



Allein hinterm Raketenzaun? Aus amerikanischen Fachzeitschriften, zweites Halbjahr 1999

Peter Rudolf

Unter den Teilnehmern an der außenpolitischen Debatte in den amerikanischen Fachzeitschriften scheint in einem Punkt nahezu Einhelligkeit zu bestehen: im Bewußtsein einer allen anderen Staaten überlegenen Fülle an Machtressourcen. Doch das Bewußtsein eigener Stärke geht zumeist einher mit der Überzeugung, daß das gegenwärtige unipolare internationale System nicht von Dauer sein könne. Die Machtfülle der USA – so die gängige Sicht – fordert geradezu die Gegenmachtbildung durch andere Staaten heraus; der Übergang zu einem multipolaren internationalen System ist nur eine Frage der Zeit.

Dieser vorherrschenden Einschätzung widerspricht **William C. Wohlforth** in der Zeitschrift *International Security* vom Sommer 1999. Die USA – so das Ergebnis seiner Analyse der harten amerikanischen Machtressourcen – sind allen anderen Staaten in einem Maße überlegen, wie das bei keinem anderen führenden Staat in den letzten beiden Jahrhunderten der Fall war. Unipolarität sei kein vorübergehender Moment, sondern das grundlegende Strukturmerkmal internationaler Politik für die nächsten Jahrzehnte (es sei denn, die Europäische Union würde einen gewaltigen Integrationssprung machen und international als *ein* Staat agieren). Ein solches unipolares internationales System sei insofern stabil, als aufgrund der unzweideutigen amerikanischen Machtposition andere Großmächte gar nicht in der Lage seien, den USA die Führungsrolle streitig zu machen. Andere Großmächte mögen zwar die Notwendigkeit einer multipolaren Ordnung beschwören und ihre Ressentiments gegen die USA pflegen; doch bislang sei Gegenmachtbildung bloß rhetorisch geblieben, und auch in Zukunft sei eher Anlehnung an die USA als wirkliche kostspielige Gegenmachtbildung zu erwarten. Die einzig ernst zu nehmende Gefahr für die „Pax Americana“ liege in der amerikanischen Innenpolitik: in der fehlenden Bereitschaft, die im ganzen eher moderaten Kosten für die Bewahrung dieser Führungsrolle aufzubringen.

Die USA mögen in ihren Machtressourcen auf lange Zeit zwar unangefochten bleiben, doch die Umsetzung von Macht in Einfluß hängt auch von der Kooperationsbereitschaft

anderer Großmächte ab. Diese sieht **David Calleo** in seinem Beitrag zum *World Policy Journal* vom Herbst 1999 durch den Trend zu einer „hegemonialen globalen Strategie“ gefährdet. Calleo, der in Washington an der Paul H. Nitze School of Advance International Studies der Johns Hopkins University lehrt, plädiert für eine Strategie im Umgang mit Europa, Rußland und China, die im Grunde an der Vorstellung eines Großmächtekonzernts orientiert ist: nicht Bewahrung politischer und militärischer Hegemonie in Gestalt alter Allianzen, sondern Aufbau kooperativer Sicherheitsregime, gekennzeichnet durch eine Mischung aus regionalen Interessensphären und globalen Verantwortlichkeiten.

National Missile Defense (NMD)

Seit dem vom Kongreß verabschiedeten und von Präsident Clinton unterzeichneten National Missile Defense Act von 1999 ist die Errichtung eines nationalen Raketenverteidigungssystems zum technisch frühestmöglichen Zeitpunkt offizielle Politik der USA. Doch die allgemein gehaltene und mit Kautelen – Berücksichtigung der finanziellen und rüstungskontrollpolitischen Auswirkungen – versehene Gesetzgebung hat die NMD-Debatte keineswegs zum Verstummen gebracht. Im Vorfeld der von der Clinton-Administration für Sommer 2000 angekündigten Entscheidung über die für das Jahr 2005 anvisierte Stationierung ziehen die außen- und sicherheitspolitischen Konsequenzen vermehrt Aufmerksamkeit auf sich, insbesondere die Auswirkungen auf die Beziehungen zu Rußland und China. Steht der begrenzte Zugewinn an Sicherheit durch einen in seiner Effektivität umstrittenen Schutz vor Raketen in den Händen von Staaten wie Nordkorea, Iran und Irak in einem vernünftigen Verhältnis zu den absehbaren sicherheitspolitischen Kosten?

