

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Sicherheitspolitik
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Dirk Schmittchen

„Rogue States“ – „Schurkenstaaten“

Ein stringentes US-Konzept im Kampf
gegen Terrorismus und Proliferation
von ABC-Waffen?

FG3-DP 02
Februar 2006
Berlin

Inhalt

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

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Einleitung 3

***Rogue States* – Chronologie eines Begriffs 3**

Ursprünge und Vorläufer 3

Rogue States in der Clinton-Administration 5

Von *Rogue States* zu *States of Concern* 8

Rogue States in der Bush-Administration 9

Rogue States und *Problem States* 11

***Rogue States* – Analyse und Kritik 12**

Inhaltliche Ansätze 12

Warum die Verwendung des Begriffs
nicht sinnvoll ist 13

Fallbeispiele 14

Nordkorea – Der Prototyp eines *Rogue State*? 14

Iran – Ansätze vorhanden und dennoch kein
Engagement 16

Syrien – Eine wechselhafte Politik 17

Kuba – Ein *Rogue State* für Wählerstimmen
aus Florida? 18

Libyen – Von Reagans *Outlaw State* zum
Rückkehrer in die Staatengemeinschaft 19

Schlussbetrachtung 21

Abkürzungen 21

Einleitung

Am 29. März 1998 veröffentlichte der damalige britische Außenminister Robin Cook in der *Washington Post* einen Artikel über die erfolgreiche US-amerikanisch-europäische Zusammenarbeit beim Kampf gegen die Proliferation von ABC-Waffen. Dieser Artikel enthielt eine Aussage, die Seltenheitswert hat:

„The United States and Europe have together put in place an impressive net to prevent rogue countries from being able to build these weapons.“¹

Ein europäischer Politiker benutzt den Begriff *Rogue State* bzw. *Rogue Country*.² Dieses Zitat hat deshalb einen hohen Seltenheitswert, da in der europäischen Debatte der Begriff nicht gebraucht, sondern vielmehr abgelehnt wird. Dabei ist bekannt, dass die von den USA als *Rogue States* bezeichneten Staaten – allen voran Nordkorea, der Iran und bis zum Krieg im Jahr 2003 der Irak – die Weltgemeinschaft durch ihr Streben nach ABC-Waffen und die Unterstützung des Terrorismus bedrohen. Wenn folglich die USA jene Staaten durch die Titulierung als *Rogue States* an den Pranger stellen, so dürfte dies die Aufmerksamkeit auf die von diesen Staaten ausgehenden Bedrohungen bündeln, denen sich nicht nur die USA, sondern auch die Europäer ausgesetzt sehen. Somit wäre diese Bezeichnung sinnvoll im Kampf gegen die Proliferation von ABC-Waffen und den internationalen Terrorismus.

Eine Überprüfung des Gehalts dieser These erfordert die Beantwortung folgender Fragen:

- Woher stammt die Bezeichnung *Rogue State*? Welches Verhalten von Staaten beschreibt der Begriff, und wie hat er sich seit seiner Einführung entwickelt?
- Ist der Begriff adäquat, um das Verhalten der als *Rogue States* bezeichneten Staaten zu beschreiben?
- Ergeben sich aus der Verwendung des Begriffs *Rogue State* eine konsequente und schlüssige Politik sowie eine zielorientierte einheitliche

Strategie, die es rechtfertigen, eine geografisch uneinheitliche Gruppe von Staaten mit einem einheitlichen Begriff zu belegen?

- War die Strategie erfolgreich, d. h. hat die *Rogue State*-Rhetorik zu signifikanten Verhaltensänderungen in den betroffenen Staaten geführt?

Der Beantwortung dieser Fragen wird im Folgenden nachgegangen. Dazu wird zunächst die Chronologie der Verwendung des Begriffs *Rogue State* in den USA nachvollzogen, um im Anschluss einige generelle Überlegungen zu dem Terminus anzustellen, um so die Bedeutung des Begriffs für die US-Außen- und Sicherheitspolitik darzulegen. Darauf folgend richtet sich im Rahmen kurzer Fallbeispiele der Fokus auf die konkrete Politik der USA gegenüber einigen *Rogue States*, um die Stringenz der US-Politik zur Eindämmung der von diesen Staaten ausgehenden Bedrohungen zu überprüfen.

Rogue States – Chronologie eines Begriffs

Ursprünge und Vorläufer

Obwohl der Begriff des *Rogue State* erst unter dem US-Präsidenten Bill Clinton seine weitläufige Verbreitung in der außen- und sicherheitspolitischen Diskussion der USA erfahren hat, sind Vorläuferbegriffe bereits in den 70er Jahren zu finden. So untersuchte 1971 der israelische Politologe Yehezkel Dror die Gefahren, die von *Crazy States* ausgehen könnten.³ Ohne unter dieser Rubrik gezielt bestimmte Staaten zu benennen, analysierte Dror die Kriterien für *Craziness* und entwickelte *Counter-craziness Strategies*. Dabei warnte er ausdrücklich vor potentiellen nuklearen Kapazitäten, die *Crazy States* unter keinen Umständen erwerben dürften.⁴

Gegen Ende der 70er Jahre tauchte der Begriff des *Pariah State* auf, unter dem Israel, Südafrika, Taiwan und Südkorea, mit Einschränkungen auch Chile und Pakistan zusammengefasst wurden.⁵ Unter einem *Pariah State* verstand Robert Harkavy einen eher kleinen bzw. schwachen Staat, der, umgeben von feindlich gesinnten Nachbarn und nicht eingebunden in internationale Allianzen zur Sicherung seiner Exis-

¹ Robin Cook, »The Good Fight after the Cold War«, in: *Washington Post (WP)*, 29.3.1998.

² Im Folgenden wird die Bezeichnung *Rogue States*, nicht die deutsche Übersetzung Schurkenstaaten verwendet, da letztere unzureichend ist und dem inhaltlichen Kern der englischsprachigen Bezeichnung *Rogue States* nicht in jeder Hinsicht entspricht. Eine detailliertere Darlegung dieses Aspekts findet sich im Kapitel »Rogue States – Analyse und Kritik«.

³ Vgl. Yehezkel Dror, *Crazy States. A Counterconventional Strategic Problem*, Millwood (New York): Kraus Reprint, 1971.

⁴ Ebd., S. 77.

⁵ Vgl. Robert E. Harkavy, »The Pariah State Syndrome«, in: *Orbis*, 21 (Herbst 1977) 5; Ders., »Pariah States and Nuclear Proliferation«, in: *International Organization*, 35 (Winter 1981) 1.

tenz, zum Ausgleich seiner nur unzureichend vorhandenen konventionellen Kapazitäten den Erwerb von ABC-Waffen anstrebte, um die Nachbarn abzuschrecken.⁶ Als historische Vorläufer dieser Staaten wurden die Weimarer Republik und das bolschewistische Russland betrachtet: Staaten, die international isoliert waren und auf Grund von Hass, Angst und Misstrauen gegenüber anderen Nationen außerhalb der zivilisierten Welt standen. Dieses eher schematisch zu betrachtende Konzept des *Pariah State* wurde gegen Ende der 70er Jahre eingeführt, um auf die Gefahren einer unkontrollierten Verbreitung von ABC-Waffen aufmerksam zu machen. Der Begriff ist insofern bedeutend für die spätere *Rogue State*-Konzeption, als er zwei Elemente der *Rogue States* bereits beinhaltet: das Streben nach ABC-Waffen und den Mangel an Integration in die Staatengemeinschaft mit den dazu gehörigen Verhaltensnormen.

Der Begriff des *Rogue State* selbst erschien bereits früh in einem Editorial der *Washington Post* vom 3. April 1979. Der Autor fragte:

„How does the international community deal with rogue regimes, those that under the color of national sovereignty commit unspeakable crimes against their own citizens?“⁷

Gemeint waren Pol Pots Kambodscha und Idi Amins Uganda; zwei Staaten, die von Despoten beherrscht waren, deren Gräueltaten an der eigenen Bevölkerung international bekannt waren. Im politischen Diskurs erschien gegen Ende der 70er Jahre die Frage, wie mit derartigen Regimes zu verfahren sei. Der Fokus lag dabei auf dem internen Verhalten der Staaten, nicht auf dem externen. *Rogue*-Kriterien waren somit ausschließlich die Verbrechen an der eigenen Bevölkerung. Besonders in Bezug auf Kambodscha und Uganda erhielt die Betonung eines inakzeptablen Verhaltens der Führungselite insofern eine besondere Bedeutung, als eine Legitimation für den Einmarsch vietnamesischer Truppen in Kambodscha 1978 bzw. tansanischer Truppen in Uganda 1979 zur Beseitigung der jeweiligen Regimes gefunden werden musste. So haben die jeweiligen Invasoren schließlich eine internationale Norm verletzt – die Beachtung der Souveränität eines unabhängigen Staates. In der Tat fanden diese Interventionen kaum eine Verurteilung, da sie angesichts der *Rogue Leaders* der Staaten humanitär

⁶ Ders., »The Pariah State Syndrome«, S. 627.

⁷ Editorial, »Rogue Regime«, in: *WP*, 3.4.1979.

verständlich erschienen.⁸ Von den US-Administrationen wurde der Begriff des *Rogue State* zur Bezeichnung von Staaten, die nach innen gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung inhumanes Verhalten zeigten, jedoch weder im Rahmen dieses Diskurses noch späterer ähnlicher Fälle benutzt. So erhielten weder Kambodscha und Uganda gegen Ende der 70er Jahre noch Staaten wie Burma oder Nigeria in den 90er Jahren, die ebenfalls die Menschenrechte im eigenen Land schwerwiegend verletzten, das Prädikat eines *Rogue*.⁹ Die Festlegung auf interne Kriterien zur Definition eines *Rogue State* blieb auf akademische Kreise beschränkt.

Die Ursprünge der *Rogue*-Kriterien im offiziellen Gebrauch der US-Administrationen gehen auf den *Export Administration Act* aus dem Jahr 1979 zurück. Dieser sah Sanktionen gegen Staaten vor, die terroristische Akte gegen US-Bürger im Ausland unterstützten. Damit reagierte die damalige Carter-Administration auf die zunehmende Unterstützung terroristischer Gruppierungen durch bestimmte Staaten. Im Rahmen des *Export Administration Act* publiziert das State Department jährlich die *Patterns of Global Terrorism*,¹⁰ die einen Überblick über terroristische Aktivitäten weltweit bieten. Ein elementarer Bestandteil dieser Publikation ist der *State-Sponsored Terrorism Overview*, der gezielt diejenigen Staaten nennt, die terroristische Aktivitäten unterstützen. Im Jahr 1979 waren Kuba, der Iran, der Irak, Libyen, Nordkorea, Syrien und Südjemen in dieser Liste aufgeführt. Diesen Staaten wurde vorgeworfen, gegen die USA gerichtete terroristische Organisationen auf ihren Staatsgebieten zu beherbergen und zu protegieren.¹¹ Damit einhergehend – und in den 80er Jahren sich ausweitend – verlagerte sich der Fokus unmittelbar auf die Staaten, die terroristische Aktivitäten unterstützten, anstatt auf die jeweiligen Terrororganisationen selbst.¹² In einer Rede des US-Präsidenten Ronald Rea-

⁸ Vgl. Robert S. Litwak, *Rogue States and U.S. Foreign Policy. Containment after the Cold War*, Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2000, S. 50.

⁹ Vgl. Ebd., S. 52.

¹⁰ Vgl. U.S. Department of State. Office of the Coordinator for Counterterrorism (Hrsg.), *Patterns of Global Terrorism*, <<http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt>> (eingesehen am 7.12.2005).

¹¹ Vgl. Thomas H. Henriksen, »The Rise and Decline of Rogue States«, in: *Journal of International Affairs*, 54 (Frühjahr 2001) 2, S. 357f.

¹² Vgl. Michael Klare, *Rogue States and Nuclear Outlaws. America's Search for a New Foreign Policy*, New York: Hill and Wang, 1995, S. 26.

gan vor der *American Bar Association* im Juli 1985 wurden erstmalig gezielt Staaten, denen die Unterstützung des Terrorismus vorgeworfen wurde, mit einem „dämonisierenden“ Begriff belegt. Reagan bezeichnete den Iran, Libyen, Nordkorea, Kuba und Nicaragua als „Terrorist States“ und als „Outlaw Governments“.¹³ Er warf dieser Gruppe von Staaten¹⁴ vor, Terroristen „zu trainieren, zu finanzieren und direkt oder indirekt zu kontrollieren“ und bezeichnete sie als „new, international version of Murder, Incorporated.“¹⁵ Die Dämonisierung anderer Staaten war in der Reagan-Administration keine neue Erscheinung der US-Politik. Jedoch wurden unter Reagan außenpolitische Themen deutlicher als Kampf zwischen Gut und Böse in einer dichotomischen Welt betrachtet, als es unter den vorherigen Administrationen der Fall gewesen war.¹⁶ Erwähnt sei hier die Bezeichnung der Sowjetunion als „evil empire“¹⁷ bzw. als „totalitarian evil“.¹⁸ Der Begriff des *Outlaw Government* – ein unmittelbarer Vorläufer des *Rogue State* – zur Bezeichnung einer Reihe von Dritte-Welt-Staaten, die terroristische Aktivitäten unterstützen, war hingegen neu im offiziellen Sprachgebrauch der US-Administration. Besonders in Bezug auf Libyen verschärfte sich die Sprache nach dem Anschlag auf die von US-Soldaten besuchte Berliner Diskothek *La Belle* am 5. April 1986. In einer Pressekonferenz im Mai 1986 bezeichnete Reagan Gaddafis Libyen als „rogue regime that advances its goals through the murder and maiming of innocent civilians.“¹⁹

¹³ Vgl. Ronald Reagan, *Remarks at the Annual Convention of the American Bar Association*, 8.7.1985, <<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1985/70885a.htm>> (eingesehen am 7.10.2005).

