



Raketenabwehrforschung International

Koordinationsgruppe in der HSFK:
Dr. Bernd W. Kubbig, Martina Glebocki, und Alexander Wicker

Bulletin No. 33 – Frühjahr 2002

**Martina Glebocki/Mirko Jacobowski/
Bernd W. Kubbig/Alexander Wicker**

**Variationen des Themas Raketenabwehr
im historischen Längsschnitt**

**Veränderte inneramerikanische und
internationale Rahmenbedingungen:
Die „ewige Wiederkehr“ der gleichen Argumente**

„Amerikanische Administrationen kommen und gehen – das Thema Raketenabwehr bleibt bestehen.“ Unter diesem Motto ließe sich dieses Politikfeld seit Mitte der sechziger Jahre mit Blick auf die US-Debatten und -Entscheidungsprozesse zusammenfassen. Allerdings bedarf dieser Blick im historischen Längsschnitt der Fokussierung. Denn es war ein beständiges Auf und Ab, das die Entwicklung der Raketenabwehr und die inneramerikanischen Diskurse bis heute kennzeichnet. Diese zyklische Wiederkehr ist ferner dadurch charakterisiert, daß sie kaum an das Kommen und Gehen der Administrationen gebunden ist. Sie hängt vielmehr in erster Linie mit den Veränderungen im jeweiligen gesellschaftlichen Umfeld der Vereinigten Staaten zusammen, auf die die Regierungen reagieren müssen.

Die erste „Große ABM-Debatte“ bahnte sich 1967/68 und damit für die Johnson-Administration im Vorwahlkampf an. Dieser Regierung hinterließ unter dem Eindruck des Vietnam-Krieges der im Januar 1969 nachfolgenden republikanischen Nixon/Kissinger-Administration auf dem Feld der Raketenabwehr eine brisante politische Erbschaft. Der Schatten des Vietnam-Krieges lag auch über den Protesten, die sich am Ende der Johnson-Ära gegen die Aufstellung von Abwehrsystemen richteten. Die neu gewählte Nixon/Kissinger-Regierung löste das Raketenabwehrproblem mit der Sowjetunion auf politischem Wege – nämlich in bilateralen Rüstungskontroll-Verhandlungen als Teil eines neuen Konzepts gegenüber dem Antagonisten UdSSR. Mit dem Abschluß des Raketenabwehr-Vertrages (*Anti-Ballistic Missile Treaty*, ABM-Vertrag) begann eine elfjährige Zeit ohne öffentliche Kontroversen, bis Ronald Reagan mit seiner berühmten „Star Wars“-Rede am 23. März 1983 die zweite „Große Debatte“ eröffnete. Aus ABM wurde SDI, die *Strategic Defense Initiative* (Strategische Verteidigungsinitiative).

Ein Projekt aus der FG Rüstungskontrolle und Abrüstung (Leiter: Prof. Dr. Harald Müller)
In Zusammenarbeit mit der Arbeitsstelle Friedensforschung Bonn (Leiterin: Dr. Regine Mehl)
Mit freundlicher Unterstützung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau,
der Berghof Stiftung für Konfliktforschung GmbH und der W. Alton Jones Foundation

Die konservativen Gruppierungen in den USA – und zwar im gesellschaftlichen Umfeld wie im Kongreß – hatten sich mit dem Vertragsabschluß und der mit ihm verbundenen Sicherheitsphilosophie nicht zufrieden gegeben. Daß es in den siebziger Jahren und zu Beginn der achtziger zu keinem öffentlichen Diskurs gekommen war, lag hauptsächlich daran, daß es keinen Anlaß und keine Protestbewegung gab, die das rüstungspolitische Unbehagen am ABM-Vertrag kanalisieren, bündeln und zur Explosion bringen konnten. Aufgrund seiner politischen Statur und seiner Beharrlichkeit, mit der er seine „Star Wars“-Vision verfolgte, schuf Ronald Reagan ein Forum für den öffentlichen Diskurs über die Raketenabwehr. Im Unterschied zur Nixon/Kissinger-Administration hatte diese republikanische Regierung die Raketenabwehrfrage nicht geerbt, sondern selbst vorangetrieben, und Reagan reagierte nicht nur, sondern machte bewußte und einschneidende politische Vorgaben, indem er Vorschläge gesellschaftlicher Gruppen bündelte und eigene Präferenzen setzte.

Daß mit der Reagan-Ära auch die zweite Abwehrdebatte endete, lag nicht in erster Linie an der starken Kopplung zwischen diesem Präsidenten und „seinem“ wichtigstem Militärprogramm. Das Ende der zweiten „großen Debatte“ fiel zeitgleich mit der Implosion der Sowjetunion zusammen. Unter Reagans republikanischem Nachfolger George Bush hatte die Raketenabwehr angesichts der sich dramatisch und fundamental veränderten Rahmenbedingungen nicht mehr die gleiche Bedeutung. Dies galt auch für einen Teil der ersten Amtszeit des Demokraten William Clinton, der im Januar 1993 die Regierungsgeschäfte übernahm. Aber die konservativen Gruppierungen auf gesellschaftlicher Ebene – vorzüglich organisiert und mit ihren Verbündeten im Kongreß eng vernetzt – ruhten nicht. Die Sowjetunion als Feind existierte nicht mehr, aber ein anderes Problem schob sich immer mehr in den Vordergrund: das Problem der Weiterverbreitung von Massenvernichtungsmitteln und Trägersystemen hauptsächlich durch neue Staaten, durch die sich die USA bisher nicht bedroht sahen.

Wie einst Johnson sah sich Clinton rund dreißig Jahre später gezwungen, auf den merklich ansteigenden Druck aus Gesellschaft und Kongreß zu reagieren. Gegen seinen politischen Willen nahm er eine wichtige Weichenstellung zugunsten der Raketenabwehr vor. Die derzeitige George W. Bush-Regierung ist mit großer Verve dabei, Pflöcke für die Aufstellung von Abwehrwaffen einzurammen. Entsprechend ist sie dabei, den wichtigsten Stolperstein – den ABM-Vertrag – aus dem Weg zu räumen. Am 13. Dezember 2001 kündigte der Präsident an, daß sich die USA, wie im Abkommen erlaubt, aus dem Vertrag zurückziehen. Damit leitet sie – wie seinerzeit die Nixon/Kissinger-Administration zumindest vorübergehend – eine Kehrtwende in der jahrzehntelangen Raketenabwehrpolitik ein. Über die bloße Forschung, Entwicklung und das Testen hinaus wäre dieser Kurs dann – und nur dann – mehr als eine neue Variation des alten Themas, wenn eine solche Dislozierung von Dauer wäre und sich in der Militärstrategie und in der operativen Politik bleibend umsetzte. Hiervon sind wir trotz aller Entschlossenheit der Bush-Administration gegenwärtig noch weit entfernt. Es ist dieser Weg, den der folgende Aufsatz in einem Überblick nachzuzeichnen versucht; eine Einschätzung und rüstungskontrollgeleitete Perspektiven schließen ihn ab.

Raketenabwehr im Schatten des Vietnam-Kriegs: Die erste „Große Debatte“

Die erste inneramerikanische Kontroverse um die Raketenabwehr muß im Zusammenhang mit dem Vietnam-Krieg gesehen werden. Er erschütterte den Grundoptimismus der US-Bevölkerung mit seiner zum Teil ausgeprägten Technologiegläubigkeit und Technikfaszination, mit seinem bis dahin weitgehend nicht hinterfragten Vertrauen in „technical fixes“ zur Lösung im Kern nicht-technischer Probleme. Die Kritik der Öffentlichkeit gegenüber der Politik der Regierungen Johnson und Nixon macht auch vor dem Politikfeld Raketenabwehr nicht Halt.

Die Debatte begann in den beiden letzten Jahren der demokratischen Johnson-Administration, 1967/68, erreichte in der republikanischen Kissinger-Regierung ihren Höhepunkt und endete 1972 mit dem Abschluß des Raketenabwehr-Vertrages. Hier wurden besonders von vielen Naturwissenschaftlern die Argumente gegen die Pläne einer Raketenabwehr vorgebracht, die in der Reagan-Ära die Diskussion bestimmen sollten. Auch heute – 35 Jahre nach dem anfänglichen Vorhaben der Johnson-Regierung – führen die Gegner sie weitgehend unverändert an.

Ende der sechziger Jahre drehte sich die Raketenabwehrdebatte vorwiegend um die vermeintliche chinesische Bedrohung. Entschiedene Befürworter eines Raketenabwehrsystems verwiesen auf die gesellschaftlichen Entwicklungen in China, aus denen sie die Schlußfolgerung zogen, daß „Rot China“ eine „bedeutsame Bedrohung“ für die Vereinigten Staaten darstelle.¹ Dahinter stand die Befürchtung, die chinesische Führung könne sich der nuklearen Abschreckung entziehen und im Falle eines Atomkrieges Millionen Opfer in Kauf nehmen. Zudem könnten sich die USA durch die chinesische Drohung mit einem nuklearen Erstschlag in ihren Handlungsoptionen eingeschränkt sehen. Die Johnson-Regierung reagierte darauf mit der geplanten Aufstellung von Raketenabwehrwaffen („Sentinel“) in der unmittelbaren Nähe von Städten wie Boston, Seattle, Chicago und Detroit zum Schutz der Bevölkerung. Dieses Vorhaben mobilisierte jedoch von Ende 1968 bis zum Spätsommer 1969 opponierende US-Bürger in einem beispiellosen Ausmaß – auch wenn die öffentliche Meinung insgesamt kein klares Bild ergab.² Die Protestierenden sahen sich nicht durch die geplanten Anlagen geschützt, sondern im Falle eines Krieges durch sie bedroht.