Um diese Frage dreht sich die Debatte, zu der **Michael O’Hanlon** von der Brookings Institution in *Foreign Affairs* vom November/Dezember 1999 einen wichtigen, die Argumente abwägenden Beitrag geleistet hat. Aus seiner Sicht ist der Aufbau eines nationalen Raketenverteidigungssystems zum Schutz vor sich abzeichnenden Bedrohungen durch „Schurkenstaaten“ sinnvoll – auch wenn die Technologie weit weniger ausgereift sei, als glühende NMD-Befürworter behaupten. Doch die Vorkehrungen zum Schutz vor Raketen von „Schurkenstaaten“ dürften nicht um den Preis einer Gefährdung der amerikanisch-russischen Sicherheitskooperation vorangetrieben werden.

NMD müsse daher mit einem breiteren Paket von Initiativen gegenüber Rußland verbunden werden. Die USA sollten unmißverständlich klar machen, daß sie keine nukleare Überlegenheit anstrebten. Noch vor einer Ratifizierung von START II durch das russische Parlament sollten die USA einseitig ihre Nuklearstreitkräfte auf das in diesem Vertrag festgeschriebene Niveau verringern und vorschlagen, die Obergrenzen in START III noch weiter abzusenken (auf 1000 Gefechtsköpfe). Mit einem reduzierten

Bereitschaftsgrad der amerikanischen Nuklearwaffen könnten russische Befürchtungen vor einem möglichen Überraschungsangriff ausgeräumt werden. Zudem sollten die USA bei der Modernisierung des löchrig gewordenen russischen Frühwarnsystems helfen und in begrenztem Maße auch bei der Raketenverteidigung Zusammenarbeit anbieten. Weiteren russischen Sicherheitsbedenken wäre entgegenzukommen – etwa durch den Verzicht, die Aufnahme der baltischen Staaten oder der Ukraine in die NATO gegenwärtig auch nur in Erwägung zu ziehen.

Neben den Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit Rußland stehen auch die Konsequenzen für die amerikanisch-chinesischen Beziehungen und die Gefahren für das nukleare Nichtverbreitungsregime im Mittelpunkt des Beitrags von **George Lewis, Lisbeth Gronlund** und **David Wright** vom Massachusetts Institute of Technology (MIT) in der Winter-1999-Ausgabe von *Foreign Policy*. Ihre These ist klar: Der geringe und keineswegs sichere Zugewinn an Sicherheit durch NMD rechtfertigt keineswegs die großen und nahezu gewissen sicherheitspolitischen Kosten.

Ihre Argumentation beruht auf einer sehr skeptischen Bewertung der Effektivität von Abwehrsystemen. Amerikanische Entscheidungsträger könnten nie die notwendige sichere Zuversicht in das Funktionieren dieser Systeme haben. Doch gerade ein solches Vertrauen sei erforderlich, soll Raketenverteidigung eine wichtige, ihr zugewiesene Aufgabe erfüllen: nämlich in Krisen den eigenen Handlungsspielraum gegenüber „Schurkenstaaten“ zu bewahren, die mit dem Einsatz von Nuklearraketen gegen die USA drohen könnten. Daß sich solche Staaten allerdings von der Entwicklung oder Stationierung weitreichender Raketen abbringen ließen, weil sie deren Nutzlosigkeit in einem Konflikt mit den NMD-gerüsteten USA erkennen müßten, glauben die Autoren nicht. Im Gegenteil: Abwehrsysteme in den USA würden eher den Anreiz zur Beschaffung von mehr eigenen Raketen vergrößern. Was schließlich die dritte Aufgabe von Abwehrsystemen angeht, die Schadensbegrenzung im Kriegsfall, so bewerten die Autoren die Risiken und Gefahren höher, die sich aus den russischen und chinesischen Reaktionen und der Unterminierung des Nichtverbreitungsregimes ergeben würden.

Wie würde Rußland tatsächlich reagieren? Die Autoren erwarten, daß es entgegen START II weiterhin Interkontinentalraketen mit Mehrfachgefechtköpfen stationieren und sich gegen die Verringerung des Bereitschaftsgrades der Raketen sperren würde – was das Risiko eines unautorisierten oder ungewollten Angriffes gegen die USA erhöhen würde. Zudem wäre an weitere nukleare Abrüstung nicht zu denken; der bisher erreichte Stand an Transparenz im nuklearen Bereich fiele der Verschlechterung der Beziehungen zum Opfer. Unmittelbarer als Rußland könnte sich China mit seinen rund 20 Interkontinentalraketen bereits von der ersten Implementierung eines amerikanischen Raketenverteidigungssystems betroffen sehen. China erhielte, so die Befürchtung, zusätzlichen Anreiz, sein nukleares Potential auszubauen – was wiederum Reaktionen in Indien und Pakistan hervorrufen könnte.