¹⁴ Reagan bezeichnete diese Staaten in seiner Rede auch als „core group of radical and totalitarian governments“ bzw. als „confederation of terrorist states“. Ebd.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Die Bedeutung moralischer Werte in der US-Außenpolitik kann nicht Thema dieses Papiers sein. Es sei jedoch zumindest hier kurz erwähnt. Siehe auch Leslie H. Gelb/Justine A. Rosenthal, »The Rise of Ethics in Foreign Policy«, in: *Foreign Affairs*, 82 (Mai/Juni 2003) 3.

¹⁷ Ronald Reagan, *Remarks at the Annual Convention of the National Association of Evangelicals in Orlando*, 8.3.1983, <<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1983/30883b.htm>> (eingesehen am 14.10.2005).

¹⁸ Ronald Reagan, *Address to Members of the British Parliament*, 8.6.1982, <<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1982/60882a.htm>> (eingesehen am 14.10.2005).

¹⁹ Ronald Reagan, *The President's News Conference*, 7.5.1986, <<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1986/50786a.htm>> (eingesehen am 1.11.2005).

In den 80er Jahren rückte in den USA verstärkt die Gefahr einer horizontalen Proliferation von ABC-Waffen in Dritte-Welt-Staaten in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Die Anstrengungen Brasiliens, Argentiniens und Südkoreas, vor allem aber Pakistans, eigene ABC-Kapazitäten aufzubauen, fanden zunehmend Beachtung. Hinzu kamen der Irak, der im März 1988 Giftgas gegen die kurdische Stadt Halabja einsetzte, und Libyen, das beschuldigt wurde, Chemiewaffen in Rabta herzustellen. Besonders in der Legislatur des US-Präsidenten George Bush sen. wurde auf diese neue Sicherheitsbedrohung aufmerksam gemacht, obwohl die Besorgnis erregenden Staaten noch nicht als *Rogue States* bezeichnet wurden. In einer Rede im *Aspen Institute* im August 1990 stellte Bush sen. die prioritäre Bedeutung der Non-Proliferation für die US-Außenpolitik heraus, und er wies auf die zunehmende Zahl von Staaten mit potentiellen ABC-Kapazitäten hin.

„In spite of our best efforts to control the spread of chemical and nuclear weapons and ballistic missile technologies, more nations – more, not less – are acquiring weapons of mass destruction and the means to deliver them. Right now, 20 countries have the capacity to produce chemical weapons.“²⁰

Dieses zweite Kernkriterium eines *Rogue State* – der Erwerb von ABC-Waffen – bildete sich somit ebenfalls wie die Unterstützung des Terrorismus in den 80er Jahren heraus. Somit sei dieses Jahrzehnt nach Robert Litwak eine entscheidende und prägende Periode für die Evolution des *Rogue State*-Konzepts gewesen.²¹ Zu Beginn der 90er Jahre fand der Begriff des *Rogue State*, der von einem *Outlaw Regime* regiert wird, zunehmend Einlass in den nationalen Sicherheitsdiskurs, vor allem im Kongress.²² Fester Bestandteil und Konzept der US-Außenpolitik wurden die *Rogue States* jedoch erst unter Clinton.

***Rogue States* in der Clinton-Administration**

Clintons *Rogue State*-Konzept lässt sich auf die Ankündigung einer politischen Richtlinie zurückführen, die zunächst mit *Rogue States* in keinem unmittelbaren Zusammenhang zu stehen scheint: die Politik des *Dual*

²⁰ George Bush sen., *Remarks at the Aspen Institute Symposium in Aspen*, 2.8.1990, <<http://bushlibrary.tamu.edu/research/papers/1990/90080206.html>> (eingesehen am 21.11.2005).

²¹ Vgl. Litwak, *Rogue States and U.S. Foreign Policy* [wie Fn 8], S. 56.

²² Vgl. Klare, *Rogue States and Nuclear Outlaws* [wie Fn 12], S. 27f.

Containment gegenüber dem Irak und dem Iran. Bis zu Beginn des Golfkrieges 1991 betrieben die USA gegenüber dem Irak eine Politik des begrenzten *Engagement*,²³ um ein Gegengewicht zum als bedrohlicher eingeschätzten Iran aufzubauen.²⁴ Diese Politik änderte sich mit Ausbruch des Golfkrieges und mündete in eine Politik des *Containment* sowohl gegenüber dem Iran als auch dem Irak. Clinton übernahm diese Politik von Bush sen. und führte sie weiter. Am 18. Mai 1993 kündigte Martin Indyk, Senior Director for Near East and South Asian Affairs des Nationalen Sicherheitsrates, die Strategie des *Dual Containment* an.²⁵ Besondere Beachtung erhielt diese politische Richtlinie, als Anthony Lake, der nationale Sicherheitsberater Clintons, in einem *Foreign Affairs*-Artikel im Frühjahr 1994 die Grundzüge dieser Strategie darlegte.²⁶ Lake bezeichnete den Iran und den Irak als Staaten, die sich „auf der falschen Seite der Geschichte“ befänden.²⁷ Der Irak wurde als „international renegade“ charakterisiert; dem Iran wurde ein „outlaw behavior“ vorgeworfen.²⁸ Über die Darlegung der Strategie zum *Containment* des Irak und des Iran hinaus war der Artikel insofern von großer Bedeutung, als in ihm gezielt eine Gruppe von Staaten – Kuba, Nordkorea, der Iran, der Irak und Libyen – als „Backlash States“²⁹ bezeichnet wurde und die Kriterien für die Zugehörigkeit zu dieser Gruppe genau definiert wurden. Lake nannte vier Kriterien hierfür:

„Ruled by cliques that control power through coercion, they suppress basic human rights and promote radical ideologies.

²³ In diesem Diskussionspapier werden die Begriffe *Containment* und *Engagement* in ihren englischsprachigen Formen beibehalten und nicht ins Deutsche übersetzt, da zumindest für den Begriff *Engagement* die sich anbietenden Übersetzungen (Kooperation, Einsatz, Engagement) nicht vollständig den Sinn des englischsprachigen Begriffs nachvollziehen. Darüber hinaus sind die englischsprachigen Begriffe *Containment* und *Engagement* in der Politikwissenschaft etabliert, so dass eine Übersetzung nicht zwangsläufig notwendig ist.

²⁴ Vgl. Richard A. Melanson, *American Foreign Policy since the Vietnam War. The Search for Consensus from Nixon to Clinton*, 2. Aufl., New York: M. E. Sharpe, 1996, S. 266f.

²⁵ Vgl. Martin Indyk, *The Clinton Administration's Approach to the Middle East*, <<http://www.washingtoninstitute.org/templateC07.php?CID=61>> (eingesehen am 12.10.2005).

²⁶ Vgl. Anthony Lake, »Confronting Backlash States«, in: *Foreign Affairs*, 73 (März/April 1994) 2.

²⁷ Ebd., S. 55.

²⁸ Ebd., S. 50.

²⁹ Ebd., S. 45.

[...] *These nations exhibit a chronic inability to engage constructively with the outside world [...] They are often on the defensive, increasingly criticized and targeted with sanctions in international forums. [...] They are embarked on ambitious and costly military programs – especially in weapons of mass destruction (WMD) and missile delivery systems.*³⁰

Der Lake-Artikel war und blieb die detaillierteste *Rogue State*-Definition der Clinton-Administration. Diese enthielt den Verweis auf die Versuche der genannten Staaten, ABC-Kapazitäten aufzubauen, und erinnerte in manchen Aspekten an Harkavys Definition eines *Pariah State* gegen Ende der 70er Jahre. Dabei stand sie deutlich in der Tradition des Konzepts der *Outlaw States* der Reagan-Administration.³¹

Verwendung fand der Begriff des *Rogue State* bzw. ähnlicher Begriffe fortan vor allem in der Diskussion um eine nationale Raketenabwehr und die Gefahren der Proliferation von ABC-Waffen. Clinton verwendete den Begriff des *Rogue State* erstmalig, als er im Januar 1994 in Brüssel auf die potentielle Bedrohung Europas durch Raketenangriffe aufmerksam machte:

„Growing missile capabilities are bringing more of Europe into the range of rogue states such as Iran and Libya.“³²

Die Verknüpfung der Bedrohung der USA durch *Rogue States* mit der Notwendigkeit einer nationalen Raketenabwehr erfolgte durch das Argument, dass *Rogue States* auf Grund ihrer radikalen Führungen und ihrer asymmetrischen Stellung gegenüber den USA nicht durch die im Kalten Krieg erfolgreich gewesenen Strategien abgeschreckt werden könnten, da ihr Handeln als nicht rational kalkulierbar betrachtet werden müsse.³³

Die Bezeichnung einer Reihe von Staaten als *Rogue States* führte diesen gegenüber zu einer ausschließlichen Politik des *Containment*.³⁴ Wer einmal den Titel

³⁰ Ebd., S. 46.

³¹ Vgl. Peter Rudolf, *George W. Bushs außenpolitische Strategie*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2005 (S 25/05), S. 8.

³² Bill Clinton, *Remarks to Multinational Audience of Future Leaders of Europe*, 9.1.1994, <<http://usa.usembassy.de/etexts/ga6-940109.htm>> (eingesehen am 13.10.2005).

³³ Vgl. Glen Segell, »Counter-Proliferating the Rogue States«, in: *Defense & Security Analysis*, 20 (Dezember 2004) 4.

³⁴ Vgl. Robert S. Litwak, »What's in a Name? The Changing Foreign Policy Lexicon«, in: *Journal of International Affairs*, 54 (Frühjahr 2001) 2, S. 376. Es bleibt zu erwähnen, dass Nordkorea hier eine Ausnahme darstellt. Nordkorea war der einzige als *Rogue State* bezeichnete Staat, demgegenüber die

des *Rogue State* erhalten hatte, wurde mit umfangreichen Sanktionen durch die USA belegt. Höhepunkt dieser Sanktionspolitik unter Clinton waren die Verabschiedung des *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*³⁵ im März 1996 und des *Iran-Libya Sanctions Act* (ILSA) im Juli desselben Jahres. Beide Gesetze sahen Sekundärsanktionen gegen Drittländer vor, die mit Kuba bzw. dem Iran oder Libyen Handel betrieben.³⁶ Der *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* verschärfte das seit 1961 bestehende Wirtschaftsembargo der USA gegenüber Kuba und sah darüber hinaus vor, dass US-Bürger Ausländer, die auf Kuba investierten, vor US-Gerichten auf Schadensersatz verklagen konnten.³⁷ ILSA weitete die gegen Iran und Libyen bestehenden Handelsbeschränkungen aus und ermöglichte Sanktionen gegen ausländische Firmen oder Personen, die pro Jahr mehr als 40 Mio. US-Dollar in den iranischen bzw. libyschen Öl- und Gassektor investierten.³⁸ Diese beiden Gesetze, die völkerrechtlich äußerst fragwürdig waren und zentrale Elemente internationaler Handelsregime verletzten, verdeutlichen die restriktive Sanktionspolitik der USA gegenüber *Rogue States* unter Clinton. In Anbetracht der Tatsache, dass diese beiden Sanktionsgesetze zu unmittelbaren Konflikten in den transatlantischen Beziehungen führten³⁹ und dass die Auswirkungen bei den eigentlichen Adressaten zunächst marginal blieben,⁴⁰ ist es beachtlich, welche Bedeutung dem *Containment* der *Rogue States* über das Mittel der Sanktion beigemessen wurde.⁴¹

USA unter Clinton durchaus eine Politik des Engagement betrieben. Vgl. hierzu die entsprechende Fallstudie.

³⁵ Besser bekannt als Helms-Burton Act, benannt nach seinen Initiatoren Senator Jesse Helms und Repräsentant Dan Burton.

³⁶ Vgl. Kinka Gerke, *Die unilaterale Versuchung: Die Sanktionen der USA gegen die Handelspartner Kubas, Irans und Libyens und ihre Auswirkungen auf das Welthandelsregime*, Frankfurt a. M.: HSFK-Report 2/1997.

³⁷ Vgl. Ebd., bes. S. 9ff./21f.

³⁸ Vgl. Ebd., bes. S. 29f.

³⁹ Vgl. Toby Roth, »New Iranian-Libyan Sanctions Will Only Hurt U.S.«, in: *Wall Street Journal* (WSJ), 6.8.1996.

⁴⁰ Vgl. Gerke, *Die unilaterale Versuchung* [wie Fn 36], S. 4.

⁴¹ Innenpolitische Implikationen, die zur Verabschiedung der Gesetze führten, dürfen nicht außer Acht gelassen werden. Hierauf kann an dieser Stelle jedoch nicht weiter eingegangen werden. Es empfiehlt sich für weitere Informationen: Jürgen Wilzowski, »Back to Unilateralism: The Clinton Administration and the Republican-Led Congress« in: Matthias Dembinski/Kinka Gerke (Hrsg.), *Cooperation or Conflict? Transatlantic Relations in Transition*. Frankfurt/New York: Campus/St. Martin's Press, 1998 (Studien der HSFK, Bd. 31).

Kennzeichnend für die außenpolitische Richtlinie der Clinton-Administration war das der liberalen Schule entstammende Konzept des *Engagement and Enlargement*, wie es in der Nationalen Sicherheitsstrategie vom Februar 1995 formuliert wurde.⁴² Dieses Strategiepapier sah eine Politik des *Engagement* der USA zur Erweiterung der Anzahl demokratischer Staaten und Marktwirtschaften zur Sicherung politischer Stabilität weltweit vor. Die USA sollten dabei die Führungsrolle übernehmen.⁴³ Diese neue Strategie des *Enlargement* wurde explizit als Nachfolger der Doktrin des *Containment* präsentiert.⁴⁴ Es stellt sich somit die Frage, ob das *Rogue States*-Konzept der Clinton-Administration, das *Containment* und umfangreiche Sanktionen zur Folge hatte, nicht im Widerspruch zur Strategie des *Engagement and Enlargement* stand.