Doch nicht nur von Seiten der Öffentlichkeit, auch durch den Kongreß geriet die nachfolgende Nixon/Kissinger-Regierung unter Druck. Führende Senatoren unterstützten die Zielsetzung ihrer Abwehrpläne nicht.³ Die Exekutive sah sich gezwungen, ihre Interessen in Sachen ABM substantiell neu zu definieren, vor allem als mit dem Beginn der neuen amerikanischen China-Politik der Große Vorsitzende Mao, bis vor kurzem noch der Prototyp eines irrationalen nicht-abschreckbaren Akteurs, für die Nixon-Regierung zum begehrten Partner wurde. Der Besuch des US-Präsidenten und seines Sicherheitsberaters Kissinger 1971 in Beijing stellte den ersten Höhepunkt der innovativen China-Politik dar. Das Regime in Beijing verlor so zumindest bei einem Teil der US-Elite das Image, daß es einen Atomkrieg leichtfertig in Kauf nehmen würde. An die Stelle der chinesischen Bedrohung als Begründung für die ABM-Politik trat die allbekannte sowjetische Gefahr. Schon das klare Votum des Streitkräfteausschusses des Senats vom 14. Juli 1970 verwarf das Argument der China-Bedrohung formell. Statt dessen rückte die Vernichtbarkeitsfrage der landgestützten *Minuteman*-Interkontinentalraketen (*Intercontinental Ballistic Missiles*, ICBMs) in den Mittelpunkt, für deren Schutz der Kongreß zwei *Safeguard*-Stellungen bewilligte.

Diese Neubewertung der Bedrohungslage sollte allerdings vor einem veränderten politischen Hintergrund geschehen. Die neue Administration hatte noch aus der Johnson-Ära die Zusage geerbt, mit den Sowjets Gespräche zur Begrenzung der strategischen Nuklearpotentiale zu führen. Dies versuchte sie produktiv für ein neues Konzept amerikanischer UdSSR-Politik zu nutzen. Sie wurde jetzt als Entspannungspolitik fortgesetzt und vollzog sich auf der Grundlage einer neuen Prämisse, die sich die Sowjets errüstet hatten und die zur Anerkennung Moskaus als gleichwertigem militärstrategischem Partner führte: der militärischen

Bitte zitieren als: Martina Glebocki/Mirko Jacobowski/Bernd W. Kubbig/Alexander Wicker, Variationen des Themas Raketenabwehr im historischen Längsschnitt, Raketenabwehrforschung International, Bulletin No. 33 (Frühjahr 2002), Frankfurt am Main 2002. – Dieser Beitrag ist im Rahmen eines Schwerpunktthemas "Raketenabwehr" in der Friedens-Warte (Band 76, Heft 4, 2001) erschienen.

¹ So der Abgeordnete Pucinski, in: Congressional Record, 11.3.1969, S. 5973.

² James Stephen Bowman, The 1969 ABM Debate, Dissertation, University of Nebraska, 1973, S. 127ff.

³ Henry A. Kissinger, Memoiren 1968-1973, München, 1979, S. 578.

Parität bei den Nuklearwaffen. Sie ließ Rüstungskontrolle für die US-Regierung attraktiv und notwendig erscheinen, um die sowjetische Rüstungspolitik zu steuern und kalkulierbar zu machen sowie den eigenen technologischen Vorsprung zu sichern.

So sollte die Raketenabwehrfrage als Druckmittel gegenüber der Sowjetunion dienen, um in den anstehenden SALT-Gesprächen (*Strategic Arms Limitation Talks*) Moskau zu Konzessionen zwingen zu können. Allerdings war der Kongreß nur bedingt bereit, die Raketenabwehrpolitik der Administration hierbei zu unterstützen. Im Zuge des Vietnam-Debakels pochte er zusehends auf Mitsprache bei der Gestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik und machte sich auf die Suche nach einer neuen Rolle. Das Parlament entdeckte sich zunehmend selbst als Kontrollinstitution der Regierung, mußte aber dafür die internen hierarchischen Strukturen abbauen. Für das neue Selbstverständnis und das neue Aufgabenprofil war eines wichtig: die Akquisition und die Institutionalisierung von Wissen. Erstmals lud die Legislative Kritiker und Gegner eines von der Administration für zentral gehaltenen Waffenprogramms als Gegenexperten zu Anhörungen ein. Dies stellt einen Traditionsbruch dar. Zur Furcht vor einem neuen Rüstungswetlauf bei den offensiven und defensiven Waffen kamen die Einwände vieler Naturwissenschaftler hinzu: Sie wiesen darauf hin, daß die Raketenabwehrtechnologie einfach nicht ausgereift sei, leicht von sowjetischen Nuklearwaffen ausgeschaltet werden könne – und darüber hinaus extrem teuer sei.

Führende Senatoren machten sich diese Argumentation zu eigen und versuchten, die Raketenabwehrpläne zu torpedieren. Die Befürworter einer umfassenden Raketenabwehr konnten sich dagegen nicht durchsetzen. Wenngleich es ihnen gelang, einen Aufstellungsbeschluß durchzusetzen, erzielten die Abwehrgegner doch einen beachtlichen Erfolg. Denn das 1970 bewilligte ABM-System war nur eine spärliche Version der ursprünglichen Pläne. Statt einem Schutzschild zur Verteidigung von Städten mußte sich die Administration mit zwei Abfangstellungen zum Schutz von Interkontinentalraketen begnügen. Die Debatte war damit jedoch nicht beendet: Das Rüstungsvorhaben spaltete in der Folgezeit weiterhin die öffentliche Meinung und den Kongreß, vor allem den Senat. Es blieb jahrelang bis zur Paraphierung und Verabschiedung des ABM-Vertrages im Senat das vorrangige sicherheitspolitische Thema.

Angesichts dieses Erfolgs der Raketenabwehrgegner blieb das Abwehrvorhaben in der Administration Nixon/Kissinger das, was es in der vorangegangenen Regierung gewesen war: ein primär politisch motiviertes Rüstungsvorhaben. In der Regierung Johnson hatten innenpolitische und wahltaktische Motive die Hauptrolle bei dem Beschluß für die Aufstellung von *Sentinel* gespielt.⁴ In der Nixon/Kissinger-Regierung gerieten angesichts der verhärteten Fronten im Kongreß mit den SALT/ABM-Verhandlungen außen- und verhandlungspolitische Überlegungen in den Vordergrund. Damit verlagerte sich die Dynamik, die der Kongreß anfänglich durch seine Hearings entfacht hatte, auf die beiden wichtigsten Akteure der Administration: Präsident Nixon und seinen Sicherheitsberater Kissinger. Für sie hatte eben der Abschluß des Rüstungskontroll-Abkommens Priorität. Hinzu kamen die technische Verwundbarkeit der Anlage und der Kostenfaktor. Für die USA war es in dieser Situation erfolgversprechender, auf SALT zu setzen und auf ABM-Systeme weitgehend zu verzichten, zumal sie sich ebenso wie die Sowjets mit Verve auf eine neue und erfolgversprechendere Technologie stürzten, die den Rüstungswetlauf anheizen sollte: die nuklearen Mehrfachsprengköpfe.

Das ABM-Abkommen machte die ursprünglichen Pläne der Nixon/Kissinger-Administration endgültig zur Makulatur. Es verbietet die Entwicklung, Erprobung und Aufstellung von landesweiten Raketenabwehrsystemen. Beide Seiten einigten sich auf Wunsch der US-

⁴ Rudolf Witzel, Von ABM zu SDI: Die Raketenabwehrdebatte in den USA ab 1955, in: Bernd W. Kubbig (Hg.), Die militärische Eroberung des Weltraums, Erster Band, Frankfurt/M., 1990, S. 23-55, hier S. 28ff.; Morton H. Halperin, The Decision to Deploy the ABM: Bureaucratic and Domestic Politics in the Johnson Administration, in: World Politics, 25 (1972) 1, S. 62-95.

Regierung im Sommer 1974, durch ein Zusatzabkommen zum Vertrag die erlaubten zwei Stellungen auf jeweils eine zu verringern – entweder zum Schutz einer Raketenbasis oder der Landeshauptstadt. Das Safeguard-System in Grand Forks ging im Oktober 1975 voll in Betrieb, bereits im Monat darauf beschloß der Kongreß jedoch, die als ineffizient angesehene Anlage mit Ausnahme der Radartechnologie abzureißen. Das wohl kurzlebigste militärische Großprojekt in der Geschichte der USA verschlang nahezu \$ 6 Mrd.⁵

Versuchte Kehrtwende (I): Die Debatte um SDI in der Ära Ronald Reagan

Die SDI-bezogenen Passagen aus Reagans haushaltspolitischen Fernsehansprache an die Nation vom 23. März 1983 leiteten die zweite „Große ABM-Debatte“ ein – und damit eine neue Ära in der Geschichte der Raketenabwehr.⁶ Die SDI-Befürworter favorisierten zunächst jedenfalls exotische Technologien, die zwar nur langfristig dislozierbar waren, aber über kurz oder lang dem ABM-Vertrag den Garaus gemacht hätten. Dies gilt um so mehr für die Vorschläge der sogenannten Frühstationierer. Sie wollten technologisch weniger anspruchsvolle kinetische Abfangraketen, die das feindliche Ziel durch die Wucht des Aufpralls zerstören, möglichst bald aufstellen. Das Konzept und der Zeitpunkt unterschieden sie von SDI-Unterstützern der Reagan-Linie.

