unsicherheitslagen¹⁹, die vielfach, wie ausdrücklich betont wird, vor dem Hintergrund eines Sicherheitsdilemmas das Motiv für Massenvernichtungswaffenprogramme darstellen.

Für die Bush-Regierung dagegen stellt Stabilität nur einen sekundären Wert dar. Stabilität *kann* die Sicherheit unter Umständen erhöhen, dieser Zusammenhang ist aber nicht zwingend. Die Sicherheitsanalyse der Bush-Regierung geht in eine andere Richtung als die europäische: Mit dem Ende des Kalten Krieges und der Überwindung des Blockantagonismus' sind die globalen Strukturen wieder fließend geworden – *risikoreicher, aber auch gestaltbar*. Sicherheit geht in dieser Situation nicht mehr von nuklearer Abschreckung aus (auch wenn die Vereinigten Staaten an ihrem strategischen und taktischen Nukleardispositiv bis auf weiteres festhalten und damit eine Art "doppelte" oder "zweigleisige" Sicherheitsstrategie mit einer Rückfalloption betreiben), sondern die globale Sicherheitsarchitektur muss nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes neu geschaffen werden. Die Vereinigten Staaten verfügen dazu mittlerweile über das stärkste Militär, das weltweit Einsätze durchführen kann. Dessen Potential kann

zum einen auf andere Staaten abschreckend wirken,²⁰ es verleiht den Vereinigten Staaten aber zum anderen auch eine einzigartige Möglichkeit zu militärisch herbeigeführten strategischen Veränderungen. Sicherheit beruht nun auf der – auch militärisch durchführbaren – Gestaltbarkeit des prinzipiell anarchisch verfassten internationalen Umfeldes. Und das *strategische Ziel* besteht seit dem Krieg zur "Befreiung" des Irak in der weltweiten, unter der Führung durch die Vereinigten Staaten betriebenen Installierung demokratischer Systeme.²¹

Diese Strategie ist nicht nur einem amerikanischen Missionarismus zuzuschreiben, sie entspringt einem klaren sicherheitspolitischen Interessenkalkül: Demokratien verhalten sich untereinander weit weniger aggressiv, nicht zuletzt, weil sie das nach innen geübte Verhalten auch auf ihre Außenbeziehungen übertragen. Ein globales System, das weitgehend aus Demokratien besteht, verspricht also einen Zuwachs an Sicherheit. Diesem Sicherheitsgewinn durch die Verbreitung von Demokratie hatten sich zwar bereits die Regierungen von George H. W. Bush und Bill Clinton verschrieben (und dabei – siehe Panama und Haiti – auch durchaus auf militärische Mittel zurückgegriffen) – unter Bush wird die Strategie von außen durchgesetzter (notfalls "erzwungener") Demokratisierung nun über die unmittelbare Nachbarschaft der Region hinaus zum weltweiten sicherheitsstrategischen Programm.

Vor diesem neuen Hintergrund, in dem die glaubwürdige Androhung der gesicherten Zerstörung des Gegners unter Inkaufnahme selbst der eigenen Zerstörung nicht mehr die Sicherheitsgrundlage zwischen den großen Mächten darstellt, ist auch der ABM-Vertrag als Relikt einer früheren strategischen Beziehung aus Sicht der Bush-Regierung nicht nur überflüssig geworden, vielmehr: Er behindert die Arbeiten an einem Schutz gewährenden Raketenabwehrsystem. Dieses System soll gegenüber denjenigen Akteuren zum Einsatz kommen, denen die Vereinigten Staaten

19 " [...] address the root causes including through pursuing and enhancing its efforts in the areas of political conflicts, development assistance, reduction of poverty and promotion of human rights."

20 Entsprechend heißt es in der Quadrennial Defense Review von 2001: "Deterrence in the future will continue to depend heavily upon the capability resident in forward stationed and forward deployed combat and expeditionary forces, including forcible entry forces, along with the rapidly employable capabilities that the U.S. military possess throughout the globe." Quadrennial Defense Review Report, September 2001, Department of Defense, Washington, 25.