Dass dies nicht der Fall war, wird durch Folgendes deutlich. Unter Clinton wurde im State Department zeitweise eine kategorisierende Betrachtung der Außenpolitik betrieben. Die Staaten der Welt wurden in vier Gruppen eingeteilt, wobei sich die jeweilige Politik den einzelnen Staaten gegenüber an der Gruppe orientieren sollte, in der sich diese befanden. Die erste Gruppe umfasste die Staaten, die sich an die Regeln des internationalen Systems hielten, u. a. die demokratischen Nationen mit freier Marktwirtschaft. In der zweiten Gruppe befanden sich die Transitländer, die auf dem Weg zu einem Bestandteil des internationalen Systems waren. Hierunter wurden folglich vor allem die Staaten der ehemaligen Sowjetunion verstanden. Die dritte Gruppe beinhaltete *Failed States* wie Somalia und die vierte Gruppe die *Rogue States*. Mittelpunkt dieser Weltsicht war die Positionierung zum internationalen System mit seinen Verhaltensregeln. Während die erste Gruppe ein fester Bestandteil dieses Systems war, befand sich die zweite Gruppe auf dem Weg dorthin, und die dritte Gruppe benötigte internationale Hilfe, um in das internationale System integ-

⁴² Vgl. Defense Technical Information Center (Hrsg.), *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Februar 1995, <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/research_pubs/nss.pdf> (eingesehen am 12.12.2005).

⁴³ „The community of democratic nations is growing, enhancing the prospects for political stability. [...] Never has American leadership been more essential. [...] We can and must make the difference through our engagement.“ Ebd., Preface S. i. „All of America's strategic interests [...] are served by enlarging the community of democratic and free market nations.“ Ebd., S. 22.

⁴⁴ Vgl. Anthony Lake, *From Containment to Enlargement*, 21.9.1993, <<http://fas.org/news/usa/1993/usa-930921.htm>> (eingesehen am 20.12.2005).

riert werden zu können. Die US-Politik des *Engagement and Enlargement* zielte auf die Gruppen zwei und drei ab mit dem Zweck, beide in Kategorie eins zu befördern. Die vierte Gruppe der *Rogue States* zeichnete sich jedoch dadurch aus, dass diese Staaten das internationale System ablehnten und zu zerstören versuchten, vor allem durch die Unterstützung des Terrorismus und den Erwerb von ABC-Waffen. Somit war gegenüber diesen Staaten eine Politik des *Engagement* nicht möglich. Um zu verhindern, dass die *Rogue States* ihr Ziel der Zerstörung des internationalen Systems erreichten, mussten sie folglich mit allen Mitteln eingedämmt werden.⁴⁵ Diesem Schema nach reiht sich die rigorose Politik des *Containment* gegenüber den *Rogue States* unter Clinton durchaus in das übergreifende außenpolitische Konzept des *Engagement and Enlargement* ein und wurde sogar explizit als Element jener Strategie bezeichnet.⁴⁶

Von *Rogue States* zu *States of Concern*

Die Tatsache, dass die Klassifizierung einer Reihe von Staaten als *Rogue States* nur zu einer Politik des *Containment* führen konnte, bereitete der Clinton-Administration gegen Ende der 90er Jahre insofern zunehmend Probleme, als jegliche Abweichung von der Politik eines umfassenden *Containment* gegenüber den *Rogue States* innenpolitisch – besonders vom republikanisch dominierten Kongress – als Appeasement bezeichnet wurde.⁴⁷ Dabei konnte der Kongress auf die von der Clinton-Administration selbst imple-

⁴⁵ Vgl. hierzu die Aussagen Eizenstats, Under Secretary for Economic, Business and Agricultural Affairs, vom 23.10.1997: „Engagement [...] may contribute a positive influence. In the case of some rogue regimes, however, engagement would simply feed the regime’s appetite for inappropriate or dangerous behavior.“ Stuart Eizenstat, *Remarks before the U.S. House of Representatives, Ways and Means Trade Subcommittee*, 23.10.1997, <http://www.state.gov/www/policy_remarks/971023_eizen_house.html> (eingesehen am 14.10.2005). Zur Einteilung der Staaten in vier Kategorien vgl. Madeleine Albright, *Address and Question & Answer Session before the Council on Foreign Relations*, 30.9.1997, <<http://www.state.gov/www/statements/970930.html>> (eingesehen am 24.10.2005); Vgl. Michael Nacht, »Clinton, A Hammer & A Nail«, in: *Foreign Policy*, 109 (Winter 1997-98).

⁴⁶ „The third element of our strategy of enlargement should be to minimize the ability of states outside the circle of democracy and markets to threaten it“ Lake, *From Containment to Enlargement* [wie Fn 44]. Lake bezieht sich hierbei auf die „Backlash States“ und nennt u. a. den Iran und den Irak.

⁴⁷ Vgl. Litwak, *Rogue States and U.S. Foreign Policy* [wie Fn 8], S. 80ff.

mentierte Benutzung des Begriffs zurückgreifen und somit rhetorisch die Politik der Regierung angreifen. Zu erwähnen seien hier vor allem die regelmäßig gegen Clinton vorgetragenen Attacken gegen dessen Politik des *Engagement* gegenüber Nordkorea nach dem Abschluss des *Agreed Framework* im Oktober 1994.⁴⁸

Im Juni 2000 veränderte die Administration ihre Semantik und nannte die ehemaligen *Rogue States* fortan *States of Concern*.⁴⁹ Dieser Begriffswechsel ging auf eine Direktive des State Department zurück, die nicht für andere Ministerien bindend war.⁵⁰ Am 19. Juni 2000 wurde dieser Wechsel in der Begrifflichkeit offiziell verkündet, der jedoch über die Semantik hinaus keine Abkehr von der Politik des *Containment* zu Gunsten einer Politik des *Engagement* zur Folge haben sollte:

„This is more a description of things rather than a change in what we’ve been doing. [...] We’re going to deal with each country based on the situation and the merits. [...] The category has outlived its usefulness.“⁵¹

Diese Aussage des State Department verdeutlicht die Bedeutung des semantischen Paradigmenwechsel, der lediglich eine „bessere Beschreibung“⁵² darstellen sollte. Die Notwendigkeit, auch über einen Begriffswechsel mehr innenpolitischen Freiraum für eine aktivere Politik des *Engagement* zu schaffen, war auf Grund der Tatsache vorgegeben, dass politische Veränderungen in den *Rogue States* selbst gegen Ende der 90er Jahre die Tür für eine aktivere US-Politik gegenüber diesen Staaten zu öffnen schienen. Nordkorea kündigte im September 1999 den Verzicht auf weitere Erprobungen von Langstreckenraketen nach dem Start einer Taepo-Dong-1-Rakete im August 1998 an; im Iran gewann 1997 Khatami, der als weithin liberaler Reformler galt, die Präsidentschaftswahlen; und Libyen lieferte im April 1999 die Verdächtigen des

⁴⁸ Vgl. hierzu die Fallstudie zu Nordkorea.

⁴⁹ Vgl. Leo Wieland, »Vom „Schurkenstaat“ zum „Sorgenland“. Amerikanische Außenpolitik trägt politischen Reformen in Krisenregionen auch semantisch Rechnung«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 21.6.2000; Steve Mufson, »A „Rogue“ is a „Rogue“ is a „State of Concern“; U.S. Alters Terminology for Certain Countries«, in: *WP*, 20.6.2000.

⁵⁰ Vgl. Raymond Tanter, »Classifying Evil. Bush Administration Rhetoric and Policy toward Rogue Regimes«, in: *Policy Focus*, 44, (Februar 2003), S. 8.

⁵¹ Richard Boucher, *U.S. Department of State, Daily Press Briefing*, 19.6.2000, <<http://secretary.state.gov/www/briefings/0006/000619db.html>> (eingesehen am 21.10.05).

⁵² Ebd.

Lockerbie-Attentats an die Niederlande aus. Somit bestand auf Grund innenpolitischer Veränderungen in den *Rogue States* die Option, die US-Politik des *Containment* zu Gunsten einer aktiven Politik des begrenzten *Engagement* zu modifizieren, um die sich bietenden Anknüpfungspunkte für Verhaltensmodifikationen aufzugreifen. Die Erfahrungen aus den bislang zwischen Clinton und dem republikanisch dominierten Kongress geführten Kontroversen über die Politik gegenüber den *Rogue States* ließen eine entsprechende Begriffsmodifikation sinnvoll erscheinen, um zumindest teilweise in Einzelfällen eine aktivere Politik des *Engagement* betreiben zu können. Darüber hinaus geriet das State Department zu der Erkenntnis, dass die *One-Size-Fits-All*-Strategie, die der Begriff des *Rogue State* impliziert, ineffektiv in der Anwendung war und strategische Flexibilität bei der Reaktion auf politische Veränderungen in den jeweiligen Staaten verhinderte. Hier wird das Paradox der Clinton-Administration bezüglich der *Rogue States* deutlich. Die konsequente Benutzung dieses Begriffs war derart erfolgreich, dass sich die Regierung durch ihre eigene Politik am Ende der 90er Jahre selbst die Fesseln anlegte, als sich die Möglichkeiten boten, sich dem angestrebten Ziel, nämlich positive Verhaltensänderungen der *Rogue States*, durch begrenztes *Engagement* schrittweise nähern zu können.⁵³ Eine Abkehr von der durch die Rhetorik gepflegte Politik des *Containment* war innenpolitisch kaum vermittelbar.

Der Begriffswechsel zu den *States of Concern* war jedoch nicht von Erfolg gekrönt. Während er einerseits nicht ernst genommen wurde und Ansatz für Spott war,⁵⁴ wurde er andererseits nicht einmal von Offiziellen der Administration konsequent benutzt. Verteidigungsminister William Cohen sprach nur vier Tage nach der offiziellen Verkündung des Begriffswechsels bereits wieder von *Rogue States*.

Das *Rogue State*-Konzept wurde maßgeblich unter Clinton geschaffen und institutionalisiert. Während der Clinton-Administration wurde der Begriff ein fester Bestandteil der US-Außen- und Sicherheitspolitik. Michael Klare spricht hierbei sogar von einer „Rogue

Doctrine“, die Mitte der 90er Jahre entwickelt wurde.⁵⁵ US-Präsident George Bush konnte hierauf zurückgreifen und hat folglich bei seiner eigenen Benutzung des Begriffs keine neue außenpolitische Konzeption geschaffen.

***Rogue States* in der Bush-Administration**

George W. Bush sprach bereits als Präsidentschaftskandidat von *Rogue States*. So legte er am 19. November 1999 als Kandidat seine Vorstellungen der künftigen US-Außenpolitik in einer Rede in der *Reagan Presidential Library* dar und sprach dabei von einem „threat of rogue nations.“⁵⁶ Zu finden ist auch der Terminus *Least Responsible States*, der ebenfalls neben *Rogue States* teilweise Verwendung in der Ausdrucksweise Bushs fand.⁵⁷ Der Begriff des *State of Concern* spielte jedoch in Bushs Sprachwahl keinerlei Rolle.

Vor den Anschlägen des 11. September 2001 lag der Fokus der *Rogue State*-Rhetorik der Bush-Administration dabei deutlich auf dessen Instrumentalisierung zur Gewinnung öffentlicher Zustimmung zu den Plänen einer nationalen Raketenabwehr. Diese wurde als notwendig angesehen, um Angriffe auf die USA oder deren Alliierte durch *Rogue States* mit ABC-Kapazitäten abzuwehren, wie es der Pressesprecher des Weißen Hauses im Februar 2001 herausstellte:

“President Bush believes very deeply that the best way to preserve the peace is through the development of a national missile defense to protect against an accidental launch or a rogue missile launch – rogue nation launch of a missile.”⁵⁸

Die *Rogue State*-Rhetorik im Zusammenhang mit einer nationalen Raketenabwehr war keine neue Erscheinung der US-Politik, gleichwohl wurde sie in der Bush-Administration für dieses Thema in zunehmendem Maße verwendet, wobei Bedrohungsszenarien bewusst aufgebaut wurden. So äußerte Rumsfeld in einem Artikel des *Wall Street Journal* im Sommer 2001:

⁵³ Vgl. Meghan L. O’Sullivan, »Les dilemmes de la politique américaine vis-à-vis des » Rogue States ««, in: *Politique étrangère*, 65 (Frühjahr 2000) 1.

⁵⁴ „Question: “I just want to ask a question on the former rogue state of North Korea.” – Mr. Boucher: “The state previously known as rogue; is that it?” Die Reaktion auf diesen Wortwechsel in der Pressekonferenz des State Department am 19.6.2000 war Gelächter unter den Journalisten. Vgl. Boucher, *U.S. Department of State, Daily Press Briefing* [wie Fn 51].

⁵⁵ Klare, *Rogue States and Nuclear Outlaws* [wie Fn 12], S. 26.

⁵⁶ George W. Bush, *A Distinctly American Internationalism*, 19.11.1999, <<http://www.fas.org/news/usa/1999/11/991119-bush-foreignpolicy.htm>> (eingesehen am 15.11.2005).

⁵⁷ Vgl. Tanter, »Classifying Evil« [wie Fn 50], S. 12.

⁵⁸ The White House (Hrsg.), *Press Briefing by Ari Fleischer (White House Press Secretary)*, 5.2.2001, <<http://www.whitehouse.gov/news/briefings/print/20010205.html>> (eingesehen am 17.11.2005).

„Imagine what might happen if a rogue state were to demonstrate the capability to strike U.S. or European populations with nuclear, chemical or biological weapons of mass destruction.“⁵⁹

Es wird deutlich, dass der Fokus der Sichtweise bei der Definition von *Rogue States* deren potentielle ABC-Kapazitäten und die dadurch entstehende Bedrohung für die USA waren. Bush erachtete die *Rogue State*-Konzeption als sinnvolles Mittel im Kampf gegen Proliferation. Die enge Verquickung mit dem internationalen Terrorismus erfolgte nach den Anschlägen vom 11. September.