Die SDI-Befürworter in Administration und Senat und die Frühstationierer

Den wesentlichen Entscheidungsträgern in Administration und Kongreß ging es vorrangig darum, die Vorsprünge der Vereinigten Staaten bei der Raketenabwehr zu erweitern oder zu bewahren. Dies zeigt schon das angestrebte Tempo bei der Strategischen Verteidigungsinitiative. Die nach der „Star Wars“-Rede für die Haushaltsjahre 1985 bis 1989 geplanten SDI-Gelder lagen fast 100% über den Mitteln, die die Reagan-Administration vor März 1983 vorgesehen hatte. Wenn überhaupt, dann ließ sich eine langfristig anvisierte amerikanische Superiorität nur auf der Basis einer überlegenen F&E-Strategie (Forschung & Entwicklung) erreichen.

Konzeptionell ging es hier nicht in erster Linie um den Schutz der Bevölkerung, sondern der landgestützten Raketen. Das war ein traditionelles und vergleichsweise unkontroverses Ziel. Anders verhielt es sich mit dem (partiellen) Bevölkerungsschutz. In dieser Frage war die US-Armee ein gebranntes Kind, hatte sie doch in völliger Fehleinschätzung der Lage die erste „Große ABM-Debatte“ dadurch ausgelöst, daß sie mit ihrem Sentinel-System die Bevölkerung in einigen großen Städten schützen wollte. US-Präsident Reagan hatte nicht explizit von einem perfekten Schutz gesprochen. Allerdings erweckte er durch seine Wortwahl den Eindruck, er erachte eine vollkommene Verteidigung als möglich. Reagans Zielvorgabe des Bevölkerungsschutzes wurde bald zu einer Herausforderung umfunktioniert, oder man ließ die spezifische Verteidigungsfunktion von SDI – ob Menschen oder als verwundbar geltende Nuklearwaffen geschützt werden sollten – gänzlich offen.

Im Sommer 1986 wurden erste Gerüchte laut, daß das Pentagon dieses zentrale Rüstungsprogramm insgeheim umstrukturierte. Verteidigungsminister Weinberger – in Sachen SDI loyales Sprachrohr Reagans – hielt bis 1987 rhetorisch an einem Bevölkerungsschutz als Ziel fest. Es gebe nur ein Raketenabwehrkonzept, nicht zwei oder drei. SDI bedeute Bevöl-

⁵ Rudolf Witzel (Fn. 4), S. 37, 44.

⁶ Die folgenden Ausführungen präsentieren frühere Arbeiten des Verfassers in kondensierter Form, vgl. insbesondere Bernd W. Kubbig, Die SDI-Debatte in der Reagan-Administration und im Kongreß ab 1983, in: ders. (Hg.), Die militärische Eroberung des Weltraums, Erster Band, Frankfurt/M., 1990, S. 94-167; siehe demnächst auch ders., Die elitäre kritische Masse. Amerikanische Naturwissenschaftler, die Raketenabwehr und der Ost-West-Konflikt, DFG-Bericht (im Erscheinen).

kerungsschutz. Als er sich am 12. Januar 1987 wiederum zur Verteidigung von Mensch und Kontinent bekannte, geschah dies in einem veränderten Zusammenhang der politischen SDI-Strategie. Als Versuchsballon lancierte Weinberger an jenem Tag zum erstenmal die Option, sobald wie möglich mit einer in Phasen verlaufenden Aufstellung von Raketenabwehrsystemen zu beginnen, statt zu warten, bis das System vollständig vorhanden sei.

Präsident Reagans Vision, Nuklearwaffen unwirksam und überflüssig zu machen, lief konzeptionell darauf hinaus, die auf atomarer Vergeltung beruhende Abschreckung („Mutual Assured Destruction“, MAD) durch ein neues System zu ersetzen. Befürworter dieser sicherheitspolitischen Fernvorstellung prägten hierfür den euphemistischen Begriff der „Wechselseitig Gesicherten Sicherheit“ („Mutual Assured Security“). Auf dem Gipfeltreffen mit Gorbatschow im Oktober 1986 in Reykjavik präsentierte Reagan eine zeitlich präzisierte Version seiner Vision: Binnen zehn Jahren sollten alle (ballistischen) Offensivraketen eliminiert sein. In der in Island erstmals öffentlich angestrebten Vision einer nuklearwaffenfreien Welt sollte SDI kein sicherheitspolitisches Allheilmittel mehr sein. Es hatte jetzt lediglich die Funktion einer Versicherungspolice vor allem für den Fall, daß die Sowjets sich nicht an ein entsprechendes Abkommen hielten und insgeheim Nuklearwaffen produzierten.

Den ersten Versuch, Reagans Vision auf eine abschreckungspolitische Grundlage zu stellen, hatte Rüstungskontrollberater Paul Nitze in seiner Philadelphia-Rede am 20. Mai 1985 unternommen. Diese Vision blieb das Fernziel, zur nuklearen Abschreckung gab es jedoch auf absehbare Zeit keine Alternative. Aber dies war nicht neu in der SDI-Debatte, wenn es auch zum Teil so wahrgenommen wurde. Neu aber war vor allem, daß der Berater des Präsidenten und des Außenministers zwei strikte Kriterien in die Diskussion einführte: Überlebensfähigkeit („survivability“) und Kostenwirksamkeit („cost-effectiveness at the margin“). Beide mußten erfüllt sein, bevor sich eine zukünftige Administration entscheiden sollte, ob sie die erforschten Abwehrsysteme auch entwickeln und aufstellen wolle.

Daß die außenpolitischen Grundorientierungen der relevanten Entscheidungsträger in der Reagan-Administration nicht einheitlich waren, schlug sich auch auf SDI nieder. Zwischen den ideologischen und pragmatischen Konservativen im Pentagon und im Außenministerium gab es Friktionen bei zentralen Fragen. Im Kongreß unterstützten etwa 60 bis 70 Abgeordnete und schätzungsweise 40 bis 45 Senatoren den Umfang und die konzeptionelle Ausrichtung, wie sie das Verteidigungsministerium in seinen jeweiligen Budgets vorsah. Für die Zusammensetzung dieser Gruppe von sicherheitspolitisch (sehr) konservativen Parlamentariern spielten die Zugehörigkeit zur Republikanischen Partei und die Leitbildfunktion des Präsidenten eine besondere Rolle.

Was diese Gruppierung von den Frühstationierern vor allem trennte, war, daß sie erst dann für eine möglichst rasche Aufstellung von Abwehrsystemen eintreten wollte, wenn diese Politik auch von Reagan und seiner Administration favorisiert wurde. Die Frühstationierer, auf deren Vorstellungen sich die Reagan-Administration konzeptionell mehr und mehr zu bewegte (siehe unten), waren in beiden Häusern des Kongresses vertreten. Insgesamt befürworteten etwa 120 der 435 Abgeordneten im Repräsentantenhaus dieses Konzept; diese Gruppe war damit nur geringfügig größer als die der Gegner in dieser Kammer. Im Senat gab es maximal zwanzig Frühstationierer. Sie teilten mit vielen SDI-Befürwortern die moralisch begründete Kritik am Abschreckungssystem und strebten langfristig seine Überwindung an.

Die Skeptiker und Gegner von SDI

Die Skeptiker bezweifelten, daß die Raketenabwehrvision Ronald Reagans realistisch war. Anders als die Gegner waren sie aber eher geneigt, die technischen Möglichkeiten der BMD-Forschung (Ballistic Missile Defense, Raketenabwehr) auch für eine landesweite Verteidigung auszuloten. Stärker als die Gegner begründeten die Skeptiker die von ihnen bevorzugten Haushaltsansätze mit den von der Größenordnung her vergleichbaren sowjetischen Raketenabwehraktivitäten. Ihre spezifische Haltung zur Strategischen Verteidigungsinitiative

war besonders von der konfusen Zieldiskussion in der Administration bestimmt: War SDI als Ersatz oder als Stärkung des nuklearen Abschreckungssystems gedacht?

Im Repräsentantenhaus machten die Skeptiker mit 100 Abgeordneten ein knappes Viertel aller Mitglieder dieser Kammer aus, im Senat waren es zwischen 20 und 25 Parlamentarier. Fiskalkonservative bildeten in beiden Häusern einen festen Bestandteil dieser Gruppierung. In der Administration konnten die führenden Militärs, Teile des State Department und Sonderberater Paul Nitze insofern als SDI-skeptisch bezeichnet werden, als sie gegen eine enorme Ausweitung des Budgets waren, sich gegen eine verfrühte Stationierung aussprachen und restriktive Kriterien für die Raketenabwehrpolitik befürworteten.

Die Gegner hielten ein System zum Schutz der amerikanischen Bevölkerung weder für machbar noch für wünschenswert. Die verworrenen und widersprüchlichen SDI-Ziele der Administration waren für sie der beste Beweis, daß wichtige Entscheidungsträger von Anfang an die Abschreckung nicht überwinden, sondern nur „verbessern“ wollten. Das aber war ein ganz anderes Konzept, als es Reagans Traum suggerierte; denn es bewegte sich nach wie vor innerhalb der herkömmlichen Logik der Abschreckung. Die „verbesserte Abschreckung“, das heißt die erhöhte Ungewißheit der sowjetischen militärischen Planer über den Erfolg eines Angriffes auf die Vereinigten Staaten, war für die SDI-Gegner nicht notwendig.