Läßt sich NMD so gestalten, daß zumindest die negativen Auswirkungen auf die amerikanisch-russische Sicherheitszusammenarbeit vermieden und chinesische Besorgnisse verringert werden könnten? Ja, meint **Theodore Postol** vom MIT in der gleichen Ausgabe von *Foreign Policy*: dann nämlich, wenn ein „boost-phase“-Verteidigungssystem in Zusammenarbeit mit Rußland aufgebaut würde, das unzweideutig allein gegen die Bedrohung durch Raketen in Staaten wie Iran, Irak und Nordkorea gerichtet wäre. Im Unterschied zu dem von der Clinton-Administration ins Auge gefaßten System würden Raketen bereits in den ersten Minuten nach dem Start und nicht erst in der Mitte ihres Fluges abgefangen werden – und zwar von Interzeptoren, die in geographischer Nähe der Raketenabschußbasen stationiert würden; zur Abwehr nordkoreanischer Raketen etwa in der Region um Wladiwostok, zur Abwehr iranischer Raketen in der Türkei oder in Aserbeidschan. Die Technologie für „boost-phase“-Abwehr stelle geringere Anforderungen als die für das geplante Abwehrsystem; gleichzeitig sei es für Staaten wie Iran, Irak und Nordkorea technologisch weit schwieriger, ein solches Abwehrsystem zu überwinden. Daß der gemeinsame amerikanisch-russische Aufbau eines solchen Abwehrsystems, das die Zustimmung dritter Staaten zur Stationierung auf ihrem Territorium voraussetzt, beträchtliche politische Probleme aufwirft, räumt der Autor ein.

Politik gegenüber Rußland

Die künftige Ausgestaltung der amerikanischen Politik gegenüber Rußland ist Thema eines Aufsatzes von **Michael McFaul**, Mitarbeiter des Carnegie Endowment for International Peace und Professor an der Stanford University, in *Foreign Policy* vom Winter 1999/2000. Entgegen der verbreiteten Besorgnis über die Entwicklung in Rußland ruft er in Erinnerung, wie viele alptraumhafte Befürchtungen sich eben nicht bewahrheitet haben: In Rußland ist kein faschistisches, imperialistisches oder neokommunistisches Regime an die Macht gekommen. Der Autor plädiert für eine dynamische, im Lichte bisheriger Erfahrungen revidierte Strategie des „engagement“.

Konkret schlägt er folgende Schritte vor: Erstens sollte die Dreiecksbeziehung zwischen USA, Internationalem Währungsfonds (IWF) und Rußland entpolitisiert werden; nicht länger dürfe der IWF als außenpolitisches Instrument mißbraucht werden, er solle vielmehr als autonome Finanzierungseinrichtung zur Unterstützung makroökonomischer Stabilität agieren. Zweitens sollte mit Ausnahme der Programme für die kooperative nukleare Abrüstung und einiger weniger anderer Bereiche die amerikanische Unterstützung nicht mehr länger an oder über staatliche russische Institutionen fließen, sondern direkt an gesellschaftliche Organisationen. Drittens sollten die USA von der festgefahrenen, vertraglich ausgehandelten nuklearen Abrüstung auf unilaterale Abrüstungsschritte umschwenken. Aufgrund der düsteren Haushaltslage werde die russische Seite wahr-

scheinlich mit entsprechenden reziproken Schritten antworten. Viertens sollte das Management regionaler Sicherheit auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion obenan auf der amerikanisch-russischen Tagesordnung stehen, wobei die USA bei der Entschärfung von Konflikten auf die OSZE setzen sollten. Die Autonomie der aus dem Zerfall der Sowjetunion entstandenen Staaten zu unterstützen, die strategischen Interessen Rußlands in Eurasien aber nicht zu bedrohen – dieser Balanceakt ist nach Ansicht des Autors die größte Herausforderung für die USA in ihrem Verhältnis zu Rußland.