Die Angriffe auf das World Trade Center führten in der Rhetorik zum Wiederaufleben einer kategorisierenden und moralisierenden Sicht auf eine „manichäische Welt“. ⁶⁰ So sprach Bush in Bezug auf den Kampf gegen den internationalen Terrorismus von einem „Konflikt zwischen Gut und Böse“ und von „moralischer Wahrheit“. ⁶¹ Die Terroristen wurden als „böswertige Männer“⁶² auch verbal deutlich von den USA abgegrenzt, wodurch Washington für seine Aktionen moralische Legitimität beanspruchte. Die Finalisierung dieses Kampfes war in der Rhetorik der Sieg der USA über den Terrorismus. „Ich glaube daran, dass das Gute über das Böse triumphieren wird.“⁶³ Kurzzeitig sprach Bush sogar von einem „Kreuzzug“, ⁶⁴ wenn er den Krieg gegen den Terrorismus meinte, wenngleich das Weiße Haus unmittelbar nach der betreffenden Rede Bushs diesen Begriff wieder zurücknahm.⁶⁵ Festzuhalten bleibt, dass die manichäisch-dichotomische Sprache, welche die Welt in Gut und Böse einteilt und sich dabei einer simplifizierenden Bildsprache bedient, zwar generell Ausdruck einer für die USA typischen und keineswegs seit Bush neuen Form der säku-

larisierten Religionssprache ist.⁶⁶ In jener konzentrierten Form und Deutlichkeit stellt sie jedoch einen essentiellen Aspekt der Bush-eigenen Rhetorik dar. In diesen Kontext fügt sich nahtlos die Metapher der *Achse des Bösen* ein, wie Bush sie in seiner Rede zur Lage der Nation 2002 präsentierte.⁶⁷ Mit der Gleichsetzung des Iran, des Irak und Nordkoreas – Staaten, die sich nicht nur geografisch, sondern auch politisch in vielen Aspekten unterscheiden – erinnerte Bush sowohl an die Achsenmächte des Zweiten Weltkriegs als auch an Reagans *Evil Empire*.⁶⁸ Entscheidend ist hierbei nicht eine Kohärenz der unter diesem Begriff zusammengefassten Staaten, sondern zum einen die unmissverständliche Klarstellung, wer in der offiziellen US-Außenpolitik der zu bekämpfende Feind ist, und zum anderen die „Lokalisierung der asymmetrischen terroristischen Bedrohung“⁶⁹ in bestimmten Staaten. Diese waren in der Folge das Angriffsobjekt in der Rhetorik Bushs. So wirkten die Anschläge vom 11. September dadurch, dass sie den USA die eigene Verwundbarkeit plastisch vorführten, katalytisch für die Perzeption der von *Rogue States* und Terroristen ausgehenden Bedrohungen.

Zu beantworten bleibt die Frage, ob und inwieweit sich das *Rogue State*-Konzept unter Bush verändert hat, d. h. ob in Definition und Strategie bezüglich der *Rogue States* signifikante Veränderungen auffällig sind.

Die Definition eines *Rogue State* scheint sich zunächst objektiv nicht verändert zu haben, wie ein Blick in die Nationale Sicherheitsstrategie vom September 2002 verdeutlicht. Diese nennt mehrere Kriterien zur Definition eines *Rogue State*:

„These states:
brutalize their own people and squander their national resources for the personal gain of the rulers;
display no regard for international law, threaten their neighbors, and callously violate international treaties to which they are party;

⁵⁹ Donald H. Rumsfeld, »Toward 21st-Century Deterrence«, in: *WSJ*, 27.6.2001.

⁶⁰ Bernd Mützelburg, *Interview mit Autor*, 9.11.2005.

⁶¹ George W. Bush, *Graduation Speech at Westpoint*, 1.6.2002, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>> (eingesehen am 10.10.2005).

⁶² George W. Bush, *President Shares Thanksgiving Meal with Troops*, 21.11.2001, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011121-3.html>> (eingesehen am 10.10.2005).

⁶³ Ebd.

⁶⁴ George W. Bush, *Remarks by the President Upon Arrival*, 19.9.2001, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010916-2.html>> (eingesehen am 21.10.2005).

⁶⁵ Vgl. Bob Woodward, *Bush at War*, New York et al.: Simon & Schuster, 2002, S. 94.

⁶⁶ Karsten D. Voigt, *Interview mit Autor*, 13.12.2005.

⁶⁷ „States like these, and their terrorist allies, constitute an axis of evil, arming to threaten the peace of the world.“ George W. Bush, *State of the Union Address*, 29.1.2002, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>> (eingesehen am 10.10.2005).

⁶⁸ Tanter, »Classifying Evil« [wie Fn 50], S. 22.

⁶⁹ Katja Rüb, »Old Enemies – New Strategies? Die US-Politik gegenüber „Schurkenstaaten“ nach den Terroranschlägen des 11. September«, in: Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), *Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika*, Wissenschaftlicher Verlag Trier, 2003 (Atlantische Texte Bd. 20), S. 97.

are determined to acquire weapons of mass destruction, along with other advanced military technology, to be used as threats or offensively to achieve the aggressive designs of these regimes; sponsor terrorism around the globe; and reject basic human values and hate the United States and everything for which it stands.”⁷⁰

Die Kernkriterien aus der Clinton-Administration, der Erwerb von ABC-Waffen und die Unterstützung des Terrorismus, sind auch hier enthalten. Richtungsweisende Modifikationen in der Definition von *Rogue States* erfolgten unter Bush somit nicht. Auffällig ist hingegen der engere Nexus von Staaten mit ABC-Kapazitäten und Terroristen, deren Wesenheiten Bush gleichsetzt:

„Terror cells and outlaw regimes building weapons of mass destruction are different faces of the same evil.“⁷¹

Durch das Prisma des 11. Septembers erscheinen Proliferation und Terrorismus, Staaten und nicht-staatliche Akteure als eng miteinander verbundene Entitäten.

Während in der Definition von *Rogue States* somit nur nuancenhafte Veränderungen auffallen, werden Unterschiede zur Clinton-Administration in Bezug auf die Strategie gegenüber diesen Staaten sichtbar. Die als Bush-Doktrin bezeichnete Präemptionsstrategie der USA hat unmittelbare Auswirkungen auf die Politik gegenüber *Rogue States*. Unter Clinton waren Sanktionen und *Containment* noch die primären Politikansätze, wohingegen Bush, als sich z. B. 2002 die Krise mit dem Irak zuspitzte, spätestens durch Beginn des Krieges 2003 seine Bereitschaft verdeutlichte, militärisch und notfalls präemptiv den Bedrohungen entgegenzutreten, die von *Rogue States* ausgehen. Mit dem Argument, dass eine klassische Abschreckungspolitik des Kalten Krieges gegenüber diesen Akteuren nicht funktioniere, da deren Führer nicht rational kalkulierbar seien, wird das Recht auf „präemptives Handeln“ und „antizipatorische Selbstverteidigung“⁷²

legitimiert. In Bezug auf den Irak dürfen über die Bush-Doktrin hinausgehende Faktoren, die katalytisch auf einen militärischen Einsatz hinwirkten – z. B. die Renitenz Saddam Husseins, internationale Waffeninspektionen ungehindert zuzulassen – nicht außer Acht gelassen werden. Eine Reduzierung des Krieges auf die Bush-Doktrin wäre somit zu kurz gegriffen. Ungehindert dessen kann der Irakkrieg als prototypisches Beispiel dienen, um Bushs Bereitschaft zu verdeutlichen, über *Containment* und Sanktionen hinauszugehen, um den *Rogue States* zu begegnen.

Rogue States und Problem States

2005 ereignete sich in der Rhetorik der US-Außen- und Sicherheitspolitik ein semantischer Wandel, der jenem zu den *States of Concern* am Ende der Clinton-Administration sehr ähnlich scheint: Aus *Rogue States* wurden *Problem States*. So sucht man in der Nationalen Verteidigungsstrategie vom März 2005 den Begriff des *Rogue State* vergeblich, obwohl die an seine Stelle getretenen *Problem States* keine Unterschiede in der Definition aufweisen. Auch diese unterstützen den Terrorismus und streben nach ABC-Waffen.⁷³ Der Unterschied ist somit semantischer, nicht inhaltlicher Natur, wie es auch bei den *States of Concern* der Fall war. Die Gründe für den Begriffswechsel dürften ebenfalls denen der Clinton-Administration ähneln: die Erkenntnis, dass eine rigorose und unterschiedslose Bezeichnung einer Reihe von Staaten eine fallspezifische Politik erschwert. Doch wie es bereits die *States of Concern* erlebten, erfahren auch die *Problem States* keine einheitliche Verwendung innerhalb der Bush-Administration. So sprach Bush im Sommer 2005 immer noch von *Rogue States* und deren Verbindungen zum Terrorismus.⁷⁴ Es ist somit zu vermuten, dass der Begriff des *Rogue State* in Zukunft noch weit davon entfernt ist, in der US-Außen- und Sicherheitspolitik an Bedeutung zu verlieren, unabhängig von der Besetzung der Regierung.

⁷⁰ The White House (Hrsg.), *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>>, S. 14 (eingesehen am 21.12.2005).

⁷¹ George W. Bush, *President Bush Outlines Iraqi Threat*, 7.10.2002, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021007-8.html>> (eingesehen am 18.10.2005).

⁷² The White House (Hrsg.), *The National Security Strategy of the United States of America* [wie Fn 70], S. 15. Ob der Begriff der

„Prävention“ anstelle von „Präemption“ angebracht wäre, um die Bush-Doktrin zu beschreiben, sei hier als Frage nur erwähnt.

⁷³ Vgl. U.S. Department of Defense (Hrsg.), *The National Defense Strategy of the United States of America*, März 2005, <<http://www.defenselink.mil/news/Mar2005/d20050318nds2.pdf>>, S. 5 (eingesehen am 10.1.2006).

⁷⁴ Vgl. George W. Bush, *President's Radio Address*, 9.7.2005, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/07/20050709.html>> (eingesehen am 17.11.2005).

Rogue States – Analyse und Kritik

Inhaltliche Ansätze

Was ist ein *Rogue State*? Auch nach der Analyse der Chronologie dieses Begriffes und seiner verwandten Termini bleibt es schwierig, eindeutig zu erklären, was einen *Rogue State* ausmacht. Bereits die Frage danach, ob eine allgemeingültige Definition des Begriffes existiert, trennt in der politikwissenschaftlichen Literatur die Autoren in zwei Gruppen. Die eine behauptet, der Begriff sei klar definiert,⁷⁵ während die andere feststellt, dass ein internationaler Konsens nicht bestünde.⁷⁶ Unstrittig sind nur wenige Feststellungen. So steht außer Frage, dass der Begriff des *Rogue State* keinem internationalen Gesetz,⁷⁷ erst recht nicht dem Völkerrecht,⁷⁸ gleichkommt. Darüber hinaus muss konstatiert werden, dass der Begriff kaum den Normen der internationalen Diplomatie entspricht, sondern vielmehr eine abwertende „sprachliche Herabwürdigung“⁷⁹ darstellt. Diese zweifelsfrei diskriminierende Bezeichnung wird jedoch teilweise verständlich, wenn einige semantische Überlegungen Berücksichtigung finden. Der Begriff des *Rogue State* zeigt Parallelen zum der Zoologie entstammenden Begriff des *Rogue Elephant*, worunter ein Elefant zu verstehen ist, der, obwohl von Natur aus ein Herdentier, alleine und isoliert lebt, die Herde meidet und äußerst aggressiv ist.⁸⁰ Die Herde, welcher sich der *Rogue State* entzieht,

⁷⁵ Vgl. z. B. Segell, »Counter-Proliferating the Rogue States« [wie Fn 33], S. 344; Mary Caprioli/Peter F. Trumbore, »Identifying “Rogue” States and Testing their Interstate Conflict Behavior«, in: *European Journal of International Relations*, 9 (September 2003) 3, S. 383. Es bleibt zu erwähnen, dass diese Autoren zwar in der Ansicht, die Kriterien zur Definition von Rogue States seien eindeutig, übereinstimmen, dann hingegen jeweils unterschiedliche Kriterien anbringen. Capriolo und Trumbore definieren Rogue States über endogene Faktoren – strukturelle Ungleichheit und soziale Gewalt innerhalb der Staaten – Segell hingegen legt den Fokus auf exogene Faktoren wie die Ablehnung international anerkannter rüstungskontrollpolitischer Normen.

⁷⁶ Vgl. z. B. Alexander L. George, *Bridging the Gap. Theory and Practice in Foreign Policy*, Washington: United States Institute of Peace Press, 1993, S. 49; Bernard J. Dougherty, »Rogue States, the Axis of Evil, and the Ethical Debate«, in: *Humanitäres Völkerrecht*, 16 (2003) 2, S. 87; O’Sullivan, »Les dilemmes de la politique américaine vis-à-vis des » Rogue States «« [wie Fn 53], S. 69.

⁷⁷ Vgl. George, *Bridging the Gap* [vgl. vorherige Anm.].

⁷⁸ Wolfgang Gehrcke, *Interview mit Autor*, 28.11.2005.

⁷⁹ Rüb, »Old Enemies – New Strategies?« [wie Fn 69], S. 98.

⁸⁰ Zur Analogie zwischen *Rogue State* und *Rogue Elephant* vgl. z. B. Henriksen, »The Rise and Decline of Rogue States«

ist die internationale Staatengemeinschaft. Diese Aspekte gehen in der deutschen Übersetzung des *Schurkenstaats* verloren, weshalb diese Übersetzung unzureichend ist.⁸¹ In diesen Kontext passt auch die gelegentlich zu findende Metapher vom „einsamen Wolf“.⁸² Die Analogie zu diesen sich gegen ihre Natur und somit irrational verhaltenden Tieren kann die in der US-Debatte regelmäßig erscheinende Ansicht erklären, *Rogue States* seien mit den klassischen Mitteln der Abschreckung nicht zu bekämpfen, da sie irrational handelten. Auch diese Behauptung kann der Begriff des *Schurken* nicht leisten, da einem Schurken nicht zwangsläufig Irrationalität unterstellt werden würde. Es muss jedoch festgehalten werden, dass auch in der englischen Sprache der Begriff *Rogue* prinzipiell negativ konnotiert ist.