Ihr Angelpunkt war vielmehr ihre Sorge um die Zukunft der Rüstungskontrolle und, entsprechend, um die Folgen der mit diesem Militärprogramm verbundenen Rüstungsdynamik für die nationale Sicherheit. SDI oder Rüstungskontrolle – auf diese Alternative lief ihre Kritik an der Strategischen Verteidigungsinitiative hinaus. Die größte Sorge der SDI-Gegner galt dem Erhalt des zentralen Elements im Rüstungskontrollregime: dem ABM-Vertrag. Diese Gruppierung umfaßte im Repräsentantenhaus etwa ein Viertel bis ein Drittel der insgesamt 435 Abgeordneten, hinzu kamen maximal 30 der 100 Senatoren. In der Administration gab es keine erklärten Gegner von Reagans Rüstungsinitiative.

Die Umsetzung der Raketenabwehrkonzepte

Anders als die Gegner und Skeptiker der Strategischen Verteidigungsinitiative spielten die Frühstationierer nicht auf Zeit, sondern wollten sie ausnutzen: Die noch in der Amtszeit Reagans zu treffende Entscheidung, eine erste Generation von SDI-Komponenten möglichst früh zu stationieren, sollte für die folgenden Regierungen vollendete Tatsachen schaffen. Die Vorschläge, die diese Gruppierung im Kongreß einbrachte, waren jedoch kein Raketenabwehrkonzept, sondern lediglich Versatzstücke. Daß die Wirksamkeit der Technologien gering war, spielte für sie keine Rolle. Die Hauptsache war, daß der Stationierungsprozeß endlich begann. Dabei war diese Fraktion auf die entsprechenden Überlegungen der gesellschaftlichen Gruppen angewiesen, die ebenfalls auf eine Frühstationierung hinarbeiteten. So brachte der Abgeordnete Courter im August 1986 einen von der Heritage Foundation formulierten Antrag ein, 100 ABM-Abfangsysteme vertragskonform zu dislozieren. Später fand der Vorschlag des konservativen Marshall Institute vom Dezember 1986 im Vergleich zu den Plänen der entschiedenen Raketenabwehrbefürworter aus den Institutionen High Frontier und Heritage Foundation die größte Beachtung. Sie alle beruhten auf den herkömmlichen kinetischen BMD-Technologien, die im Zeitraum von dreieinhalb bis siebeneinhalb Jahren aufgestellt sein könnten. Die Kosten bewegten sich, je nach Umfang und militärischer Aufgabe, zwischen \$ 3,5 und \$ 121 Mrd., andere Einschätzungen lagen mit \$ 200-300 Mrd. noch viel höher.⁷

Den Kritikern ging es dagegen darum, das SDI-Programm zu verlangsamen und verfrühte Entscheidungen hinauszuzögern. Deshalb forderten sie ab 1986, die von der Administration beantragten Zuwachsraten des SDI-Haushalts beträchtlich zu vermindern. Die Gegner gin-

⁷ Erik K. Pratt, *Selling Strategic Defense. Interests, Ideologies, and the Arms Race*, Boulder / London, 1990, S. 96.

gen in ihren Vorstellungen noch einen beträchtlichen Schritt weiter als die Skeptiker. Sie wollten das präsidiale Programm stoppen oder auf ein wesentlich weniger umfangreiches Forschungsprojekt zurückstutzen. In konkreten Zahlen hieß dies: den von den Befürwortern geforderten Haushalt auf das Ausmaß von rund \$ 1 Mrd. zu reduzieren, das er vor Reagans „Star Wars“-Rede ungefähr hatte.

Diese Auseinandersetzungen zwischen Administration und Kongreß müssen vor dem Hintergrund der inneramerikanischen Konstellationen betrachtet werden. Allerdings läßt sich die Haltung der Öffentlichkeit zu einer bestimmten SDI-Politik oder gar zu bestimmten technologischen Konzepten (etwa zur Frühstationierung) nicht klar ermitteln. Dies ist nicht zuletzt auf das Unwissen der Bevölkerung zurückzuführen. Eines wußte sie jedoch: Die Strategische Verteidigungsinitiative war das Herzensprogramm Ronald Reagans. Ihr kontinuierliches Nichtwissen setzte sie, solange Reagan als stark perzipiert wurde, in ebenso beständiges politisches Vertrauen in ihn um.

Im Längsschnitt gesehen hatte Reagan es besser als Nixon und Kissinger: Das damalige Führungsduo stand während der ersten ABM-Debatte einer gespaltenen Öffentlichkeit gegenüber. Selbst wenn die Mehrheit die ABM-Politik der Regierung unterstützt hätte, hätte sich dies angesichts der noch nie dagewesenen regionalen Massenproteste kaum für das damalige Raketenabwehrsystem instrumentalisieren lassen. Dies war der große Unterschied zwischen der ersten und der zweiten Debatte. Aufgrund der Proteste während der ersten Kontroverse ist es deshalb auch im Hinblick auf die Reagan-Ära unangebracht, von einem festen Konsens in der Bevölkerung in Sachen SDI zu sprechen. Diesen Befund bestärken die Umfragen genauso wie die polarisierten gesellschaftlichen Gruppierungen – auf der Seite der Gegner zählen zu ihnen etwa die Naturwissenschaftler-Vereinigungen Federation of American Scientists und die Union of Concerned Scientists oder die Arms Control Association; auf der Seite der Abwehrebefürworter ist in erster Linie die Heritage Foundation zu nennen.

Raketenabwehr und Rüstungskontroll-Politik

Anfang Oktober 1985, ein halbes Jahr nach der Wiederaufnahme der Genfer Rüstungskontrollverhandlungen mit der UdSSR, deutete die Reagan-Administration (zunächst gegen den Widerstand des State Department) unilateral auf einer juristisch kaum haltbaren Grundlage den ABM-Vertrag in einem entscheidenden Punkt neu. Danach sollten plötzlich Tests und Entwicklung von zukünftigen weltraumgestützten Technologien erlaubt sein. Hierzu zählten Laser- und Teilchenstrahlenwaffen, also das Kernstück der Strategic Defense Initiative. Mit dieser sogenannten weiten Interpretation des ABM-Vertrages brach die Regierung Reagan mit der sogenannten engen Deutung aller US-Administrationen seit Nixon/Kissinger. Sie brach auch mit der Auslegung des ABM-Abkommens, das bis dahin in der Reagan-Bürokratie selbst verbindlich gewesen war.

Die einseitig vorgenommene Neuauslegung war der Versuch der amerikanischen Regierung, sich einen Freifahrtsschein für ihre Raketenabwehrpolitik zu verschaffen und ihr den Anschein der Legalität zu geben. Gleichzeitig sollte mit diesem unilateralen Akt der ABM-Vertrag aufgeweicht werden, wenn man ihn angesichts der vorherrschenden Kräfteverhältnisse schon nicht aufkündigen konnte. Die Sowjets, die Europäer und die amerikanischen Kongreßabgeordneten protestierten energisch. Die Regierung Reagan sah sich daraufhin im Oktober 1985 zu einem Kompromiß gezwungen. Er bestand aus einem juristischen Ja und einem politischen Nein zur neuen Interpretation: Über die reine Forschung hinaus seien Tests und Entwicklung erlaubt – die weite Auslegung sei völlig legitim; aber SDI werde in Übereinstimmung mit der alten, restriktiven Deutung durchgeführt. Außenminister Shultz erklärte jedoch im Februar 1987 vor dem Kongreß, die Administration erörtere gegenwärtig, ob man das SDI-Programm an der weiten Interpretation des ABM-Vertrages ausrichten solle. Die neue Position des State Department war offensichtlich das Ergebnis eines weiteren bü-

rokratischen Kompromisses mit den entschiedenen SDI-Befürwortern vor allem im Pentagon. Sie drängten Anfang 1987 auf eine baldige Entscheidung Reagans für eine möglichst rasche Aufstellung von Raketenabwehrsystemen im Weltraum. Weinberger hatte offenbar auf diese Option verzichtet, und Shultz hatte dafür seine Zustimmung zur weiten Deutung des ABM-Vertrages gegeben.

Im Kongreß wuchs der Widerstand, es kam zu einer Machtprobe, die auf der Seite des Senats von Senator Nunn angeführt wurde, dem ausgewiesenen konservativen Militärfachmann. Er prophezeite in seinem Brief an Reagan vom 6. Februar 1987, die einseitige Entscheidung der Administration, die traditionelle Deutung zu mißachten, werde eine verfassungsrechtliche Konfrontation großen Ausmaßes nach sich ziehen. Im Senat brachten Sam Nunn und Carl Levin einen Zusatzantrag ein, der die Möglichkeit des Kongresses, mit der traditionellen Interpretation zu brechen, beträchtlich erschwerte: Eine Mehrheit in beiden Häusern müsse einem solchen Beschluß zustimmen. Auch im Repräsentantenhaus verabschiedete man 1987 einen Zusatzantrag, der die traditionelle, enge Interpretation des ABM-Vertrages für verbindlich erklärte. Der erste inneradministrative Kompromiß vom Oktober 1985 blieb daher unangetastet, die weite Interpretation gab es weiterhin nur auf dem Papier. Der Kompromiß führte dazu, daß das Pentagon einige Experimente verschieben und so umstrukturieren mußte, daß sie mit der engen Auslegung des ABM-Vertrages vereinbar waren.