21 Siehe dazu u. a. President Bush Discusses Freedom in Iraq and Middle East: Remarks by the President at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy United States Chamber of Commerce, Washington, D.C. November 6, 2003. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031106-2.html>.

in Zukunft gar nicht erst mehr auf der Ebene der gesicherten gegenseitigen Zerstörungsfähigkeit des nuklearen Patts begegnen wollen. Oder: die die Vereinigten Staaten nicht – wie zuvor die Sowjetunion – als durch Nuklearwaffenbesitz ausgezeichnete ebenbürtige Rivalen notgedrungen akzeptieren müssen. Dabei soll die Raketenabwehr – sofern die einzelnen Komponenten jemals zuverlässig funktionieren sollten und man einen großflächigen Raum zu schützen in der Lage sein wird²² – den Vereinigten Staaten eine weltweite militärische Handlungsfähigkeit garantieren.

Aus diesem Grund hatte die Bush-Regierung schon vor ihrer Amtsübernahme erklärt, den bilateralen ABM-Vertrag aufkündigen zu wollen – verbunden mit einer weiteren Reduzierung der "einsetzbaren" strategischen Nuklearwaffen²³ –, und damit unmissverständlich deutlich gemacht, dass sie *Sicherheit nicht mehr mit "Stabilität," sondern mit strategischer Handlungsfreiheit und der Überlegenheit des US-Militärs verbindet*.

Mit den Anschlägen des 11. September 2001 erhielt zudem die bereits ab Mitte der 1990er Jahre allmählich wahrgenommene Verbindung von Terrorismus und Massenvernichtungswaffen eine neue Brisanz und beeinflusste in erheblichem Maß die Formulierung der kurz darauf veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategie und der Strategie zur Bekämpfung von Massenvernichtungswaffen.²⁴ Denn auch wenn die amerikanische Sicherheitsstrategie formal noch an der Notwendigkeit regionaler Stabilität festhält und die Bedeutung von Nonproliferation und Folgenmanagement sowie von aktiver und passiver Verteidigung betont,²⁵ macht sie doch das stets durch die USA reklamierte Recht zum militärischen Eingreifen zum zentralen Element der Strategie²⁶ und legte damit den Grundstein für eine

breit gefächerte "forward strategy for nonproliferation,"²⁷ in der weniger die Bedrohungen – "threats" – als vielmehr die möglichen Fähigkeiten eventueller Gegner – "capabilities" – im Vordergrund stehen und in die Sicherheitsplanungen vorausschauend einbezogen werden. Neben *Angriffsfolgenmanagement*, von der Regierung Clinton bereits verfolgt und nun in der Gestalt der *Homeland Security*-Strukturen fortgesetzt, tritt damit zugleich ein *Proliferationsfolgenmanagement*, das unter dem zentralen Element Prävention auch präventive Militäreinsätze und eine militärisch betriebene Counterproliferation einschließt.

Die Aufmerksamkeit, die der Irakkrieg auf sich zog, hat jedoch zum Teil den Blick darauf verstellt, dass die US-Regierung jenseits der militärischen Counterproliferation einen wesentlich breiter angelegten Katalog von Maßnahmen und Initiativen verfolgt. Dazu gehört beispielsweise die Fortsetzung präventiver Maßnahmen, die – wie im Rahmen der *Cooperative Threat Reduction* – in der Zwischenzeit auf G-8-Ebene unter dem Titel "Global Partnership" vor allem der Sicherung von Nuklearmaterial in Russland oder der Repatriierung von verbrauchtem Nuklearbrennstoff oder der langfristigen Umstellung von Forschungsreaktoren von dem waffentechnisch brisanten hochangereicherten Uran auf niedrig angereichertes Uran dienen sollen. Die Vereinigten Staaten betonen auch die Bedeutung der bereits existierenden Exportkontrollregime²⁸ und engagieren sich auf der Ebene des UN-Sicherheitsrates für einen Aufbau weltweiter Exportkontrollregime, z.B. im Kontext der *UN-Resolution 1540*, mit der vor allem eine weltweite Kriminalisierung der Proliferation erreicht werden soll.²⁹ Das robuste, militärische Gegen-

22 Bislang ist ein Großteil der Tests auch unter günstigen Bedingungen fehlgeschlagen. Die US-Regierung geht allerdings davon aus, dass selbst eine nur bedingt taugliche, lückenhafte Raketenabwehr bereits eine hinreichende Abschreckungswirkung auf Dritte ausübt. Auf der anderen Seite hat Kanada vor kurzem seine Kooperation in dem Projekt beendet, wodurch die Vereinigten Staaten vor neue Probleme gestellt werden, einen lückenlosen Schutzschild zu errichten.