Nach diesen generellen Überlegungen gilt es, den Fokus auf die amerikanische Betrachtung von *Rogue States* zu legen. Der Begriff ist in der US-außen- und sicherheitspolitischen Sprache seit Clinton fest etabliert, wobei ein signifikanter Unterschied zwischen Republikanern und Demokraten nicht existiert.⁸³ Gemeinsam ist allen zu unterschiedlichen Zeiten unter dem Begriff der *Rogue States* subsumierten Staaten, dass sie im Vergleich zu den USA einen eher marginalen Status im internationalen System innehaben und dass die Strategien Washingtons gegenüber jenen Staaten somit asymmetrisch sind.⁸⁴ Hierin unterscheiden sich die *Rogue States* gravierend von der Sowjetunion.

Eine Parallele zwischen den *Rogue States* und der Sowjetunion besteht jedoch in ihrer Bedeutung für die Feindanalyse und Bedrohungsperzeption der USA. Einige Analytiker betrachten die *Rogue States* als Ersatz für die nach dem Zusammenbruch des Ostblocks als ideologischen Feind weggefallene Sowjetunion.⁸⁵ Über

[wie Fn 11], S. 358; Raymond Tanter, *Rogue Regimes. Terrorism and Proliferation*, New York: St. Martin’s Griffin, 1999, S. 17/20.

⁸¹ Die Logik dieses Arguments wird deutlich, wenn man sich überlegt, dass eine deutsche Übersetzung von *Rogue Elephant* kaum *Schurkenelefant* wäre. Eine derartige Übersetzung würde den Eindruck eines kalkulierten Handelns des Tieres erwecken.

⁸² Henriksen, »The Rise and Decline of Rogue States« [wie Fn 11], S. 359.

⁸³ Vgl. Daniel B. Poneman, »The United States, Europe, and the „Rogue States“«, in: Dembinski/Gerke (Hrsg.), *Cooperation or Conflict?* [wie Fn 41], S. 128; Carsten D. Voigt, *Interview mit Autor*, 13.12.2005.

⁸⁴ Vgl. Litwak, »What’s in a Name? The Changing Foreign Policy Lexicon« [wie Fn 34], S. 387.

⁸⁵ Vgl. O’Sullivan, »Les dilemmes de la politique américaine

die Ideologie hinaus spielen auch budgetäre Aspekte dabei eine Rolle – vor allem im Hinblick auf eine Legitimation des Pentagon und des Militärs zur Planung und Finanzierung der Streitkräfte nach dem Wegfall des Warschauer Paktes als zentrale Bedrohung.⁸⁶ Die These, dass das Pentagon die von *Rogue States* ausgehenden Bedrohungen zum Zwecke der weiteren Selbstlegitimation erfunden hat, scheint jedoch einer fundierten Grundlage zu entbehren.⁸⁷

Obwohl der Begriff *Rogue States*, wie bereits erwähnt, international allgemein gültig nicht definiert ist, hat sich in den USA durch die langjährige Verwendung der Bezeichnung im gleichen inhaltlichen Kontext sehr wohl eine Form von Definition per Konvention ergeben, innerhalb welcher sich die Definitionskriterien herauskristallisiert haben. Ein *Rogue State* ist demnach ein Staat, der primär nach ABC-Waffen strebt und den internationalen Terrorismus unterstützt. Als Sekundärkriterien sind die Destabilisierung der jeweiligen Region, die Gegnerschaft zu US-Interessen und das Ablehnen des internationalen Systems zu nennen.⁸⁸ Auf der Grundlage dieser Feststellung erscheint der Begriff des *Rogue State* kohärent und sinnvoll in seiner Verwendung für den Kampf gegen Terrorismus und die Proliferation von ABC-Waffen, denn er fügt Staaten, welche die Weltgemeinschaft zweifellos in vielfältiger Hinsicht bedrohen, zu einer Gruppe zusammen, die ein gleiches Verhaltensmuster der Bedrohung aufweist. Gegen diese These sprechen jedoch einige Argumente.

Warum die Verwendung des Begriffs nicht sinnvoll ist

Wird die Frage nach der Sinnhaftigkeit gestellt, müssen die zu Grunde liegenden Parameter definiert sein. Im vorliegenden Fall ergeben sich diese aus der Beantwortung der Fragen, ob sich aus der Verwendung des Begriffs *Rogue State* eine konsequente und schlüssige sowie eine erfolgreiche Politik ergeben hat und ob

vis-à-vis des » Rogue States « [wie Fn 53], S. 68f.; Poneman, »The United States, Europe, and the „Rogue States“« [wie Fn 83], S. 128.

⁸⁶ Vgl. Klare, *Rogue States and Nuclear Outlaws* [wie Fn 12], S. 16; Peter Rudolf, »Stigmatisierung bestimmter Staaten. Europa bevorzugt den politischen Dialog«, in: *Internationale Politik*, 54 (Juni 1999) 6, S. 15.

⁸⁷ Vor allem Raymond Tanter stellt dies gut heraus und kritisiert Michael Klare (vgl. vorige Fn) für dessen Behauptungen. Vgl. Tanter, *Rogue Regimes* [wie Fn 80], S. 59f.

⁸⁸ Sehr wohl gehen diese Definitionskriterien teilweise ineinander über bzw. ergänzen einander.

der Begriff adäquat zur Beschreibung der unter ihm zusammengefassten Staaten ist.

Hierzu muss zunächst festgestellt werden, dass die US-Schematisierung komplexe Zusammenhänge und Unterschiede zwischen den Staaten simplifiziert – sowohl bezüglich der jeweiligen politischen Aushandlungsprozesse innerhalb der Staaten als auch der jeweiligen Stellung im internationalen System. Darüber hinaus verdeutlicht die Tatsache, dass eine gewisse Fluktuation der Staaten auf der Liste der *Rogue States* durchaus gegeben ist,⁸⁹ die hohe Selektivität bei der Benutzung des Begriffs. Robert Litwak bezeichnet dies als „künstliches Gruppieren bestimmter Staaten“.⁹⁰ Allein das Faktum, dass Syrien – ein Staat, der den internationalen Terrorismus unterstützt und nach ABC-Waffen strebt – erst seit 2003 als *Rogue State*, Kuba – ein Staat, der keinen Terrorismus unterstützt und über dessen Programm zur Herstellung biologischer Waffen nur vage Kenntnisse vorliegen⁹¹ – hingegen gelegentlich gerne als *Rogue State* bezeichnet wird, zeigt auf, dass es sich hierbei um ein politisch motiviertes Konzept handelt und nicht um eine stringente Anwendung objektiver Kriterien. Daher wundert es auch nicht, wenn Noam Chomsky sich diese Selektivität zu Nutze macht und die USA selbst als *Rogue State* bezeichnet.⁹²

Ein Argument gegen die Sinnhaftigkeit des Begriffs *Rogue State* findet sich in der Strategie der USA gegenüber jenen Staaten. Wenn der Begriff der politischen Mobilisierung zur Durchsetzung harter Maßnahmen gegen *Rogue States* dient und wenn die dem Begriff inhärente Natur zwangsläufig nur zu einer Politik des *Containment* und der Isolierung führen kann, so stellt sich die Frage, warum die US-Politik diese Strategie nicht konsequent verfolgt und z. B. gegenüber dem *Rogue State* Nordkorea durchaus eine Politik des *Engagement* betreibt. Dass es hierfür sinnvolle Gründe gibt, wird die Fallstudie zu Nordkorea aufzeigen. Sinnvoll hingegen kann die Benutzung eines wenig differenzierenden Begriffs nicht sein, wenn die angewandte Politik tatsächlich differenziert ist. Robert Litwak fasst dies sehr gut zusammen:

⁸⁹ Eine interessante Bezeichnung dieser „Liste“ verwendet Tanter. Er spricht von der „gallery of rogues“. Vgl. Tanter, *Rogue Regimes* [wie Fn 80], S. 38.

⁹⁰ Litwak, *Rogue States and U.S. Foreign Policy* [wie Fn 8], S. 89.

⁹¹ Zu Kubas vermeintlichem B-Waffenprogramm vgl. die entsprechende Fallstudie.

⁹² Vgl. Noam Chomsky, *Rogue States*, <<http://www.zmag.org/chomsky/articles/z9804-rogue.html>> (eingesehen am 1.11.2005).

“The rogue state strategy, in short, is the antithesis of the differentiated approach to foreign policy-making.”⁹³

Widersprüchlichkeiten werden deutlich. Wie kann ein Staat dämonisiert werden und gleichzeitig eine Politik des *Engagement* erfahren?

Die Benutzung des *Rogue State*-Begriffs muss zwangsläufig zu strategischer Inflexibilität führen bzw. zu einer Angreifbarkeit einer *Engagement*-Politik, sollte fallgebunden die vorgegebene Politik des *Containment* keine Anwendung finden.

Was den Erfolg aus der Verwendung des *Rogue State*-Begriffs betrifft, so ist dieser schlichtweg nicht gegeben. Mit Ausnahme Libyens hat noch kein *Rogue State* die von den USA gewünschten Verhaltensänderungen aus eigenem Antrieb heraus gezeigt.⁹⁴ Hieran ist selbstverständlich nicht der Begriff an sich schuld; hilfreich war er hingegen augenscheinlich auch nicht. Eher hat er noch zu Irritationen geführt – vor allem im transatlantischen Verhältnis – da die Europäer den Begriff ablehnen.

Weiterhin entspricht das Verhalten der *Rogue States* der Gegenwart nicht mehr jenem aus der Zeit, in welcher der Begriff gegen Ende der 70er Jahre entstanden ist. Die *Pariah States* dieser Zeit bzw. die *Rogue States* aus dem Editorial der *Washington Post* von 1979 entsprechen dem isolierten *Rogue Elephant*.⁹⁵ Die *Rogue States* der Gegenwart sind hingegen nicht länger isoliert. So verfügt der Iran über wirtschaftliche und diplomatische Kontakte z. B. zu Russland, China oder der EU, weshalb er nicht mit Idi Amins Uganda, Pol Pots Kambodscha oder dem Südafrika der Apartheid verglichen werden kann, was den Grad der Isolation betrifft. Bestimmte Überlegungen aus den Anfängen des Begriffs *Rogue State* sind für die Gegenwart folglich nicht mehr von Relevanz. Die Frage, ob der Begriff dadurch nicht generell überholt ist, darf also gestellt werden.

Im Anschluss werden einige sehr kurz gehaltene Fallstudien, die keineswegs den Anspruch auf eine erschöpfende oder gar chronologische Analyse erheben, zur Untermauerung der angeführten Argumente aufzeigen, dass die US-Politik gegenüber *Rogue States* keineswegs stringent ist. Die Fallstudien umfassen dabei nicht alle zu verschiedenen Zeiten von der US-Politik als *Rogue States* bezeichnete Staaten, sondern sie

⁹³ Litwak, *Rogue States and U.S. Foreign Policy* [wie Fn 8], S. 239.

⁹⁴ Auch in Bezug auf Libyen muss festgehalten werden, dass die Verhaltensänderungen der politischen Führung des Landes seit 1998 kaum mit der harten US-Rhetorik zu begründen sind. Vgl. hierzu die entsprechende Fallstudie.

⁹⁵ Vgl. Kap. “Ursprünge und Vorläufer”.

konzentrieren sich auf fünf Nationen, anhand derer unterschiedliche Aspekte der mangelnden Stringenz in der US-Politik verdeutlicht werden sollen.

Fallbeispiele

Nordkorea – Der Prototyp eines *Rogue State*?

Nordkorea hat US-Angaben zufolge seit 1987 keine terroristischen Akte mehr unterstützt.⁹⁶ Jedoch bereiten die nordkoreanischen nuklearen Ambitionen erhebliche Sorgen und Probleme. Anhand einer Reihe von Ereignissen in Bezug auf Pjöngjangs Nuklearpolitik lässt sich erkennen, dass Nordkorea dem US-Verständnis nach definitiv als *Rogue State* zu bezeichnen wäre. Dennoch enthält bis in die Gegenwart hinein die US-Politik gegenüber Nordkorea eine *Engagement*-Komponente mit schwankender Intensität. Verdeutlicht werden kann dies an zwei Beispielen: das *Agreed Framework* von 1994 und die seit August 2003 stattfindenden Sechs-Parteien-Gespräche.

Nordkorea hat 1985 den Nichtverbreitungsvertrag (NVV) und 1992 das IAEA Safeguards-Abkommen unterzeichnet. Doch bereits 1988 entdeckten US-Geheimdienste in Yongbyon eine Einrichtung zur Extraktion von Plutonium aus verbrauchten Kernbrennstäben – eine Anlage, die der Herstellung von Nuklearwaffen dienen könnte. Als Nordkorea ankündigte, die Anlage herunterzufahren, um verbrauchte Brennstäbe zu entfernen, brach eine ernste Krise auf der koreanischen Halbinsel aus, deren Lösung 1994 in einer Übereinkunft zwischen den USA und Nordkorea lag – das *Agreed Framework*. Dieses Abkommen sah u. a. vor, dass die drei grafitmoderierten nordkoreanischen Reaktoren sofort heruntergefahren und bis 2003 durch Leichtwasserreaktoren ersetzt werden sollten, aus denen nur sehr erschwert kernwaffenfähiges Material gewonnen werden könnte. Die USA sagten zur Energiekompensation Schweröllieferungen zu. Darüber hinaus wurden die Normalisierung der ökonomischen und politischen Beziehungen sowie eine Sicherheitsgarantie, dass die USA Nordkorea nicht mit Nuklearwaffen angreifen werden, vereinbart.⁹⁷ Im Januar 1996 signalisierte das State Department, dass Nordkorea künftig nicht mehr auf der Liste der *Rogue States* stehe.⁹⁸ Jedoch führte diese Entwicklung zu kei-

⁹⁶ Vgl. die *Patterns of Global Terrorism* [wie Fn 10].