Was die bilateralen Gespräche mit den Sowjets anbelangt, so durchzog der unantastbare Vorrang von SDI in der Ära Reagan die gesamten Genfer Verhandlungen, die im März 1985 begannen. Er bestimmte auch Reagans Politik in Reykjavik und die US-Position in Genf im Jahr 1987 (siehe oben). Reagan plädierte auf dem Gipfel am 10./11. Oktober 1986 für eine Aufstellung von ABM-Systemen nach zehn Jahren; allerdings sollten Forschung, Entwicklung und Tests im Rahmen der weiten Interpretation des ABM-Vertrages fortgesetzt werden, während beide Seiten ihre ballistischen Raketen gleichzeitig in diesem Zeitraum abschaffen sollten. Die US-Position lief auf eine Beendigung des unbegrenzt geltenden Abkommens und entsprechend auf ein unkontrolliertes SDI-Programm hinaus, ferner stellte er eine baldige Stationierung von Raketenabwehrsystemen in Aussicht. Die Moskauer Regierung blieb auf ihre Weise vorübergehend unbeweglich. Sie strebte eine nuklearwaffenfreie Welt ohne Raketenabwehrpotentiale im Orbit an.

Die gegensätzlichen Auffassungen zur Weltraumrüstung kamen auch am Genfer Verhandlungstisch am deutlichsten in der Interpretation des ABM-Abkommens zum Ausdruck. Beide Supermächte bewegten sich in dieser Frage zunehmend voneinander weg; gleichzeitig entfernten sie sich stärker vom Vertragstext. Nach dem Gipfeltreffen deutete Gorbatschow beim Shultz-Besuch Mitte April 1987 eine flexiblere Position bei den erlaubten SDI-Aktivitäten an. Offensichtlich schlug dies bei den Verhandlungen in Genf aber nicht zu Buche. Die Abrüstungspolitische Dynamik, die bei den Mittelstreckenwaffen im Dezember 1987 zu einem historischen Vertrag führte, der eine ganze Kategorie von zum Teil modernsten nuklearen Vernichtungswaffen beseitigte, ließ sich nicht auf das Kernstück der Reaganschen Militärprogramme übertragen. Im sich eröffnenden Meer von Rüstungskontrolle blieb SDI verhandlungspolitisch der unbewegliche Fels.

Das insgesamt ambivalente Ergebnis der zweiten „Großen Debatte“ in konzeptioneller, budgetärer und rüstungskontrollpolitischer Hinsicht zusammengefaßt: Reagans langfristige Vision und die mit ihr verbundene Rhetorik, von denen zunächst eine mobilisierende Wirkung ausgegangen war, wirkte am Ende der Ära antiquiert. Sie hatte spätestens ab 1986 bei der informierten Öffentlichkeit an Schubkraft verloren. Die Kluft zwischen den exotischen Technologien auf dem Reißbrett und den propagierten Anforderungen in einem möglichen Krieg mit der Sowjetunion war unübersehbar. Das spätere, auf eine baldige Stationierung von kinetischen Waffen ausgerichtete SDI-Konzept hielt einer kritischen Evaluierung unter dem Aspekt der Machbarkeit ebenfalls nicht stand. Trotz allem wurde SDI im Haushalt großzügig ausgestattet: Der gesamte Raketenabwehrbereich blieb mit circa \$ 3,5 Mrd. auf einem hohen Niveau, das ungefähr Dreifache des Etats (1982) vor Reagans „Star Wars“-Rede.

Aus rüstungskontrollpolitischer Sicht kann nicht hoch genug veranschlagt werden, daß sich die Pläne für eine möglichst frühe Aufstellung von Abwehrsystemen nicht verwirklichen ließen. Es kam zu keiner unilateralen Aufkündigung des ABM-Vertrages, wie dies die Frühstationierer anstrebten. Die Reagan-Administration verlor auch den Kampf um die weite versus enge Deutung des ABM-Vertrages und hielt sich bis zum Schluß formell an die traditionelle Interpretation. Die Gründe für die Niederlage: Durch ihr politisch unsensibles Vorpreschen schuf sie eine Koalition von liberalen Rüstungskontrolleuren *und* moderaten bis konservativen Parlamentariern.

Dennoch blieb die Raketenabwehr auch unter Reagans Nachfolger George Bush das größte militärische Programm. Es änderte seinen Namen – aus SDI wurde GPALS, das die USA gegen weltweite und gleichzeitig begrenzte Raketenangriffe insbesondere aus Staaten der Dritten Welt schützen sollte (Global Protection Against Limited Strikes). Es bestand auch weiterhin aus weltraumgestützten Komponenten („Brilliant Pebbles“) zur Abwehr feindlicher Raketen strategischer Reichweite, wertete aber auch die taktischen Systeme auf. Damit wollte die neue republikanische Administration die Raketenabwehr an die Rahmenbedingungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts anpassen, die Schurkenstaaten-Problematik hat hier ihren Ausgangspunkt. Insgesamt jedoch verlor die Raketenabwehr in Bushs Amtszeit – wie auch in den ersten Jahren der Clinton-Administration – an Schwung.⁸

Weichenstellung: Die dritte große Kontroverse in der Amtszeit Bill Clintons⁹

Strategische Stabilität durch Verzicht auf umfassende Raketenabwehr

Der Amtsantritt der Clinton-Administration bedeutete zugleich eine neue Prioritätensetzung der amerikanischen Raketenabwehrpolitik. Die demokratische Regierung, die mit dem Anspruch angetreten war, die marode US-Wirtschaft zu sanieren und sich der Innenpolitik zu widmen, betonte außenpolitisch einen zupackenden Multilateralismus. Den Proliferationsgefahren wollte sie in erster Linie durch Rüstungskontrolle begegnen. So sprach sie sich für eine unbefristete Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrags aus und machte sich zum Vorreiter eines Umfassenden Nuklearen Teststopps.

In der Raketenabwehrpolitik vollzog die Exekutive in Washington eine Abkehr von den umfassenden Plänen ihrer Vorgängerregierungen. Konzeptionell und budgetär betonte sie die Entwicklung von weltweit aufstellbaren regionalen Raketenabwehrsystemen zur Verteidigung von amerikanischen Truppen gegen Flugkörper mit kurzer und mittlerer Reichweite (TMD, Theater Missile Defense). Demgegenüber rückte die territoriale Raketenverteidigung (National Missile Defense, NMD) ins zweite Glied. Die Clinton-Regierung stützte diese Abwehrvariante auf den Status eines bloßen Forschungsprogramms zurück, das die Vereinigten Staaten am Ende in die Lage versetzen sollte, ein landesweites Raketenabwehrsystem zu stationieren – eine entsprechende Bedrohungslage vorausgesetzt.

Diese Neuorientierung spiegelte sich auch in der Struktur der beantragten Haushaltsmittel wider. So beantragte die Administration für das Fiskaljahr 1995 insgesamt \$ 3,25 Mrd. in

⁸ Zu George Bush siehe Bernd W. Kubbig / Harald Müller, Nuklearexport und Aufrüstung: Neue Bedrohungen und Friedensperspektiven, Frankfurt/M., 1993, S. 37-68.

⁹ Dieses Kapitel basiert auf Mirko Jacobowski, Kehrtwende: Strategische Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik während der Clinton-Administration (1993-1999), Diplomarbeit, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt/M., 2001.

diesem Bereich, davon waren \$ 2,1 Mrd. für regionale Raketenabwehrsysteme vorgesehen, während für die NMD nur \$ 587 Mio. ausgegeben werden sollten.¹⁰

Die US-Regierung bekannte sich zudem zur engen Deutung und damit zur Stärkung und dem Erhalt des ABM-Vertrags.¹¹ Die unilaterale Uminterpretation des Raketenabwehrvertrags durch die Reagan- und Bush-Administration – nach der die Entwicklung und das Testen von weltraumstationierten ABM-Systemen und Komponenten vertragskompatibel seien, solange sie sich auf „exotische“ Technologien stützten – revidierte die Clinton-Administration in einem Brief an den Kongreß vom 13. Juli 1993 offiziell. Der ABM-Vertrag leitete auch die Politik gegenüber Moskau an. So bekräftigten Clinton und der russische Präsident Jelzin auf ihren Gipfeltreffen wiederholt, das Abkommen als „Eckstein strategischer Stabilität“ anzuerkennen und aufrechtzuerhalten.

Konflikte zwischen Rußland und Moskau entzündeten sich jedoch im Bereich der regionalen Raketenabwehr. Da der ABM-Vertrag Systeme zur Abwehr strategischer Waffen verbietet, ohne klarzustellen, wie dieser Terminus zu definieren ist, ergibt sich eine Grauzone. Dies veranlaßte die Administration dazu, mit den Russen ab November 1993 über die Abgrenzung zwischen taktischer und strategischer Abwehr zu verhandeln. Mehr als ein Kompromiß kam dabei nicht heraus: TMD-Systeme, deren Abfangkörper nicht schneller als 3 km/s fliegen und gegen Ziele mit einer Geschwindigkeit bis zu 5 km/s und einer Reichweite von bis zu 3500 km eingesetzt werden können, sind vertragskompatibel. Bis zu einer vertraglichen Einigung können die USA und Rußland unilateral entscheiden, ob Abfangraketen, die schneller fliegen, mit dem Abkommen vereinbar sind.¹²

Die republikanische Revolution als Auslöser der dritten Abwehrdebatte

Der Sieg der Republikaner bei den Midtermwahlen 1994 in beiden Kammern des Kongresses veränderte auch die Parameter der Raketenabwehrdebatte. In den Reihen dieser Partei vollzog sich ein erheblicher Rechtsruck. Ihr extrem konservativer Flügel aus den Südstaaten sowie die religiöse Rechte gewannen zusehends an Einfluß. Dies nutzten äußerst konservative Institutionen wie die Heritage Foundation und das Center for Security Policy, die sich für die Raketenabwehr stark machten. Schon im Wahlkampf hatten die Republikaner die von diesen gesellschaftlichen Akteuren erhobene Forderung nach einem umfassenden Raketenschutzschild an zentraler Stelle in ihr Wahlprogramm aufgenommen. Ausgestattet mit klaren Mehrheiten in Repräsentantenhaus und Senat machten sie sich daran, ihre außenpolitischen Ziele in die Tat umzusetzen: die Wiederbelebung amerikanischer militärischer Stärke und der Verzicht auf multilaterale UNO-Engagements.