23 Parallel zur ABM-Kündigung wurde mit dem *Strategic Offensive Reductions Treaty* SORT eine Reduzierung der strategisch einsetzbaren Atomköpfe auf 1700-2200 bis zum Jahr 2012 beschlossen. Text of U.S.-Russia Strategic Offensive Reduction Treaty, <http://www.state.gov/p/eur/rls/or/2002/10471.htm>.

24 The National Security Strategy of the United States of America, The White House, September 2002 und die National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, The White House, December 2002.

25 Vgl. Kapitel IV der Nationalen Sicherheitsstrategie.

26 "The United States has long maintained the option of pre-emptive actions to counter a sufficient threat to our national

security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively." National Security Strategy, The White House, September 2002, 15.

27 Siehe u. a. John R. Bolton, Under Secretary for Arms Control and International Security: The Bush Administration's Forward Strategy For Nonproliferation, Remarks to the Chicago Council on Foreign Relations, October 19, 2004. <http://www.state.gov/t/us/rm/37251.htm>.

28 Im wesentlichen handelt es sich um das Missile Technology Control Regime MTCR, die Australia Group, das Wassenaar Arrangement zur Kontrolle von Dual-use-Gütern sowie das Zanger-Komitee und die Nuclear Supplier Group, die beide Exporte im Nuklearebereich überwachen.

29 Die Resolution 1540 vom 28.4.2004 wurde zwischen den P-5, also unter Mitwirkung von Russland und China ausgehandelt; mit dieser Resolution wird zum einen versucht, zunächst eine globale Bestandsaufnahme der Exportbestimmungen über massenvernichtungswaffenrelevante Güter zu erstellen und zugleich eine weltweite, sich auf Kapitel VII der UN-Charta

stück dieser Strategie wiederum ist die im Mai 2003 durch Präsident Bush ins Leben gerufene *Proliferation Security Initiative* (PSI); diese etabliert die Möglichkeit weltweiter Interdiktionen von Transporten zwischen Proliferateuren und Empfängern, falls im Vorfeld die verschiedenen Export- und Transportkontrollen versagt haben sollten.³⁰

Die Bemühungen um weltweite Mindeststandards auf dem Feld der Exportkontrollen oder auch des Umgangs mit nuklearen und radiologischen Materialien³¹ kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Anstrengungen um eine generelle Universalisierung von Rüstungskontroll- und Abrüstungsnormen unter der Bush-Regierung weitgehend endeten. Dies hatte zum Teil mit der Ablehnung führender Regierungsvertreter zu tun, sich durch internationale Abkommen in der außenpolitischen Handlungsfreiheit beschränken zu lassen, zum Teil auch mit der Wahrnehmung eigener Interessen (insbesondere bei Fragen, in welcher Form Verifikationen durchzuführen seien).³²

Es lag schließlich aber auch daran, dass die Rüstungskontrollregime nach dem Ende des Kalten Krieges in eine *Erfolgsfalle* geraten waren, indem der Blick

nun auf die relativ wenigen notorischen Versagensfälle fiel, die zuvor unter dem Paradigma des Kalten Krieges und der Abschreckungspolitik noch eher als Marginalien betrachtet worden waren – insbesondere also die Fälle Nordkorea, Pakistan, aber auch diejenigen Staaten, bei denen man B- und C-Waffenprogramme vermutete.³³ Dazu kommt, dass es selbst unter den fünf durch den NVV legitimierten Atomwaffenstaaten an Disziplin fehlt bzw. dass sogar konträre Interessen existieren, die die Einhaltung der Abkommen verhindern.³⁴ So tritt an die Stelle des noch in den 1990er Jahren von den Vereinigten Staaten angestrebten Universalismus nun eine *selektive Rüstungskontrolle und Abrüstung*, – deren politisch definierten Kriterien sich allerdings im wesentlichen danach zu richten scheinen, ob ein Staat eine wichtige Rolle im Anti-Terror-Kriegsparadigma spielt oder von weltwirtschaftlich hervorgehobener Bedeutung ist.³⁵