Auch in der insgesamt lesenswerten kritischen Bestandsaufnahme amerikanischer Außenpolitik, die **Sherle Schweninger** vom World Policy Institute im *World Policy Journal* vom Sommer 1999 vornimmt, spielt die Gestaltung der amerikanisch-russischen Beziehungen eine wichtige Rolle: Läßt sich eine strategische Rivalität auf dem eurasischen Kontinent vermeiden, nachdem das erklärte Ziel der Integration Rußlands in die westliche Gemeinschaft nie wirklich ernsthaft verfolgt wurde und die USA mit der Ausweitung der NATO und ihrer Politik in Zentralasien und im Kaukasus eine „geopolitische Dynamik“ in die Beziehungen hineingebracht haben? Die USA – so die Forderung – sollten Rußland in dessen ohnehin schrumpfender Einflußsphäre nicht herausfordern, sondern versuchen, beiderseitig akzeptable „checks and balances“ für die Machtausübung beider Staaten in der Konfliktzone auszuarbeiten. Konkret werden zwei Initiativen vorgeschlagen: eine von Rußland und NATO initiierte „Partnership for Peace II“ mit dem Ziel gemeinsamer Friedensoperationen von NATO- und Nicht-NATO-Staaten (etwa in Georgien oder Nagorni-Karabach); und zum anderen eine am Vorbild der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl angelehnte „Eurasia Oil and Gas Association“ – als kooperativer politischer und rechtlicher Rahmen für die Entwicklung und den Transport der Energieressourcen in der Region.

Doch solche Initiativen würden die Abkehr von der Politik einer Eindämmung oder gar eines Zurückrollens russischen (und iranischen) Einflusses in der kaukasischen Region voraussetzen. Diese Politik – so schreibt **Anatol Lieven** vom International Institute for Strategic Studies in der Winterausgabe von *The National Interest* – sei von Anfang an „naiv“ gewesen. Sie beruhe auf einer grotesk übertriebenen Bedeutung der Region für amerikanische Interessen und auf einer völlig überzogenen Schätzung der dortigen Energiereserven, die sich auf nicht mehr als 2% der bekannten weltweiten Ölreserven beliefen. Die Politik amerikanischer Einflußausweitung stütze sich auf „völlig verrottete Grundlagen“: auf brutale, instabile und wirtschaftlich rückständige Diktaturen. Er fordert eine nüchterne Bestimmung der begrenzten amerikanischen Interessen in der Region, die am ehesten durch eine Politik des „engagement“ gegenüber Rußland und Iran gesichert werden könnten.

Rückblick auf den Kosovo-Krieg

Nach der in *Foreign Affairs* vom September/Oktober 1999 veröffentlichten Einschätzung von **Michael Mandelbaum** vom Council on Foreign Relations war der Kosovo-Krieg politisch ein „perfekter Fehlschlag“: das Ergebnis einer mit guten Absichten betriebenen, aber auf Fehlkalkulationen beruhenden und mit moralisch fragwürdigen Mitteln verfolgten Politik, die ihr ursprüngliches humanitäres Ziel – die Verhinderung massiven Leidens – mit den Bombenangriffen nicht erreichte und darüber hinaus politisch am Ende faktisch den Boden bereitete für ein Ziel, das gar nicht angestrebt wurde, nämlich die Unabhängigkeit Kosovos.

Nicht minder harsch fällt das Urteil aus, das **Christopher Layne** und **Benjamin Schwarz** in *The National Interest* vom Herbst 1999 über die amerikanische Politik in der Kosovo-Krise fällen: Mit unfähiger Diplomatie und strategischen Fehlkalkulationen trage die Clinton-Administration einen großen Teil der Verantwortung für das Entstehen der humanitären Katastrophe, die sie eigentlich verhindern wollte. Und die Belohnung für den Sieg sei – so der Publizist **Charles Krauthammer** in derselben Ausgabe – „another fool’s errand: the endless occupation of a murderous neighbourhood in pursuit of utopian objectives of the most peripheral strategic interest to the United States.“ Die Clinton-Administration habe, mit Ausnahme sporadischer Luftangriffe gegen Ziele in Irak, Afghanistan und Sudan, eigentlich nur „humanitäre Kriege“ geführt – und dabei den grundlegenden Widerspruch derartiger Militärinterventionen aufgezeigt: In humanitären Kriegen würden aus Rücksicht auf die fehlende Unterstützung in den USA zwangsläufig Mittel eingesetzt, die den verfolgten Zielen unangemessen seien; humanitäre Kriege müßten das Leben der eingesetzten US-Soldaten verschonen und insofern unblutig verlaufen, weil die amerikanische Öffentlichkeit nicht bereit sei, Opfer und Kosten aufzubringen, wenn es nicht um nationale Interessen gehe.