Der von ihnen anvisierte Raketenschutzschild war nicht mehr dazu gedacht, das US-Territorium gegen einen massiven Raketenangriff zu schützen. Es sollte vielmehr als elementarer Bestandteil republikanischer sicherheitspolitischer Vorstellungen ein Maximum amerikanischer Handlungsfreiheit gewährleisten. Dahinter steckt die Überzeugung, die Verwundbarkeit der USA gegen Angriffe mit ballistischen Raketen könnte die Vereinigten Staaten in Krisensituationen erpreßbar machen und sie davon abhalten, ihre nationalen In-

¹⁰ Vgl. Malcolm R. O'Neill, Direktor der Ballistic Missile Defense Organization, in: 103/2 U.S. Congress, Senate, Committee on Armed Services, Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 1995 and the Future Years Defense Program: Part 7, Nuclear Deterrence, Arms Control, and Defense Intelligence, Hearings, Washington, D.C., 1994, S. 520f.

¹¹ Vgl. Dunbar Lockwood, Administration Backs 'Narrow' Interpretation of ABM Treaty, in: Arms Control Today, 23 (1993) 7, S. 22.

¹² Vgl. Brian P. Curran, Charting a Middle Course: The Clinton Administration, Theatre Missile Defence and the ABM Treaty, in: Contemporary Security Policy, 17 (1996) 3, S. 395-429, hier S. 402.

teressen durch ein internationales Eingreifen zu verteidigen.¹³ Die nukleare Abschreckungsstrategie erweist sich aus dieser Sicht in derartigen Situationen als unzureichend, da es sich bei dem Iran, Irak, Libyen, Syrien oder Nordkorea um irrationale Akteure handelt, die der Logik der Abschreckung nicht zugänglich sind.

Das Streben dieser „Schurkenstaaten“ nach Massenvernichtungsmitteln und Langstrecken-trägerraketen beurteilen die Abwehrbefürworter weniger aus regionalen sicherheitspolitischen Motiven, sondern erachten es als unmittelbare Bedrohung der USA und deren Interessen. Zudem sind die Republikaner der Ansicht, daß sich die Weiterverbreitung von WMD und Trägersystemen durch Verträge und Abkommen wie dem Raketentechnologiekontrollregime nicht verhindern lasse. Deshalb setzen sie stärker auf unilaterale militärtechnologische Strategien, um das Proliferationsproblem zu bekämpfen. Dies traf nicht nur auf die Raketenabwehrfrage zu, vielmehr liefen die Republikaner gegen jegliche Form der multilateralen Rüstungskontrolle Sturm. So weichte gerade der Senat mit dem ultrakonservativen Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, Jesse Helms, die Chemiewaffenkonvention auf, und auch der Umfassende Nukleare Teststoppvertrag geriet von Anfang an unter Druck.

Das ABM-Abkommen, das die Dislozierung eines landesweiten Abwehrsystems verbietet, stand im Zentrum ihrer Attacken. Er sei in seiner derzeitigen Form nicht länger im Interesse der Vereinigten Staaten und solle entweder bilateral mit Moskau an die amerikanischen Raketenabwehrpläne angepaßt oder bei russischem Widerstand einseitig aufgekündigt werden. Die russischen Bedenken, ein amerikanisches Raketenabwehrsystem werde Moskaus nukleare Zweitschlagsfähigkeit in Frage stellen und zu einem neuen Rüstungswettlauf führen, der die bisherigen Fortschritte der nuklearen Abrüstung gefährde, ignorierten die Republikaner schlichtweg. Im Gegensatz zur Clinton-Administration und den Demokraten im Kongreß wollten sie eine Abkehr von der „Russia First!“-Politik erreichen.

Bereits kurz nach dem Zusammentreten des neuen Kongresses brachten die Republikaner im Repräsentantenhaus den National Security Revitalization Act ein, der vorsah, daß das Pentagon innerhalb von 60 Tagen einen verbindlichen Plan für die schnellstmögliche Aufstellung eines Nationalen Raketenabwehrschirms vorlegen sollte. Er beinhaltete zusätzlich die Steigerung des Etats in diesem Bereich von \$ 3 Mrd. auf \$ 4 Mrd.

Diese Pläne scheiterten jedoch nicht zuletzt wegen am Widerstand der auf einen Haushaltsausgleich bedachten Defizitfalken aus der eigenen Fraktion. Vierundzwanzig von ihnen stimmten im Frühjahr mit den Demokraten für einen stark abgeschwächten Vorschlag. Aus der verbindlichen Aufstellung wurde die „Entwicklung von Optionen für die Stationierung“, das Abwehrsystem sollte ferner aus bodenstationierten Elementen anstatt aus anspruchsvolleren weltraumgestützten Komponenten bestehen.

Verhärtete Konstellationen in der Debatte

Langsam reagierte die Administration jedoch auf den Druck aus den Reihen der Republikaner. Die vom Verteidigungsministerium Anfang 1996 durchgeführte Ballistic Missile Defense Program Review nahm eine erhebliche Umorientierung des bisherigen bloßen Forschungsprogramms zur Entwicklung von Aufstellungsoptionen vor. National Missile Defense wurde – und das stellt einen großen Sprung dar – von einem Forschungsprojekt zu einem Programm zur Dislozierung. Das neu formulierte Ziel firmierte unter dem Etikett „3+3“: Einer dreijährigen Entwicklungs- und Planungsphase sollte, falls die Bedrohungslage dies notwendig mache, eine dreijährige Beschaffungs- und Aufstellungsperiode bis zum Jahre 2003 folgen. Damit legte die Clinton-Administration zum ersten Mal Pläne vor, die eine konkrete Dislozierung territorialer Abwehrsysteme in Betracht zogen.

¹³ Vgl. den Aufsatz von Curt Weldon, einem der vehementesten Befürworter eines NMD-Systems im Repräsentantenhaus: Curt Weldon, Why We Must Act at Once, in: Orbis, 40 (1996) 1, 1996, S. 63-69.

Dieses Entgegenkommen der Administration in der Raketenabwehrfrage war jedoch den Republikanern nicht ausreichend. Sie drängten weiterhin auf einen verbindlichen Aufstellungsbeschuß. Ferner versuchten sie, Robert Dole, dem republikanischen Präsidentschaftskandidat und als Mehrheitsführer im Senat Sponsor des Defend America Act of 1996, ein klares verteidigungspolitisches Profil zu verleihen. Auf diese Weise sollte er sich als deutliche Alternative zu Präsident Clinton präsentieren.

Jedoch scheiterten die republikanischen Vorhaben immer wieder an vier Faktoren¹⁴: *Erstens* gelang es ihnen nicht, die Gesellschaft für dieses Vorhaben einzunehmen. Die Prioritäten der Amerikaner lagen eindeutig auf der Innenpolitik, Außen- und Sicherheitspolitik rangierte nicht einmal unter den zehn Themen, denen sie ihre Hauptaufmerksamkeit widmeten.¹⁵ *Zweitens* sahen auch viele republikanische Parlamentarier die Kosten der Raketenabwehrpläne als zu hoch an. So bezifferte das Congressional Budget Office die finanziellen Aufwendungen für ein mehrschichtiges System bis zum Jahre 2010 auf \$ 31 Mrd. bis 60 Mrd. *Drittens* teilten zentrale Akteure der Regierung, des Militärs und der Demokraten im Kongreß die Bedrohungseinschätzung der Republikaner nicht. Sie setzten weiterhin auf diplomatisch-politische Mittel, um das Proliferationsproblem zu bekämpfen *Viertens* gelang es den Republikanern nicht, das Militär als Verbündeten zu gewinnen. Es lehnte einen Crashkurs in der Raketenabwehrfrage weiterhin ab. Die republikanischen Pläne erreichten noch nicht die kritische Masse, um die Regierung auf die Aufstellung eines Nationalen Raketenabwehrsystems verpflichtet zu können.

Jedoch machten sich gerade die Republikaner im Senat zum Vorreiter einer aggressiven Raketenabwehrpolitik. Sie versuchten 1996, das „Gesetz zur Verteidigung Amerikas“ unter allen Umständen zur Abstimmung zu bringen, um „[...] eine klaffende Lücke in der Politik der nationalen Sicherheit der Vereinigten Staaten zu schließen“.¹⁶ Sie scheiterten jedoch am geschlossenen Widerstand der Demokraten, die die Abstimmung über das „Gesetz, um Amerika unsicherer zu machen“¹⁷ durch einen Filibuster verhinderten: Den Republikanern gelang es trotz der Mobilisierung aller 52 Stimmen aus der eigenen Fraktion nicht, mehr als eine Stimme aus dem demokratischen Lager zu gewinnen, um die notwendigen 60 Stimmen zu erreichen und so die Abstimmung zu erzwingen.