Zu diesem stark nach Opportunitäts Gesichtspunkten ausgerichteten Selektivansatz gehört in besonderem Maße die amerikanische Nuklearpolitik selbst: Denn während auf der einen Seite die Zahl der einsetzbaren strategischen Nuklearwaffen nach dem *Strategic Offensive Reduction Treaty* (SORT) bis 2012 erheblich reduziert werden soll, wird auf der anderen Seite in den Vereinigten Staaten über neue Waffenprogramme nachgedacht. Dabei geht es u. a. um die Entwicklung von Nuklearwaffen mit niedriger Sprengkraft, die tief in das Erdreich vordringen sollen, um verbunkerte Produktionsanlagen für Massenvernichtungswaffen o. ä. mit möglichst geringem nuklearen *Fall-out* zu zerstören.³⁶ Der Besitz solcher der militärischen Counterproli-

beziehende Kriminalisierung der Weitergabe an nichtstaatliche Akteure zu erreichen. [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/RES/1540%20\(2004\)&Lang=E&Area=UNDOC](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/RES/1540%20(2004)&Lang=E&Area=UNDOC).

30 Die *Proliferation Security Initiative* ist eine lockere Verbindung von ursprünglich elf Staaten (Australien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, den Niederlanden, Polen, Portugal, Spanien und den Vereinigten Staaten), die sich auf Anregung der US-Regierung im Mai 2003 zusammenschlossen haben, um gemeinsame Operationen durchzuführen, Informationsaustausch zu betreiben und sich gegenseitige Unterstützung bei dem Bemühen zu leisten, Transporte von Massenvernichtungswaffen oder zu deren Herstellung dienender Substanzen und Ausrüstung abzufangen. In Europa werden zahlreiche Maßnahmen, die heute im Bereich der PSI angesiedelt sind, schon seit langem als Schritte zur Kriminalitätsbekämpfung durchgeführt.

31 Siehe dazu Gebhard Geiger, *Internationale Kontrolle nuklearer und radiologischer Materialien: Neue Aufgaben und Lösungsansätze der vertraglichen und nichtvertraglichen Regelung*, SWP-Studie S. 39, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Oktober 2004.

32 Die Debatten um das nun auch ohne die Vereinigten Staaten in Kraft getretene Kyoto-Protokoll, den Internationalen Strafgerichtshof oder das Landminen- und Kleinwaffenabkommen, die Blockierung der Verhandlungsrunden zur Fortentwicklung der B-Waffenkonvention oder die jüngsten Diskussionen um eine "Anpassung" der Genfer Konventionen können beispielhaft genannt werden. Ein weiterer Aspekt sind die zahlreichen bilateralen Abkommen, die die Vereinigten Staaten auf den unterschiedlichen Feldern mit anderen Staaten in der letzten Zeit eingegangen sind und die es ihnen ermöglichen, multilaterale Bezüge zu umgehen. Darüber hinaus sind die G-8 in der letzten Zeit für die Vereinigten Staaten zu einem wesentlichen Forum für die Implementierung neuer Initiativen geworden.

33 Siehe dazu die Liste der "dirty dozen" und der Staaten, in denen C-Waffenprogramme vermutet werden, in: Joseph Cirincione, *Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2002, S. 49-52.

34 So ist kaum vorstellbar, dass sich der UN-Sicherheitsrat mit dem Fall des iranischen Nuklearprogramms befassen wird: China ist auf iranische Öllieferungen angewiesen, und Russland steht selbst als Technologielieferant in hohem Maße hinter dem iranischen Nuklearprogramm.

35 Andernfalls wäre nicht erklärbar, warum Pakistan, das jahrelang das Khan-Netzwerk gewähren ließ, von der US-Regierung kaum unter Druck gesetzt wird oder dass die Nuklearexperimente, die die IAEA kürzlich aus Südkorea und Ägypten meldete, zu keinen weiteren Konsequenzen führten. Damit wird die Diskriminierung, die im NVV bereits zwischen Nuklear- und Nicht-Nuklearstaaten besteht, in die Reihen der Nicht-Nuklearstaaten ausgedehnt.