Den Versuch einer ersten abgewogenen Bilanz der Erfahrungen aus dem Kosovo-Krieg haben **Ivo H. Daalder** und **Michael E. O’Hanlon**, beide an der Brookings Institution tätig, in *Foreign Policy* vom Herbst 1999 unternommen. Die wichtigste Lehre, die sie ziehen, lautet: Genozid oder Massenmord lassen sich nicht auf einfache Weise stoppen; ohne die Bereitschaft zum Einsatz von Bodentruppen sind auch massive Luftschläge nicht erfolgreich. Die nach dem früheren Vorsitzenden der Joint Chiefs of Staff, Colin Powell, benannte „Powell-Doktrin“ – der Vorrang für den entscheidenden Einsatz überlegener militärischer Mittel und die Absage an sogenannte „chirurgische“ Schläge oder begrenzte Angriffe – sei keineswegs obsolet geworden. Die Intervention im Kosovo habe erst Erfolg gezeitigt, als sie mit der Steigerung der militärischen Intensität und mit den fortschreitenden geheimen Planungen für den Einsatz von Bodentruppen immer mehr „Powell-like“ wurde und die jugoslawische Führung zunehmend befürchten mußte, der Einsatz von Bodentruppen könne unmittelbar bevorstehen. Selbst wenn die

europäischen Verbündeten ihre militärischen Fähigkeiten ausbauen, wird – so die Einschätzung der beiden Autoren – die Hauptverantwortung für humanitäre Interventionen auch künftig bei den USA liegen. Doch Kosovo habe bestätigt, was Bosnien und Haiti bereits anzeigten: Eine Intervention in humanitären Krisen erfolge nur dann, wenn sie sich in Europa oder nahe der USA ereigneten, geringe amerikanische Verluste zu erwarten seien und die Rhetorik des Präsidenten einen Handlungszwang geschaffen habe.

In einigen von Kommentatoren zur „Clinton-Doktrin“ stilisierten Bemerkungen versprach der amtierende Präsident nach dem Ende der Kosovo-Intervention überall auf der Welt den unschuldigen Opfern von Massenmorden amerikanischen Beistand – wenn es denn in amerikanischer Macht stehe, den Morden Einhalt zu gebieten. In der Antwort, die der stellvertretende Sicherheitsberater **James B. Steinberg** in *Foreign Affairs* vom November/Dezember 1999 auf die „perfekte Polemik“ von Mandelbaum gab, ist deutlich das Bemühen zu erkennen, die damit geweckten Erwartungen zurückzuschrauben: Der Präsident habe nie gemeint, daß die USA auf jede humanitäre Tragödie auf gleiche Weise wie im Kosovo reagieren sollten oder der Einsatz militärischer Macht die einzige Möglichkeit sei zu reagieren. Die Reaktionen der USA werden, so Steinberg, vielmehr in jedem einzelnen Fall von den Handlungsfähigkeiten der USA, der Bereitschaft anderer Staaten und Institutionen zu gemeinsamem Handeln und von den nationalen Interessen abhängen, die auf dem Spiel stehen.

Liste der vorgestellten Aufsätze

- Calleo, David P.**, The United States and the Great Powers, in: *World Policy Journal*, 16 (Herbst 1999) 3, S. 11-19.
- Daalder, Ivo/O'Hanlon, Michael E.**, Unlearning the Lessons of Kosovo, in: *Foreign Policy*, (Herbst 1999) 116, S. 128-140.
- Krauthammer, Charles**, The Short Unhappy Life of Humanitarian War, in: *The National Interest*, (Herbst 1999) 57, S. 5-8.
- Layne, Christopher/Schwarz, Benjamin**, For the Record, in: *The National Interest*, (Herbst 1999) 57, S. 9-15.
- Lewis, George/Gronlund, Lisbeth/Wright, David**, National Missile Defense: An Indefensible System, in: *Foreign Policy*, (Winter 1999/2000) 117, S. 120-137.
- Lieven, Anatol**, The (*Not So*) Great Game, in: *The National Interest*, (Winter 1999/2000) 58, S. 69-80.
- McFaul, Michael**, Getting Russia Right, in: *Foreign Policy*, (Winter 1999/2000) 117, S. 58-73.
- Mandelbaum, Michael**, A Perfect Failure: NATO's War against Yugoslavia, in: *Foreign Affairs*, 78 (September/Oktober 1999) 5, S. 2-8.
- O'Hanlon, Michael**, Star Wars Strikes Back, in: *Foreign Affairs*, 78 (November/Dezember 1999) 6, S. 68-82.
- Postol, Theodore**, Hitting Them Where It Works, in: *Foreign Policy*, (Winter 1999/2000) 117, S. 132-133.
- Schwenninger, Sherle R.**, World Order Lost: American Foreign Policy in the Post-Cold War World, in: *World Policy Journal*, 16 (Sommer 1999) 2, S. 42-71.
- Steinberg, James B.**, A Perfect Polemic: Blind to Reality on Kosovo, in: *Foreign Affairs*, 78 (November/Dezember 1999) 6, S. 128-133.
- Wohlforth, William C.**, The Stability of a Unipolar World, in: *International Security*, 24 (Sommer 1999) 1, S. 5-41.