Angesichts dieser Konstellationen schienen die republikanischen Versuche, die Regierung durch Gesetzgebungsbeschlüsse dazu zu veranlassen, vor dem Jahr 2000 über eine Dislozierung zu entscheiden, erneut zum Scheitern verurteilt. Zwar waren diese Vorhaben in beiden Kammern mehrheitsfähig. Wie in den Vorjahren war jedoch absehbar, daß die Republikaner weiterhin nicht über die erforderlichen Mehrheiten verfügen würden, um ein Veto des Präsidenten zu überstimmen bzw. einen demokratischen Filibuster im Senat zu verhindern.

Weiterhin zogen sich die Demokraten im Senat auf den Standpunkt zurück, ballistische Raketen in den Händen von „Schurkenstaaten“ stellten zwar eine Bedrohung dar. Die Regierung trete ihr jedoch mit dem Raketenabwehrprogramm angemessen entgegen. Zudem existierten unkonventionelle Arten der Verbringung von Massenvernichtungsmitteln – so z.B. Kofferbomben oder das Versprühen von biologischen Kampfstoffen –, gegen die ein NMD-System nichts auszurichten vermag. Die Abwehrpläne könnten sich sogar für den Fall als kontraproduktiv erweisen, daß sie die Russen veranlassen, bestehende Abrüstungsverträge nicht zu ratifizieren bzw. aufzukündigen. Der ABM-Vertrag sei hingegen weiterhin ein

¹⁴ Vgl. hierzu Joseph Cirincione, Why the Right Lost the Missile Defense Debate, in: Foreign Policy, Nr. 106, Frühjahr 1997, S. 39-55.

¹⁵ Vgl. John E. Rielly (Hg.), American Public Opinion and Foreign Policy 1999, Chicago, 1999., S. 7-8.

¹⁶ So Senator Strom Thurmond (R-SC) in: Congressional Record, 23.5.1996, S. S 5627.

¹⁷ So betitelte Senator Levin (D-MI) den Defend America Act. In: Congressional Record, 23.5.1996, S. S 5628.

wichtiges Rüstungskontrollinstrument. Sein Wert liege darin, tiefe Reduktionen im offensiven nuklearen Bereich erst zu ermöglichen.

Raketenabwehr als gesetzlicher Auftrag

Während die Gegner der republikanischen Pläne ihre Reihen weiterhin geschlossen hielten, veränderten zwei Geschehnisse im Sommer 1998 den Diskurs über Raketenabwehrsysteme im politischen System dauerhaft und leiteten die amerikanische Wende in diesem Politikfeld ein. Im Juni 1998 legte die Rumsfeld-Kommission ihren Bericht¹⁸ über die Bedrohung der USA durch ballistische Raketen vor. Sie war auf Initiative des Kongresse eingerichtet worden. Ihre Aufgabe war es, die Bedrohungsanalyse der Geheimdienste zu überprüfen.

Die Vorstellung ihrer Hauptergebnisse sollten die Debatte um die Bedrohung der USA nachhaltig verändern, stellte das Gremium doch fest, daß Staaten, die nach Interkontinentalraketen streben, in fünf Jahren (im Falle des Iraks in zehn Jahren) in der Lage seien, durch Raketenangriffe massive Zerstörungen auf dem Territorium der Vereinigten Staaten anzurichten. Zudem wären die USA über Jahre hinweg nicht in der Lage, den Beginn eines solchen Beschaffungsprogramms festzustellen. Die Bedrohung sei somit akuter, als es die offiziellen Geheimdienstanalysen angenommen hatten. Was sie besonders besorgniserregend macht, sei die abnehmende Fähigkeit der US-Geheimdienste, diese Raketenprogramme aufzuspüren. Zudem könnten Problemstaaten bei der Entwicklung von ballistischen Raketen und Massenvernichtungsmitteln zunehmend auf ausländische Hilfe setzen.

Zusätzliche Munition erhielten die Raketenabwehrbefürworter durch ein zweites Ereignis: den Raketentest Nordkoreas. Am 31. August 1998 testete Pjöngjang eine Taepo Dong 1-Rakete, um einen Satelliten in den Weltraum zu befördern. Die Tatsache, daß das Trägersystem entgegen allen Einschätzungen der amerikanischen Geheimdienste über eine dritte Antriebsstufe verfügte, lieferte eine anschauliche Bestätigung der Feststellungen des Rumsfeld-Reports – das also die Vorwarnzeit der USA, ein fortgeschrittenes Raketenprogramm aufzuspüren, drastisch gesunken sei.

Der wegen der Lewinsky-Affäre durch das von den Republikanern initiierte Impeachment-Verfahren bedrohte Präsident holte in dieser Situation angesichts des zunehmenden republikanischen Drucks zum Befreiungsschlag aus und verfolgte eine Strategie, die ihm in den Vorjahren schon in der Innenpolitik Erfolg beschert hatte: Er ging auf die Vorstellungen der Republikaner zu, um ihnen so den Wind aus den Segeln zu nehmen. In seiner State of the Union-Ansprache vom 19. Januar 1999 sprach er sich dafür aus, die Verteidigungsausgaben, die seit 1985 gesunken waren, wieder zu erhöhen. Am Folgetag ließ Verteidigungsminister Cohen dann bei einer Pressekonferenz die Bombe platzen: Angesichts der im Juni 2000 anstehenden Entscheidung über die Aufstellung eines NMD-Systems werde die Administration in den nächsten sechs Jahren Finanzmittel in Höhe von \$ 6,6 Mrd. zusätzlich zu den schon veranschlagten \$ 4 Mrd. bereitstellen, als Grund nannte er die reale und ansteigende Bedrohung. Der Rumsfeld-Report sowie der nordkoreanische Raketentest hätten deutlich gemacht, daß „[...] sich die Vereinigten Staaten tatsächlich einer Raketenbedrohung unseres Territoriums aus einem Schurkenstaat ausgesetzt sehen, gegen die wir das amerikanische Volk verteidigen müssen.“¹⁹

Die Administration erwarte – so Verteidigungsminister Cohen –, daß das Kriterium der Bedrohung bald eine Aufstellung rechtfertige, so daß die technologische Machbarkeit der entscheidende Faktor sei. Aus diesem Grunde streckte die Regierung das „3+3“-Programm

¹⁸ Die der Öffentlichkeit zugängliche Zusammenfassung des Berichts ist u.a. abgedruckt in: 105/2 U.S. Congress, House, Committee on National Security, Findings and Conclusions of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States, Hearing, Washington, D.C., 1998, S. 43-115.

¹⁹ Washington Hyperfile, 20.1.1999, Nr. 307.

auf ein „3+5“-Programm, um den Vorwürfen der Kritiker zu begegnen, die Vereinigten Staaten würde vorschnell auf noch nicht ausgereifte Technologien setzen. Bis zum Jahre 2005 werde die Technologie dann verfügbar sein.²⁰

Um die amerikanischen Raketenabwehrpläne zu ermöglichen, solle der ABM-Vertrag in bilateralen Verhandlungen mit Rußland entsprechend abgeändert werden. Allerdings betonte Verteidigungsminister Cohen ausdrücklich, daß die USA für den Fall, daß Moskau nicht mit sich reden läßt, die Option hätten, den Vertrag mit sechsmonatiger Vorlaufzeit einseitig aufzukündigen.

Damit erzielten die Republikaner nach jahrelangen Versuchen, die Administration von der Notwendigkeit einer territorialen Raketenabwehr zu überzeugen, einen Triumph. Die Administration schwenkte auf den republikanischen Kurs ein und machte sich selber zum Advokaten einer nationalen Raketenverteidigung. In dieser Situation brachten die Republikaner den National Missile Defense Act of 1999 ein, um einen unmittelbaren Aufstellungsbeschuß zu erreichen. Angesichts des Positionswechsels der Administration gaben die Demokraten ihren Widerstand auf, und der National Missile Defense Act wurde im Senat mit nur drei demokratischen Gegenstimmen verabschiedet, auch im Repräsentantenhaus stimmten 317 Abgeordnete bei 105 Gegenstimmen für den Gesetzesentwurf.

Die Debatte um die Raketenabwehr blieb jedoch unverändert kontrovers. Zwar unterzeichnete der Präsident am 27. Juli 1999 die Gesetzesvorlage, einen endgültigen Aufstellungsbeschuß bedeutete dies jedoch noch lange nicht. Während Clinton und die Demokraten im Kongreß zuvörderst eine einvernehmliche Änderung mit Rußland über die Zukunft des ABM-Vertrages erzielen wollten, drängten die Republikaner auf eine schnelle Dislozierung. Ein Einvernehmen ließ sich im Wahljahr 2000 nicht mehr erzielen. Präsident Clinton entschied sich vielmehr dafür, sich nicht zu entscheiden. Er überließ es damit seinem Nachfolger, über eine Aufstellung zu beschließen. Clinton bezog sich in seiner Rede vom 1. September 2000 auf die vier Kriterien für ein Raketenabwehrsystem, die ihm schon die Kritiker im Senat ins Stammbuch schrieben. Sie knüpften ihre Zustimmung zum National Missile Defense Act an vier Kriterien: die Bedrohungslage, die operative Wirksamkeit, die Kostenabwägung gegenüber anderen Militärvorhaben und die Reaktionen anderer Staaten (insbesondere Rußland und China).