36 *Robust Nuclear Earth Penetrator*, auch "bunker-buster" genannt; bislang verfügen die Vereinigten Staaten mit dem Sprengkopf B61-11 lediglich über den Vorläufer einer solchen Waffe. Zwar hat der Kongress die Gelder für diese Programme im vergangenen Jahr drastisch gekürzt, aber die Regierung bemüht sich derzeit um eine erneute Bewilligung. Ein bislang ungelöstes Problem beim Bau dieser Waffen besteht

feration dienenden Waffen würde aufgrund der erwarteten geringeren Schäden an der Erdoberfläche die Einsatzschwelle erheblich senken und würde auf jeden Fall zur Wiederaufnahme von Nuklearwaffentests führen.³⁷ Während der politische Schaden einer solchen Entwicklung zweifelsohne erheblich wäre, bleibt der militärische Nutzen dieser Waffen fraglich – zumindest solange die Produktionsinfrastruktur in den möglichen Zielstaaten dezentral angelegt und das Wissen um diese Infrastruktur auf Seiten der USA gering ist.³⁸

Entsprechend werden die Vereinigten Staaten in der Zukunft auch eher auf das Mittel *verdeckter Kommandooperationen* zurückgreifen, um mit "Verdachtsinterventionen" die vermutete Entwicklung von Atomwaffenprogrammen nachhaltig zu verzögern. Dies bedeutet, dass die *selektive, stark militarisierte Counterproliferationsstrategie* der Vereinigten Staaten in Zukunft dem Modell der Drogenbekämpfung in Lateinamerika, beispielsweise nach dem Vorbild des *Plan Colombia*, folgen könnte.³⁹

Dieses Bild einer Militarisierung der Counterproliferationspolitik ist in der letzten Zeit auch durch die nach der Veröffentlichung des Seymour-Hersh-Artikels "The Coming Wars: What the Pentagon can now do in secret"⁴⁰ aufgekommenen Gerüchte unterstützt worden, die Vereinigten Staaten würden Pläne verfolgen, die iranischen Nuklearanlagen militärisch anzugreifen. Tatsächlich aber ist wenig wahrscheinlich, dass die Vereinigten Staaten auf absehbare Zeit zu

darin, einen Kopf zu konstruieren, der tief genug ins Erdreich vordringen kann (oder eine Methode zu entwickeln, einen Nuklearkopf entsprechend tief genug im Erdreich zur Zündung zu bringen), so dass bei gleichzeitig niedriger Sprengkraft der nukleare *Fall-out* begrenzt werden kann.

37 Zwar ist der *Comprehensive Test Ban Treaty* durch den US-Senat im Jahr 1999 nicht ratifiziert worden, dennoch halten sich die Vereinigten Staaten weiterhin an ihren freiwilligen Teststopp; allerdings wird in der *Nuclear Posture Review* von 2001 darauf hingewiesen, dass diese Selbstverpflichtung früher oder später enden wird, sofern die Vereinigten Staaten ihr Nukleardispositiv erhalten wollen. Die Entwicklung eines "Bunker Busters" würde aber unter allen Umständen eine Wiederaufnahme von Tests erfordern.

38 Nachdem Israel mit dem Angriff auf den Osirak-Reaktor 1981 das irakische Nuklearprogramm entscheidend geschwächt hatte, wird kein Staat der Welt mehr den Fehler begehen, seine Nuklearinfrastruktur in dieser Form zu zentralisieren, wie es der Irak vor 1981 tat.

39 Im Zuge des *Plan Colombia* unterstützen die Vereinigten Staaten die Regierungen in der Region bei ihrem Kampf gegen die Rebellen und den sie finanzierenden Drogenhandel; dabei bedienen sie sich auch international agierender privater Sicherheits-Subunternehmer.