⁹⁷ Der komplette Text des *Agreed Framework* findet sich bei Litwak, *Rogue States and U.S. Foreign Policy* [wie Fn 8], S. 274-277.

⁹⁸ Vgl. Michael S. Lelyveld, »U.S. Removes North Korea from List of Pariah States«, in: *Journal of Commerce*, 2.2.1996.

ner Lösung der Krise. Am 31. August 1998 feuerte Nordkorea eine mehrstufige Taepo-Dong-1-Rakete ab, die über japanisches Territorium flog. Wiederum reagierte die USA mit Verhandlungen, die im September 1999 zu einem Moratorium führten, in dem Nordkorea zusagte, die Tests von Langstreckenraketen zu stoppen.⁹⁹

Eine Beendigung der Politik des begrenzten *Engagement* fand zu Beginn der ersten Amtsperiode der Regierung Bush statt, die Clintons Nordkorea-Politik als Appeasement betrachtete.¹⁰⁰ Die vorgesehenen Gespräche fanden nicht mehr statt, und die kompromisslose Politik gegenüber Nordkorea wurde 2002 durch die Einordnung in die *Achse des Bösen* auch rhetorisch verdeutlicht. Im Oktober 2002 konfrontierte die US-Regierung Nordkorea mit Informationen über geheime Urananreicherung, was Pjöngjang eingestand. Hiermit verletzte Nordkorea deutlich die Vereinbarungen des *Agreed Framework*. Darüber hinaus verwies Pjöngjang die IAEA-Inspektoren des Landes, nahm einen 5-MW-Reaktor wieder in Betrieb und verließ am 10. Januar 2003 den NVV.¹⁰¹ Nordkorea versicherte in einer Stellungnahme zum NVV-Austritt, dass es nicht den Bau nuklearer Waffen beabsichtige, kündigte jedoch bereits im April 2003 an, Nuklearwaffen zu besitzen.¹⁰² Die Reaktion der USA bestand darin, die harte Gangart zu revidieren und erneut eine Lösung in der Verhandlungsstrategie zu suchen. So fand unter Beteiligung Nord- und Südkoreas, der USA, Japans, Chinas und Russlands im August 2003 in Beijing die erste Runde der Sechs-Parteien-Gespräche zur Lösung der nuklearen Krise auf der koreanischen Halbinsel statt. Weitere Runden folgten, die jedoch allesamt relativ ergebnislos zu Ende gingen und in der Nachbetrachtung den Eindruck erwecken, es hätten „Gespräche um der Gespräche willen“¹⁰³ stattgefunden. Mittlerweile befinden sich die Sechs-Parteien-Gespräche am Ende der fünften Runde. Einen gewissen Erfolg konnten lediglich die vierte Runde, in der es erstmals

gelang, am Ende eine gemeinsame Erklärung zu verabschieden,¹⁰⁴ sowie die fünfte Runde verbuchen, in der Nordkorea wirtschaftliche und Energie-Hilfen bei einer Beendigung des Atomprogramms zugesagt wurden.¹⁰⁵ Eine sechste Gesprächsrunde ist aktuell ausgesetzt, da Pjöngjang seine Teilnahme versagt, weil die USA eine Bank in Macao sanktionieren, über die Nordkorea Falschgeld vertreiben soll.¹⁰⁶

Diese sehr knappe Übersicht verdeutlicht vor allem zwei Aspekte. Zum einen zeigt sie auf, dass Nordkorea im US-Sinne den Prototyp eines *Rogue State* darstellt. Der Zick-Zack-Kurs und die Unzuverlässigkeit nordkoreanischer Zusagen lassen diese Behauptung zu. Zum anderen zeigt sich jedoch, dass trotzdem die US-Politik alles andere als eine umfassende Politik des *Containment* ist. Lässt man manche rhetorische Spitzen sowie durchaus vorhandene US-Sanktionen außer Acht, zeigt sich, dass die Strategie der USA zu einem großen Teil auf *Engagement* beruht. Hierin unterscheidet sich Bush keineswegs von seinem Vorgänger Clinton. Jedoch ist diese Politik des *Engagement* verständlich, da andere Optionen fehlen. Eine militärische Aktion zur Zerstörung der nordkoreanischen Nuklearanlagen kommt nicht in Betracht, da zum einen die vollständige Zerstörung aller relevanten Anlagen nicht gewährleistet werden kann und zum anderen eine derartige Aktion einen Krieg auf der koreanischen Halbinsel verursachen könnte. Umfassende Sanktionen können das Problem auch nicht lösen, da die bedingungslose Kooperation Südkoreas und Chinas nicht garantiert ist. Außerdem ist es nicht unwahrscheinlich, dass Nordkorea die erforderliche Technologie zum Bau nuklearer Waffen ohnehin bereits besitzt. Somit bleibt nur eine Politik des begrenzten *Engagement* als Option, was Robert Litwak als „Limited Engagement by Necessity“¹⁰⁷ bezeichnet. Die wahrgenommene Bedrohung der USA durch Nordkorea ist außerdem durchaus real. Im Rahmen des umfangreichen Raketenprogramms konzentriert Nordkorea sich auf die Entwicklung der Taepo-Dong-2-Rakete mit einer

⁹⁹ Vgl. Charles L. Pritchard, »The Korean Peninsula and the Role of Multilateral Talks«, in: *Disarmament Forum*, 2/2005, S. 26. Dieses Moratorium wird von Nordkorea bis heute beachtet.

¹⁰⁰ Vgl. Herbert Wulf, »Poker um Nordkoreas Atomprogramm«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 48/2005, S. 18.

¹⁰¹ Vgl. Pritchard, »The Korean Peninsula and the Role of Multilateral Talks« [wie Fn 99], S. 25f.

¹⁰² Vgl. Seongwhun Cheon, »North Korea Nuclear Crisis. Current Status and Past Lessons«, in: *Korea and World Affairs. A Quarterly Review*, 29 (Herbst 2005) 3, S. 354.

¹⁰³ Pritchard, »The Korean Peninsula and the Role of Multilateral Talks« [wie Fn 99], S. 33.

¹⁰⁴ Vgl. Cheon, »North Korea Nuclear Crisis« [wie Fn 102], S. 356f.

¹⁰⁵ Vgl. Anna Fifield, »N Korea Nuclear Talks again Facing Deadlock«, in: *Financial Times*, 10.1.2006.

¹⁰⁶ Vgl. Hanns Günther Hilpert/Kay Möller, *Falschgeld, Drogen, Menschenrechte: Sechs Parteien in der Sackgasse? Nach der Ausweitung der amerikanischen Nordkorea-Agenda*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2005 (SWP-Aktuell 59), S. 2.

¹⁰⁷ Dies ist die Überschrift seines Kapitels zu Nordkorea. Vgl. Litwak, *Rogue States and U.S. Foreign Policy* [wie Fn 8], S. 198-237.

geschätzten Reichweite von 6.700 Kilometern.¹⁰⁸ Noch ist diese Rakete nicht entwickelt, und die Weite würde für eine Bedrohung der Westküste der USA auch nicht ausreichen. Jedoch käme eine derartige Langstreckenrakete, die nuklear bestückt werden könnte, der Westküste bereits ziemlich nahe.

Die Politik des begrenzten *Engagement* ist somit verständlich, nicht jedoch die Rhetorik. Einen Staat, mit dem aktiv verhandelt wird, in die Rubrik der *Rogue States* einzuordnen, ist nicht hilfreich und erzeugt innenpolitische Legitimationsprobleme für die Verhandlungen. Eine Beendigung der Gespräche würde jedoch das nordkoreanische Atomprogramm voraussichtlich noch beschleunigen,¹⁰⁹ welches die einzig substantielle Verhandlungsmasse darstellt, die Pjöngjang in die Waagschale werfen kann.

Iran – Ansätze vorhanden und dennoch kein *Engagement*

Auch der Iran ist dem US-Verständnis nach ein *Rogue State*. Er unterstützt terroristische Aktivitäten und strebt nach Nuklearwaffen. Hinzu kommt die iranische Opposition zum Nahost-Friedensprozess. Aktuell wird besonders deutlich, dass das iranische Verhalten mit dem Begriff des *Rogue* durchaus adäquat beschrieben ist. Erinnert sei hier an die anti-israelischen Äußerungen des iranischen Präsidenten Mahmud Achmadschadschad oder die Wiederaufnahme des Nuklearprogramms trotz gegenteiliger Zusagen an die EU-3-Staaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Im Vergleich zu Nordkorea betreiben die USA gegenüber dem Iran jedoch keinerlei Politik des *Engagement*. Ansätze hierzu hätte es bereits gegeben. Als Beispiele seien hier der Sieg des als weithin „moderat“ geltenden Chatami bei der Präsidentschaftswahl 1997 sowie eine mögliche aktive Unterstützung der seit Sommer 2003 geführten Gespräche der EU-3 genannt. In beiden Fällen stand die Tür zu einer zumindest begrenzten Politik des *Engagement* offen, genutzt wurden die Möglichkeiten hingegen nicht.

Im Mai 1997 gewann der Reformler Chatami die iranischen Präsidentschaftswahlen. Bereits zu Beginn seiner Amtszeit verdeutlichte Chatami sein Interesse an verbesserten Beziehungen zu den USA. Im Januar 1998 sprach dieser in einem Interview mit CNN von

¹⁰⁸ Vgl. Oliver Thränert, *Die Verbreitung von Raketen und Marschflugkörpern. Stand – Tendenzen – Gegenmaßnahmen*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2005 (S 15/05), S. 10.

¹⁰⁹ Vgl. Wulf, »Poker um Nordkoreas Atomprogramm« [wie Fn 100], S. 23.

einem „Dialog der Zivilisationen“. Darüber hinaus bezeichnete er die USA als eine „große Nation“ und machte klar, dass es „keine Feindschaft zwischen den zwei Nationen“ gäbe.¹¹⁰ US-Außenministerin Albright reagierte hierauf und sprach von der „Chance für bessere bilaterale Beziehungen“ und der Möglichkeit einer „Roadmap hin zu normalen Beziehungen“.¹¹¹ Über diese diplomatischen Noten hinaus veränderte sich die Politik des *Containment* der Clinton-Administration jedoch nicht. Lediglich der Begriff *Rogue States* wurde generell durch den Begriff *States of Concern* ersetzt, wie bereits erwähnt wurde. Clinton verdeutlichte zwar, dass er einen Dialog mit dem Iran positiv betrachtete, das iranische Streben nach ABC-Waffen, die Unterstützung des Terrorismus und die Torpedierungsversuche des Friedensprozesses im Nahen Osten dem jedoch entgegenstünden.¹¹² Die Clinton-Regierung war zu diesem Zeitpunkt zu sehr in der eigenen, zumindest rhetorisch erfolgreichen *Rogue State*-Politik gefangen, um die Möglichkeit der Einbindung einer Komponente des *Engagement* in die übergreifende Politik des *Containment* zu erwägen. Clintons Strategie gegenüber dem Iran und auch dem Irak bestand im *Dual Containment*, das eine unterschiedslose Isolierung und Sanktionspolitik gegenüber beiden Staaten vorsah. Hinzu kamen die Sanktionsgesetze im Rahmen von ILSA. Clinton wäre unglaublich geworden, hätte er nur auf Grund der Wahl Chatamis die Politik des umfassenden *Containment* aufgegeben. Zudem stand er innenpolitisch unter Druck, da er sich mit einem republikanischen Kongress konfrontiert sah, der umfassende Sanktionen und die Isolierung des Iran befürwortete. Es ist symptomatisch für die Iran-Diskussion in den USA, dass selbst eine geringe *Engagement*-Komponente in der Gesamtstrategie im inneren Diskurs mit dem Vorwurf des Appeasement belegt wird.

Hinzugefügt werden muss jedoch, dass Chatamis Einfluss im Rahmen des iranischen Staatssystems, wie sich mittlerweile bestätigt hat, gering war. Unabhängig von seiner Absicht, die Beziehungen zu den USA zu verbessern, stand diesem Vorhaben die bedeutend einflussreichere klerikale Gruppe um den Revoluti-

¹¹⁰ CNN (Hrsg.), *Transcript of Interview with Iranian President Mohammad Khatami*, 7.1.1998, <<http://edition.cnn.com/WORLD/9801/07/iran/interview.html>> (eingesehen am 12.1.2006).

¹¹¹ Madeleine Albright, *Remarks at 1998 Asia Society Dinner*, 17.6.1998, <<http://secretary.state.gov/www/statements/1998/980617a.html>> (eingesehen am 12.1.2006).

¹¹² Vgl. Elaine Sciolino, »Clinton Hails Iran Overture but Isolation Policy is Unchanged«, in: *New York Times (NYT)*, 16.12.1997.

onsführer Chamenei und den Wächterrat entgegen. Zusätzlich darf nicht vergessen werden, dass der iranische Anti-Amerikanismus durchaus ein konstitutives Element des Gottesstaates ist.¹¹³ Unabhängig von diesen iranischen innenpolitischen Aspekten bleibt jedoch die rigorose Politik des *Containment* der Clinton-Administration bemerkenswert, bedenkt man nur, wie sehr die Sanktionspolitik gegenüber dem Iran forciert wurde, die keineswegs im Vergleich zu Libyen oder dem Irak multilateral getragen wurde, sondern unilateral von den USA ausging.

Die Bush-Administration hat in ihrer rigorosen Politik des *Containment* keine Unterschiede zum Amtsvorgänger gezeigt. Verdeutlicht werden kann dies anhand des Streits um das iranische Atomprogramm. Bis zum Europabesuch Bushs im März 2005 verweigerten die USA, dem Iran in irgendeiner Form Anreize zu offerieren. Die Iranpolitik wurde vielmehr komplett auf die europäischen Alliierten und deren Verhandlungen im Rahmen der EU-3-Gespräche ausgelagert,¹¹⁴ ohne dass man diesen Gesprächen insgesamt positiv gegenüberstand. Washington war und ist auch nicht bereit, sich direkt an diesen Gesprächen zu beteiligen.¹¹⁵ Vielmehr nahm man stets eine „passive Zuschauerrolle“¹¹⁶ ein. Nach Bushs Besuch in Europa im März 2005 wurde den Europäern zumindest zugesagt, die Verhandlungen mit dem Iran aktiv zu unterstützen.¹¹⁷ Im Mittelpunkt standen dabei ein möglicher Beitritt des Iran zur Welthandelsorganisation und der Kauf von Ersatzteilen für die iranische zivile Luftflotte.¹¹⁸ Spätestens jedoch mit der aktuellen iranischen Ankündigung, die Atomforschung wieder aufzunehmen, sehen sich die USA in ihrer Skepsis gegenüber den EU-3-Gesprächen bestätigt und mit den Europäern in der Überzeugung vereint, dass sich der VN-Sicherheitsrat mit dem Thema zu befassen habe.¹¹⁹

Diese Übersicht verdeutlicht, dass die USA im Falle des Iran praktizieren, was die *Rogue State*-Strategie

¹¹³ Vgl. Litwak, *Rogue States and U.S. Foreign Policy* [wie Fn 8], S. 189.

¹¹⁴ Vgl. Peter Rudolf, *Amerikanische Iranpolitik: Stand, Optionen, Szenarien*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2005 (SWP-Aktuell 12), S. 1.

¹¹⁵ Vgl. Oliver Thränert, »Das iranische Atomprogramm«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 48/2005, S. 14.

¹¹⁶ Rudolf, *Amerikanische Iranpolitik* [wie Fn 114], S. 7.

¹¹⁷ Vgl. Horst Bacia, »Neue Einigkeit über Ziel und Weg«, in: *FAZ*, 14.3.2005.

¹¹⁸ Vgl. Thränert, »Das iranische Atomprogramm« [wie Fn 115], S. 14.

¹¹⁹ Vgl. Richard Bernstein/Steven R. Weisman, »Europe Joins U.S. in Urging Action by U.N. on Iran«, in: *NYT*, 13.1.2006.

vorgibt – *Containment*, Sanktionen und Isolation. Bis in die Gegenwart hinein haben die USA sich nie an Gesprächen mit dem Iran unmittelbar beteiligt, wie es z. B. im Falle Nordkoreas im Rahmen der *Sechs-Parteien-Gespräche* geschehen ist. Doch zwischen dem Iran und Nordkorea bestehen durchaus Analogien. Unabhängig vom unterschiedlichen Entwicklungsstand streben beide Staaten nach Nuklearwaffen und arbeiten zusätzlich an weit reichenden Trägersystemen. Dennoch erfährt der eine Staat *Engagement*, der andere nicht. Im Falle Nordkoreas wurden die Gründe bereits dargelegt. Was den Iran betrifft, so sind die Gründe mannigfaltig und können in der Kürze kaum tiefgehend analysiert werden. Innenpolitische Implikationen in den USA wären ebenso zu erwähnen wie eine seit 1979 historisch gewachsene Feindschaft, die jede US-Administration in erhebliche Schwierigkeiten bringt, sollte die Politik eine andere als *Containment* sein. Die Beispiele Iran und Nordkorea zeigen jedoch auf, wie sehr sich die jeweilige US-Politik gegenüber Staaten, die gemeinsam als *Rogue States* bezeichnet werden, jenseits der Rhetorik differenziert ausgestaltet.

Syrien – Eine wechselhafte Politik

Syrien erfüllt ebenfalls US-Kriterien, um als *Rogue State* bezeichnet zu werden. Damaskus unterstützt Gruppen, die dem US-Verständnis nach terroristisch sind – z. B. die Hamas, die Hisbollah und den Islamischen Jihad. Ein aktuelles Beispiel für terroristische Aktivitäten mit wahrscheinlich direkter syrischer Beteiligung findet sich in dem Attentat auf den ehemaligen libanesischen Premier Rafik Hariri vom 14. Februar 2005. Weiterhin verfügt Syrien zwar nicht über ein Nuklearwaffenprogramm; die Bestände an chemischen Waffen sind hingegen beachtlich und werden auf mehrere hundert Tonnen geschätzt, darunter Sarin-, Senf- und VX-Gas.¹²⁰ Zuletzt sei die Opposition zum Nahost-Friedensprozess genannt. Bis auf den heutigen Tag haben Syrien und Israel keinen Friedensvertrag unterzeichnet.

Die aktuelle US-Politik gegenüber Syrien entspricht durchaus dem, was gegenüber einem *Rogue State* zu erwarten wäre. So wurde 2003 der *Syrian Accountability and Lebanese Sovereignty Act (SALSA)* verabschiedet, der den US-Präsidenten mit der Option ausstattet, eine

¹²⁰ Vgl. Murhaf Jouejati, »Syrian Motives for Its WMD Programs and What to Do about Them«, in: *The Middle East Journal*, 59 (Winter 2005) 1, S. 54.

Reihe von Sanktionen gegen Syrien zu verhängen,¹²¹ wie es z. B. im Mai 2004 geschehen ist, als Bush ein weitgehendes Exportverbot und ein Verbot direkter Flugverbindungen zwischen den USA und Syrien erließ.¹²² In seiner Rede zur Lage der Nation griff Bush im Februar 2005 Syrien für dessen Unterstützung des Terrorismus und dessen Streben nach nicht-konventionellen Waffen scharf an und hob seine Zustimmung zu SALSA deutlich hervor.¹²³ Die Bezeichnung Syriens als *Rogue State* ist von offizieller Seite her dennoch nicht oft zu finden. Ein Mitglied der Bush-Administration, das Syrien deutlich in diese Gruppe einreichte, war John Bolton. Dieser bezeichnete Syrien als *Rogue State* im Zusammenhang mit dessen Streben nach nicht-konventionellen Waffen.¹²⁴

Die US-Politik gegenüber Damaskus scheint somit kaum dienlich zu sein, um mangelnde Stringenz in der US-Politik gegenüber *Rogue States* aufzuzeigen. Jedoch muss bedacht werden, dass diese harte Linie der USA gegen Syrien erst seit der unmittelbaren Vorbereitung zum Irakkrieg gefahren wird, somit erst seit 2002. Ursache hierfür war die syrische Unterstützung des Irak bei der Vorbereitung auf den US-Angriff. So versorgte Syrien Bagdad mit militärischem Material vor dem Krieg und gewährte bei Kriegsausbruch irakischen Offiziellen und Verwandten Saddam Husseins Unterschlupf.¹²⁵ In der Zeit davor wurde Syrien von offizieller US-Seite nie als *Rogue State* bezeichnet und fand sich auch in der Reihung der *Achse des Bösen* nicht

¹²¹ Vgl. Volker Perthes, *Bewegung im Mittleren Osten. Internationale Geopolitik und regionale Dynamiken nach dem Irak-Krieg*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2004 (S 32/04), S. 16.

¹²² Vgl. George W. Bush, *Message to the Congress of the United States*, 11.5.2004, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/05/20040511-8.html>> (eingesehen am 19.1.2006).

¹²³ Vgl. George W. Bush, *State of the Union Address*, 2.2.2005, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050202-11.html>> (eingesehen am 18.1.2006). In derselben Rede bezeichnet Bush den Iran als "the world's primary state sponsor of terror."

¹²⁴ Vgl. U.S. Government Printing Office (Hrsg.), *Syria: Implications for U.S. Security and Regional Stability. Hearing before the Subcommittee on the Middle East and Central Asia of the Committee on International Relations, House of Representatives. 108th Congress. 1st Session. Serial No. 108-66*, 16.9.2003, <http://www.house.gov/international_relations/108/89406.pdf>, S. 11/18 (eingesehen am 19.1.2006). Zu diesem Zeitpunkt war Bolton Under Secretary of State for Arms Control and International Security.

¹²⁵ Vgl. Gary C. Gambill, »The American-Syrian Crisis and the End of Constructive Engagement«, in: *Middle East Intelligence Bulletin*, 5 (April 2003) 4.

wieder, obwohl Damaskus nicht erst seit dem Irakkrieg die *Rogue*-Kriterien erfüllt. Jedoch erfuhr Syrien in den Jahren vor 2003 unter mehreren US-Administrationen eine Politik des *Engagement* und konnte hochrangige US-Politiker in Damaskus begrüßen. So trafen sich Clinton und Baschar al-Assad im März 2000, und US-Außenminister Warren Christopher besuchte Syrien während der ersten Amtszeit Clintons in vier Jahren 25 Mal. Der Grund für diese Politik des *Engagement* lag in der Überzeugung, man könne Syrien aktiv in den Nahost-Friedensprozess einbinden und für einen Friedensvertrag mit Israel gewinnen. Daher wurde Damaskus zwar von Washington oft wegen seiner Unterstützung terroristischer Gruppierungen kritisiert,¹²⁶ jedoch bis 2002 nie in die Liste der *Rogue States* aufgenommen. Syrien ist folglich ein gutes Beispiel, um die Selektivität und die Anpassung an jeweilige außenpolitische Prioritäten bei der Verwendung des *Rogue State*-Begriffs aufzuzeigen.

Kuba – Ein *Rogue State* für Wählerstimmen aus Florida?

Es ist schwierig festzustellen, ob Kuba die *Rogue State*-Kriterien erfüllt. Im Mai 2002 warf John Bolton Kuba vor, Terroristen aus Spanien und Kolumbien Unterschlupf zu gewähren.¹²⁷ Sicherlich sympathisiert Castro mit Organisationen wie der FARC oder der ETA. Auf der *Terrorist List* des State Department findet sich Kuba ebenfalls wieder. Schon auf Grund der finanziellen Situation des Regimes in Havanna darf jedoch eine aktive Unterstützung terroristischer Gruppen bezweifelt werden. Weiterhin behauptete Bolton, Kuba verfüge über ein begrenztes Arsenal biologischer Offensivwaffen und stelle anderen *Rogue States* biotechnologische „dual-use“-Güter zur Verfügung.¹²⁸ Das State Department geht zwar davon aus, dass Kuba über die technischen Kapazitäten zur Produktion biologischer Waffen verfügen würde. Aussagen darüber, ob ein entsprechendes Waffenprogramm auch existiert, sind jedoch sehr vage:

„In a recent National Intelligence Estimate, the Intelligence Community unanimously held that it was unclear whether

¹²⁶ So befindet sich Syrien konstant auf der *Terrorist List* des State Department. Vgl. die *Patterns of Global Terrorism* [wie Fn 10].

¹²⁷ Vgl. John R. Bolton, *Beyond the Axis of Evil: Additional Threats from Weapons of Mass Destruction*, 6.5.2002, <<http://www.state.gov/t/us/rm/9962.htm>> (eingesehen am 20.1.2006).

¹²⁸ Ebd.

*Cuba has an active offensive biological warfare effort now, or even had one in the past. On the basis of the same reporting, the policy community believes that the compliance judgment [...] that Cuba has "at least a limited, developmental offensive BW research and development effort" remains correct.*¹²⁹

Weiterhin erregte Bolton mit der Wiedergabe eines angeblichen Zitats Castros bei dessen Besuch im Iran im Jahr 2001 Aufsehen. Castro wird mit der Aussage zitiert:

„Iran and Cuba, in cooperation with each other, can bring America to its knees. The U.S. Regime is very weak, and we are witnessing this weakness from close up.“¹³⁰

Liegt hier der Fall einer Kooperation von *Rogue States* vor? Offizielle Aussagen, in denen Kuba als *Rogue State* bezeichnet wird, sind kaum zu finden. Bolton tut dies indirekt, indem er behauptet, Kuba stelle **anderen** *Rogue States* biotechnologische „dual-use“-Güter zur Verfügung.

Die US-Politik gegenüber Kuba zeigt in ihrer Ausprägung jedoch deutlich die Charakteristika einer *Rogue State*-Politik, bestehend aus *Containment* und Sanktionen; erinnert sei hier nur an das bereits erwähnte Sanktionsgesetz von 1996, der *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*.

Die Politik der USA gegenüber Kuba wird in nicht unerheblichem Maße von ca. 800.000 in Miami lebenden Exilkubanern bestimmt,¹³¹ deren Stimmen im *Swing State* Florida Wahlkämpfe entscheiden können. Geeint ist diese Gruppe in der Betrachtung Castros als Feindbild. *Engagement* mit Kuba birgt das Risiko, diese entscheidenden Wählerstimmen zu verlieren. So unterhalten die USA und Kuba seit Bestehen des US-Embargos aus dem Jahr 1961 keine diplomatischen Beziehungen zueinander, obwohl die Interessenvertretung der USA auf Kuba größer ist als jede Botschaft im Land. Ein Sicherheitsrisiko stellt Havanna für die USA jedenfalls nicht dar. Kuba ist ein rein innenpolitisches Thema.¹³² In Kuba selbst ist die Betonung der USA als

¹²⁹ U.S. Department of State (Hrsg.), *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation and Disarmament Agreements and Commitments*, August 2005, <<http://www.state.gov/documents/organization/52113.pdf>> (eingesehen am 2.2.2006), S. 20.

¹³⁰ Bolton, *Beyond the Axis of Evil* [wie Fn 127].

¹³¹ Vgl. Susanne Gratius, *Annäherung der amerikanischen und europäischen Kuba-Politik*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2003 (SWP-Aktuell 42), S. 3.

¹³² Vgl. Ders., *Rückkehr zu innen- und außenpolitischer Verhärtung*

imperialistisches Feindbild ein konstitutives Element des Castro-Regimes. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts zieht Castro seine Legitimation deutlich mehr aus dieser Feindschaft als aus der sozialistischen Ideologie.