40 Seymour M. Hersh, *The Coming Wars: What the Pentagon can now do in secret*, *The New Yorker*, January 17, 2005, http://www.newyorker.com/fact/content/?050124fa_fact.

diesem Mittel greifen werden, solange noch andere Wege – politischer Druck, Sanktionen, Sabotage oder die Unterstützung lokaler Opposition mit Ziel eines Regierungsumsturzes – offen stehen. Bedeutsamer als die Schilderung möglicher Kommandooperationen im Iran ist daher Seymour Hersh's Hinweis, dass unter der Bush-Regierung verdeckte Operationen zunehmend beim Verteidigungsministerium angesiedelt werden. Diese Entwicklung, die mit einer generellen Abwertung der CIA einhergeht, ist bemerkenswert, weil damit viele der zu zukünftig zu erwartenden verdeckten Operationen aufgrund der exekutiven Vollmachten des Präsidenten gegenüber dem Militär der Kontrolle des Kongresses weitgehend entzogen zu werden drohen.⁴¹ Eine unmittelbare Auswirkung auf die Iran- oder auch die Nordkorea-Politik ist aber von solchen Entwicklungen kurzfristig nicht zu erwarten.

Konklusion

Es besteht kein Dissens zwischen den Vereinigten Staaten und den Europäern über die Notwendigkeit präventiver Sicherheitspolitik, insbesondere auf dem zentralen Feld der Non- und Counterproliferation. Es existiert hingegen ein deutlicher Gegensatz hinsichtlich der Mittel und Instrumente der präventiven Sicherheitspolitik – eher das Zivile betonend auf der einen Seite, eher notfalls auch einem Bellizismus nachgebend auf der anderen. Dahinter verbirgt sich ein erheblicher Strategieunterschied: Europa geht den Weg über regionale Stabilität und über universal gültige Regime, um schrittweise – evolutionär – Veränderungen durch anpassende Transformation zu induzieren. Die Bush-Regierung, mehr als ihre Vorgängerregierungen, sieht ihre Sicherheit dagegen in einem möglichst schnell entstehenden globalen System von Demokratien gewährleistet.

Diese Unterschiede stellen beide Seiten vor eine Reihe von Fragen, denn beide Ansätze weisen Schwächen auf. So müssen die Europäer beantworten, ob ihr auf evolutionärem Wandel und Assimilation zielender Ansatz nicht in Einzelfällen zu langsam wirkt und ob man dadurch der Nachfrage einiger Staaten (oder nichtstaatlicher Akteure) nach Massenvernichtungswaffen wirkungsvoll begegnen kann – zumal die transformierende Strahlkraft der EU möglicherweise nur eine begrenzte Reichweite besitzt. Die Europäer

41 Vgl. dazu auch Jennifer D. Kibbe, *The Rise of the Shadow Warriors*, *Foreign Affairs*, March/April 2004, 102-115. <http://www.foreignaffairs.org/20040301faessay83209/jennifer-d-kibbe/the-rise-of-the-shadow-warriors.html?mode=print>.

müssen auch beantworten, wie sie mit erappten Proliferateuren umgehen wollen und ob sie möglicherweise bereit sind, den Gewinn von Sicherheit durch Stabilität notfalls auch mit einer Rückkehr zu einem Abschreckungssystem zu bezahlen und damit auf die Idee einer Universalität der Abrüstungsnormen zu verzichten – was unter Umständen das Ende der Rüstungskontrollregime insgesamt bedeuten könnte.

Mit Blick auf Nordkorea und den Iran müssen die Europäer weiterhin klären, wie sie mit der *Bedrohung regionaler Stabilität durch neue regionale Sicherheitsdilemmata* umgehen – dies beträfe vor allem die Situation, in der sich Israel und Saudi-Arabien befänden in dem Fall, dass der Iran sich Nuklearwaffen verschaffe, sowie Südkorea und Japan im Falle nordkoreanischer Waffen (sofern sich diese Staaten nicht länger auf die Schutzgarantien der Vereinigten Staaten verlassen wollen).

Die Strategie der Vereinigten Staaten wiederum hat zwei Schwachpunkte: Zum einen öffnet die These "Sicherheit als Folge einer *durchgesetzten* Demokratisierung" die Frage, wie Sicherheit *während* der jeweiligen Demokratisierungsphase gewährleistet wird – der Fall des Irak und der von ihm für die Region und für die Vereinigten Staaten selbst ausgehenden Gefahren ist dafür ein Beispiel. Die USA müssen ferner beantworten, ob eine notfalls auch gewaltsam verfolgte Transformationsstrategie nicht neue *Sicherheitsdilemmata in Bezug auf Dritte* heraufbeschwört; so könnte vom Irakkrieg zwar ein demokratischer Anpassungsdruck auf die unmittelbare Nachbarschaft ausgehen, es könnte aber auch zu Verhärtungen in anderen Regionen, etwa in Ostasien in Bezug auf Nordkorea kommen.