Die Feindschaft beider Staaten ist somit auf beiden Seiten innenpolitisch begründet. Ein eventuelles Programm zur Herstellung biologischer Waffen spielt demgegenüber eine untergeordnete Rolle.

Libyen – Von Reagans *Outlaw State* zum Rückkehrer in die Staatengemeinschaft

Kann ein *Rogue State* in die Gemeinschaft der Staaten und das internationale System, von dem er sich gelöst hatte, zurückkehren? Der Fall Libyens gibt hierüber Aufschluss.

Libyen war zweifelsfrei **der** *Outlaw State* während der Amtszeit Reagans und zeigte alle Kriterien, um diese Bezeichnung zu verdienen.¹³³ Tripolis war unmittelbar an terroristischen Aktivitäten beteiligt. Erinnert sei hier an den Anschlag auf die von US-Soldaten frequentierte Berliner Diskothek *La Belle* am 5. April 1986 oder an die Explosion einer *Pan Am* Boeing 747 über dem schottischen Dorf Lockerbie am 21. Dezember 1988, bei dem 270 Menschen ums Leben kamen, 189 davon US-Amerikaner.

Westliche Geheimdienste entdeckten 1988 eine Chemiewaffenfabrik in Rabta, und gegen Ende der 90er Jahre geriet Libyen in den Verdacht, eine Anlage für die Produktion chemischer Waffen in Tahunah zu bauen. Auch in das nukleare Proliferationsnetzwerk des Pakistaners Abdul Qadeer Khan war Libyen integriert – ein Beleg für die libyschen Bestrebungen, Nuklearwaffen zu bauen.

Schließlich war Tripolis Ausgangspunkt mehrerer unmittelbarer Aktionen zur Destabilisierung Nordafrikas. Zu erwähnen wären hier militärische Operationen im Westen Ägyptens in den späten 70er Jahren sowie die libysche Invasion des Tschad im Oktober 1980 und, darauf folgend, Verletzungen der Grenze zum Sudan. Unterstützer Libyens war die Sowjetunion, was Raymond Tanter dazu veranlasste, Libyen als „Katzenpranke“ des sowjetischen Expansionismus zu bezeichnen.¹³⁴

in Kuba. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2003 (SWP-Aktuell 14), S. 3.

¹³³ Vgl. die Reden Reagans entsprechend Anm. 13 u. 19.

¹³⁴ Tanter, *Rogue Regimes* [wie Fn 80], S. 137.

Die USA und die Weltgemeinschaft reagierten auf diese libysche Politik entsprechend mit militärischen Luftschlägen und umfassenden Sanktionen. So bombardierte die US-Luftwaffe am 16. April 1986 als Antwort auf den Anschlag in Berlin einen Palast Gaddafis in Tripolis. Die VN verhängten 1992 und 1993 drei Sanktionen, die Libyen diplomatisch und ökonomisch isolierten. Insgesamt besteht kein Zweifel, dass Libyen die Kriterien, um im US-Sinne als *Rogue State* zu gelten, in vollem Umfang erfüllte. Jedoch ist Tripolis von der Liste der *Rogue States* verschwunden, seit Gaddafi, 1998 beginnend, zunächst die Bedingungen der VN zur Aufhebung der Sanktionen erfüllt und später seine Anlagen zur Produktion von ABC-Waffen unter internationaler Aufsicht demontiert hat. Die Auflage der VN zur Aufhebung der Sanktionen bestand in der Auslieferung zweier Libyer, die für das Lockerbie-Attentat verantwortlich gemacht wurden. Dem kam Gaddafi 1998 nach, so dass die Sanktionen zunächst suspendiert und 2003 aufgehoben wurden. Washington verdeutlichte jedoch, dass zur Aufhebung der US-Sanktionen über einen Verzicht auf terroristische Aktivitäten hinaus auch eine vollständige Beendigung des ABC-Waffen-Programms notwendig sei. Im Dezember 2003 verkündete Gaddafi das Ende dieses Programms, und nachdem Tripolis am 10. März 2004 auch das Zusatzprotokoll zum IAEA Safeguard-Abkommen unterschrieben hatte, hoben die USA bereits einen Monat später ihre Sanktionen auf. Libyen ist somit bislang das einzige Beispiel eines *Rogue State*, der ohne militärische Intervention, sondern vielmehr durch eine Politik, die Anreize mit Sanktionen verband, sein Verhalten änderte, um wieder Bestandteil der Staatengemeinschaft und nicht länger *Rogue State* im US-Sinne zu sein. Es stellt sich jedoch die Frage, warum ausgerechnet im Falle Libyens Sanktionen und internationaler Druck erfolgreich waren.

Die US-Administration war schnell bemüht, diesen Erfolg mit dem Irakkrieg zu verknüpfen. Der US-Lesart nach habe Gaddafi erkannt, dass er in naher Zukunft Saddam Husseins Schicksal teilen könnte, was ihn zur Aufgabe seines ABC-Waffen-Programms veranlasst habe.¹³⁵ Gegen diese Sichtweise spricht jedoch einiges:

¹³⁵ So behauptete US-Vizepräsident Richard Cheney in Bezug auf Gaddafi: „He watched what we did in Afghanistan and Iraq, and he decided maybe he might want to reconsider what he was all about. Five days after we arrested Saddam Hussein, Colonel Ghadafi went public and said, I give it up, come get it, it’s all yours.“ Richard B. Cheney, *Vice President Participates in a Q&A at the Boone County Lumber Company in Columbia*, 19.7.2004, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/>

So kam es bereits gegen Ende der Clinton-Administration durch Vermittlung des saudi-arabischen Botschafters in den USA zu geheimen Verhandlungen zwischen Washington und Tripolis über die Bedingungen für eine Normalisierung der Beziehungen.¹³⁶ Dieser von Libyen ausgegangenen Annäherung lag die Erkenntnis Gaddafis zu Grunde, dass Kooperation, nicht Isolation und Konfrontation mit dem Westen langfristig seine Herrschaft eher zu sichern vermag als ein umfangreiches und teures ABC-Waffen-Programm. Denn der Westen knüpfte die Aufhebung der Sanktionen und die Normalisierung der Beziehungen an die Aufklärung des Lockerbie-Attentats, an eine Entschädigung der Opfer und an eine vollständige Beendigung des ABC-Waffen-Programms, nicht aber an umfangreiche innere Reformen. Weiterhin verhinderten die Sanktionen eine Modernisierung des libyschen Erdölsektors. In Anbetracht der Tatsache, dass die Exporterlöse aus der Erdölförderung 75% der Staatseinnahmen ausmachen und dass Gaddafi innere Stabilität aus einer zielgerichteten Verteilung dieser Erlöse erzielt, wird eine Kooperation mit dem Westen zur Aufhebung der Sanktionen sinnvoll, um den Ölsektor zur Steigerung der Exporte modernisieren zu können und den für afrikanische Verhältnisse hohen Lebensstandard in Libyen trotz der enormen Bevölkerungszunahme erhalten zu können.¹³⁷ Angebotene Anreize hat auch die EU umgesetzt, die Tripolis eine Partnerschaft im Rahmen des Barcelona-Prozesses offeriert und im Oktober 2004 ihr Waffenembargo aufgehoben hat. Euro-

2004/07/20040719-12.html> (eingesehen am 23.1.2006). Vgl. auch die Aussage des Vorsitzenden des Ausschusses für Internationale Beziehungen des Repräsentantenhauses vom März 2004: „The Policies of the President pertaining to Afghanistan, Iraq and elsewhere have sent the strongest possible message: America and her allies will respond decisively to terrorism and threats to our people and our way of live. Libya’s recent efforts to shed its pariah status and to turn over its weapons of mass destruction programs is the first sign that our message is being heard.“ U.S. Government Printing Office (Hrsg.), *Weapons of Mass Destruction, Terrorism, Human Rights and the Future of U.S.-Libyan Relations. Hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives. 108th Congress. 2nd Session. Serial No. 108-112, 10.3.2004*, <http://www.house.gov/international_relations/108/92498.pdf>, S. 1 (eingesehen am 24.1.2006).

¹³⁶ Vgl. Flynt Leverett, »Why Libya Gave Up on the Bomb«, in: *NYT*, 23.1.2004.

¹³⁷ Vgl. Isabelle Werenfels, *Wie umgehen mit dem „neuen Gaddafi“? Chancen und Risiken der libysch-europäischen Annäherung*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2004 (SWP-Aktuell 47), S. 2.

pa benötigt Libyens Kooperation im Umgang mit afrikanischen Flüchtlingsströmen und zeigt zudem großes Interesse an libyschen Öl- und Gasimporten.¹³⁸

Es erscheint überzeugend, dass diese erfolgreiche Mischung aus Sanktionen und Anreizen seitens der VN, der USA und der EU Gaddafi zu kooperativem Verhalten bewogen hat, nicht der Irakkrieg. Leverett fasst die grundlegende Überlegung dieser Politik gut zusammen:

„The lesson is incontrovertible: to persuade a rogue regime to get out of the terrorism business and give up its weapons of mass destruction, we must not only apply pressure but also make clear the potential benefits of cooperation.“¹³⁹

Libyen hat zunächst die Liste der *Rogue States* verlassen, obwohl das Verhalten dieses „nach wie vor äußerst autoritären Regimes“¹⁴⁰ noch einige Wünsche offen lässt. Neben den inneren Repressalien bleiben vor allem die immer noch vorhandenen destabilisierenden Aktivitäten Libyens in anderen afrikanischen Staaten zu kritisieren, z. B. in Liberia im Rahmen von Waffenlieferungen. Doch das libysche Beispiel kann prototypische Tendenzen und Richtlinien für den Umgang mit anderen *Rogue States* liefern. Interessant wäre vornehmlich die Frage, ob Libyen als Schema für den Umgang mit dem Iran dienen kann.

In der Liste der betrachteten Staaten fehlt der Irak; ein Land, dem gegenüber bis zum Zweiten Golfkrieg 1991 die USA eine Politik des begrenzten *Engagement* betrieben und das unter Clinton Isolation im Rahmen der Politik des *Dual Containment* erfuhr. Da seit dem Sturz Saddam Husseins 2003 der Irak nicht mehr als *Rogue State* bezeichnet wird, ist er aus Gründen der Aktualität hier nicht weiter berücksichtigt.

Schlussbetrachtung

Wie sehr der Begriff der *Rogue States* ein von der US-Außen- und Sicherheitspolitik determiniertes, politisch motiviertes Konzept ist, wird bei näherer Betrachtung der Liste der *Rogue States* deutlich. Die beiden Kernkriterien – des Streben nach ABC-Waffen und die Unterstützung des internationalen Terrorismus – werden keineswegs „objektiv“ und allgemeingültig

angewandt. In diesem Falle müssten bezüglich des Erwerbs von ABC-Waffen mit der Betonung auf Nuklearwaffen Indien, Pakistan oder Israel ebenfalls als *Rogue States* bezeichnet werden.¹⁴¹ Was die Unterstützung des Terrorismus betrifft, hätte z. B. Syrien ein permanentes Mitglied der Liste der *Rogue States* sein müssen, und auch bezüglich der Repressionen der *Rogue States* gegenüber den eigenen Bevölkerungen existieren einige Staaten, z. B. in Afrika, die ein mindestens gleiches Maß an Gewalt nach innen hin zeigen und von den USA nie als *Rogue States* bezeichnet wurden.

Was die *Rogue States* neben ihrer Marginalität im internationalen System definiert, ist letztlich ihr Widerspruch zu US-Interessen in der jeweiligen Region. Diese Tatsache ändert nichts an der objektiv vorhandenen Bedrohung – nicht nur für die USA – die von den als *Rogue States* bezeichneten Staaten ausgeht. Jedoch liegt in der auf die US-Perzeption ausgerichteten Verwendung des Begriffs durch Washington der Grund, warum für Europa die Verwendung nicht sinnvoll sein kann. Europa tut gut daran, seine Linie beizubehalten und den Begriff für die eigene außen- und sicherheitspolitische Sprache nicht zu benutzen. Entscheidend bleibt die gemeinsame Bekämpfung der objektiv vorhandenen Bedrohungen, die von Staaten wie dem Iran oder Nordkorea ausgehen. Für die Verständigung auf eine gemeinsame Strategie kann der auf US-Interessen bezogene und durch eine, wie die Fallbeispiele aufgezeigt haben, inkonsequente, keinesfalls kohärente Politik gegenüber den einzelnen *Rogue States* gekennzeichnete Begriff kaum hilfreich sein.

Abkürzungen

ABC	Atomar, Biologisch, Chemisch
BW	Biological Weapons (Biologische Waffen)
CNN	Cable News Network
ETA	Euskadi Ta Askatasuna („Baskenland und Freiheit“ [bask.])
EU	Europäische Union
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
IAEO	International Atomic Energy Organization

¹³⁸ Ebd. Vgl. auch André Martel, »La Libye, vingt ans après (1986-2005)«, in: *Maghreb-Machrek*, 184 (Sommer 2005), S. 19.

¹³⁹ Leverett, »Why Libya Gave up on the Bomb« [wie Fn 136].

¹⁴⁰ Werenfels, *Wie umgehen mit dem „neuen Gaddafi“?* [wie Fn 137], S. 1.

¹⁴¹ Insofern behauptet die Los Angeles Times zu Recht, dass bei konsequenter Anwendung der US-Gesetzgebung gegen Nuklearwaffentests Indien nach seinen Tests 1998 als „Rogue Democracy“ zu bezeichnen sei. Vgl. Robert A. Manning, »India, the Rogue Democracy«, in: *Los Angeles Times*, 17.5.1998.

NVV	(Nuklearer) Nichtverbreitungsvertrag
NYT	New York Times
USA	United States of America
VN	Vereinte Nationen
WP	Washington Post
WSJ	Wall Street Journal