Der zweite Schwachpunkt betrifft die konkreten Folgen eines erzwungenen Demokratisierungsprozesses. So müssen die Vereinigten Staaten – vollkommen losgelöst von allen völkerrechtlichen Vorbehalten – darüber nachdenken, ob die Staatssysteme, die aus gewaltsam herbeigeführten Transformationen entstanden sind, auch die dauerhafte Überlebensfähigkeit besitzen (gerade angesichts oft bestehender wirtschaftlicher, ethnischer oder demographischer Probleme), ohne die sie keine nachhaltige Sicherheit bieten könnten. Und selbst im Falle einer erfolgreichen Stabilisierung der neuen demokratischen Systeme: Würden diese sich tatsächlich am Ende dem globalen De-facto-Ordnungs- und Führungsanspruch der Vereinigten Staaten unterwerfen? Und gibt es wirklich eine Gewähr dafür, dass Demokratien – etwa ein demokratischer Iran – ihr Streben nach Massenvernichtungswaffen beenden? Oder könnte vielmehr von Seiten der Vereinigten Staaten daran gedacht sein, demokrati-

schen, dem Terrorismus abschwörenden Staaten den Besitz von Massenvernichtungswaffen zu erlauben? Sind die Vereinigten Staaten darüber hinaus bereit, aus Opportunitätsgründen in bestimmten Fällen – zu denken wäre an Pakistan oder Ägypten – pragmatisch-selektiv ein Abweichen von der von ihnen aufgestellten Demokratieforderung zuzulassen?

Weitere Fragen ergeben sich in Bezug auf die Instrumente dieser Strategie: Wie wird man die militärischen Fähigkeiten weiter entwickeln? Werden die Vereinigten Staaten mit Blick auf eine militärische Counterproliferation unter bestimmten Bedingungen um des Gewinns kurzfristiger Sicherheit vor Massenvernichtungswaffen willen bereit sein, Stabilität zu opfern und die Folgen zu tragen? Wird es zu einer Phase verdeckter Counterproliferationsoperationen durch das US-Militär kommen, die weitgehend der demokratischen Kontrolle selbst in den USA entzogen sein werden? Welchen Stellenwert werden die Vereinigten Staaten vor diesem Hintergrund noch den Status-quo-wahrenden internationalen Regimen beimessen? Wird man einzelne Versagensfälle tolerieren – oder wird man in dem Fall, dass der Iran sich zum Atomwaffenstaat erklärte oder Nordkorea Nukleartests durchführen sollte, den NVV und andere Regime für gescheitert erklären? Ist vorstellbar, dass die Vereinigten Staaten strukturelle multilaterale Sicherheitsmechanismen unterstützen werden (etwa eine Verteilung von Nuklearbrennstoffkreisen auf mehrere Staaten, wie sie von El Baradei ins Spiel gebracht wurde und wie Russland sie nun gegenüber dem Iran anstrebt) – notfalls auch um den Preis einer Selbstbindung? Oder wird man sich in der Zukunft im wesentlichen auf die Überlegenheit des eigenen Militärs verlassen?

Und schließlich: Werden Europa und die Vereinigten Staaten auf diesen Feldern gemeinsam, wenn auch mit verteilten Rollen agieren, oder wird es unerschwinglich sogar zu einer generellen sicherheitsstrategischen Konkurrenz zwischen den USA und den Europäern kommen?

Diesen offenen Fragen werden sich die Vereinigten Staaten und Europa in der nächsten Zeit stellen müssen. Von den Antworten hängen nicht nur die kommenden sicherheitspolitischen Konzepte beider Seiten ab, sondern auch die Entwicklung der globalen Sicherheitsstrukturen und der globalen Sicherheitslage. Wenn es zu keinen überzeugenden, von beiden Seiten gemeinsam getragenen Strategien kommt – etwa im Zug der von der Bundesregierung angestoßenen Debatte um die Weiterentwicklung der NATO –, wird die transatlantische Krise vor dem Irakkrieg zum Beginn einer dauerhaften Trennung der Vereinigten Staaten und Europas in der Sicherheitspolitik werden.