Versuchte Kehrtwende (II): George W. Bush

Argumente, Abwehr und ABM-Vertrag vor dem 11. September in Administration und Senat

Bereits im Wahlkampf um die Präsidentschaft war die schnellstmögliche Aufstellung eines Abwehrsystems gegen eine Handvoll feindlicher Raketen der wichtigste sicherheitspolitische Programmpunkt des republikanischen Herausforderers George W. Bush gewesen. Seit seinem Amtsantritt hat die Verwirklichung eines solchen Schirms oberste rüstungstechnologische und militärpolitische Priorität. Dafür stehen insbesondere Verteidigungsminister Donald Rumsfeld und sein Stellvertreter Paul Wolfowitz. Die große Entschlossenheit drückt sich ferner dadurch aus, daß die Regierung die Akzeptanz des Programms im eigenen Land und international erhöhen will. Sie hat hier aus den „Fehlern“ der Clinton-Administration gelernt, vor allem in konzeptioneller und technologischer Hinsicht. Ein „Nationales“ Raketenabwehrprojekt, das in erster Linie die USA schützen soll, gibt es nicht mehr – aus „National Missile

²⁰ Vgl. Bernd W. Kubbig, Die Demontage des ABM-Vertrags gefährdet die gesamte Rüstungskontrolle, in: Bruno Schoch / Ulrich Ratsch / Reinhard Mutz (Hg.), Friedensgutachten 1999, Münster, 1999, S. 219-227.

Defense“ ist allgemein „Missile Defense“ geworden. Damit entfällt ein Kritikpunkt von Seiten der Verbündeten, bei denen man Zonen unterschiedlicher Sicherheit befürchtete.

Hinsichtlich der Systemarchitektur macht sich die Bush-Regierung wenn nicht immun, so doch schwerer angreifbar. Denn sie will die „Fortschritte“ und „Leistungen“ ihres Rüstungsvorhabens nicht durch klare, transparente und damit einklagbare Standards und Zielmarken („requirements“) definieren. Ihr neuer Ansatz orientiert sich vielmehr an den Fähigkeiten der einzelnen zu entwickelnden und zu testenden Projekte, aus denen es die meistversprechenden auszuwählen und umzusetzen gilt. Die Entschiedenheit der republikanischen Administration macht sich schließlich an konkreten Haushaltsforderungen fest. Sie beantragte für das Fiskaljahr 2002 \$ 8,3 Mrd. Das sind 57 Prozent mehr als die Clinton-Administration 2000 für die Abwehr gefordert hatte; dieser Zuwachs stellt die Steigerungsraten aller anderen Militärprogramme in den Schatten.

Mit außerordentlicher Energie ist die Regierung Bush seit ihrem Amtsantritt bestrebt, für die Notwendigkeit eines neuen strategischen Konzepts zu werben, das nicht mehr allein auf nuklearen Offensivwaffen beruht, sondern zusätzlich und verstärkt Abwehrwaffen berücksichtigt, um auf die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen angemessen reagieren zu können. Sie ergeben sich aus der Weiterverbreitung von Massenvernichtungsmitteln im atomaren, biologischen und chemischen Bereich sowie bei den Trägersystemen, die dieses Zerstörungspotential an ihr Ziel bringen sollen. Problemstaaten, die dem Westen feindlich gegenüberstehen, sind aus dieser Sicht bereits zu einer realen Gefahr geworden (Nordkorea) oder werden in absehbarer Zeit wahrscheinlich (Iran) oder möglicherweise (Irak) zu einer militärischen Bedrohung für die USA und ihre Verbündeten.

Gegenüber Rußland ist die Maximalposition der US-Regierung eindeutig: der ABM-Vertrag soll überwunden werden. Das neue strategische Konzept dürfe nicht nur den veränderten internationalen Rahmenbedingungen Rechnung tragen, sondern der Administration gleichzeitig völlig freie Hand lassen, um ihre Raketenabwehrpläne umzusetzen. Entsprechend lehnt die Regierung einen ‚Anwalts-Ansatz‘ ab, in dessen Rahmen von Mal zu Mal nicht ohne Juristen zu entscheiden ist, welche der anstehenden Tests mit dem Vertrag vereinbar sind und welche nicht. In vielen Fällen ergeben sich es weiterhin interpretationsbedürftige Grauzonen, die nicht nur zwischen den amerikanischen Akteuren ausgehandelt werden müssen, sondern auch mit dem Vertragspartner Rußland. Die hiermit verbundenen Verzögerungen sind gerade nicht im Sinne einer zügigen und ungehinderten Durchführung der Abwehrovorhaben.

Weil die US-Administration nicht mit Moskau im Detail über mögliche Vertragsverletzungen streiten möchte, will sie sich möglichst einvernehmlich mit Rußland über den ABM-Vertrag hinaus bewegen. Deshalb hat Washington im Laufe des Jahres 2001 den zeitlichen Druck auf die russische Regierung erhöht. Ab Sommer verminderten führende US-Politiker die Auslaufzeit der „Handschelle“²¹ ABM-Vertrag auf nur einige Monate. Während seines Besuches in Moskau Mitte August 2001 stellte Verteidigungsminister Rumsfeld seinen russischen Gesprächspartnern zwar kein Ultimatum. Laut Interfax machte er jedoch klar, daß die US-Regierung im Oktober oder November eine endgültige Entscheidung über das Abkommen treffen wolle.²² Vor dem 11. September war das endgültige Aus für den ABM-Vertrag bereits beim Novembergipfel in Crawford wohl beschlossene Sache. Um Entschlossenheit auch gegenüber der republikanischen Klientel zu demonstrieren, legte das Pentagon ab Juli einen schnelleren Gang bei den geplanten Tests ein, die in Konflikt mit dem ABM-Vertrag geraten könnten. Das ging erstmals aus der Erklärung des Stellvertretenden Verteidigungsministers Paul Wolfowitz am 12. Juli vor dem Verteidigungsausschuß des Senats hervor: Es sei nun-

²¹ Statement von Sen. Jeff Sessions; in: Anhörung von Paul Wolfowitz vor dem Senate Armed Services Committee am 12. Juli 2001 mit anschließender Debatte, Raketenabwehrforschung International, www.hsfk.de/abm/bushadmi/wolfowit/071201a.html (30.11.2001).

²² Süddeutsche Zeitung, 14./15.8.2001.

mehr eine Sache von Monaten und nicht von Jahren, daß die Abwehrvorhaben mit dem Vertrag in Konflikt gerieten.²³

Das von der US-Seite angestrebte neue strategische Konzept blieb nur in Umrissen erkennbar. Klar ist, daß es in seinen abwehrbezogenen Elementen (Abschied vom ABM-Vertrag) auf ein Konstrukt zu amerikanischen Bedingungen hinauslaufen sollte. Klar war auch, daß die Administration die Anzahl der strategischen Nuklearwaffen unter den START II-Rahmen (Strategic Arms Reduction Talks) von je 3500 vermindern wollte („Großer Handel“/„Grand Bargain“); allerdings nannte sie keine konkreten Zahlen. Gemutmaßt wurde immer wieder über 2500 bis 2000 Sprengköpfe – die Grenze, die schon Bushs Vorgänger Clinton angestrebt hatte. Diese Offerte, die sich in Wirklichkeit an den strategischen Interessen der USA orientiert, gilt als Entgegenkommen im Rahmen eines „Großen Handels“, ist aber von den Vorstellungen der Russen – 1500 Atomgefechtsköpfe – weit entfernt. Die Abwehr der republikanischen Administration gegenüber jeder Form der vertraglichen und einklagbaren Selbstbindung betrifft nicht nur den ABM-Vertrag. Sie bezieht sich auch auf den angestrebten, völkerrechtlich nicht verbindlichen, strategischen Rahmen und auf die bevorzugte, einseitig vorgenommene Verminderung bei den Nuklearsprengköpfen. Die Administration will keine jahrelangen Verhandlungen wie während des Ost-West-Konflikts. Vielmehr setzt sie auf rasche Ergebnisse. Nicht-vertragliche Regelungen haben aus der Sicht der Bush-Regierung noch zwei weitere Vorteile: Sie müssen nicht von dem jeweiligen Parlament ratifiziert werden und können jederzeit wieder korrigiert oder gar rückgängig gemacht werden.

Seitdem die Demokraten nach dem Parteiaustritt des republikanischen Senators Jeffords die Mehrheit in dieser Kammer erlangt und damit alle Schlüsselposten besetzt haben, ist der Anspruch des Kongresses auf seine Kontrollfunktion („divided government“) gestiegen. Hierzu gehören insbesondere der Mehrheitsführer Tom Daschle sowie die Vorsitzenden der Ausschüsse für Verteidigung und Auswärtiges, Carl Levin und Joseph Biden. Die Raketenabwehr gehört zu den Politikfeldern, bei denen neben Übereinstimmungen auch beträchtliche Differenzen zur Administration deutlich wurden. Führende Senatoren teilen die Bedrohungseinschätzung der Regierung etwa im Hinblick auf Nordkorea nicht. Sie haben die Gefahr terroristischer Angriffe etwa mit Kofferbomben in den Mittelpunkt ihrer Argumentation gerückt. Derartige Attacken, gegen die das Abwehrsystem unwirksam sei, seien am wahrscheinlichsten – vor allem Senator Levin hat dies immer wieder betont und sich dabei auf eine entsprechende Analyse der höchsten amerikanischen Militärs, der Joint Chiefs of Staff, berufen.²⁴

Führende demokratische Senatoren sind einerseits mit der Administration der Auffassung, daß der ABM-Vertragspartner Rußland kein Veto über die US-Entscheidungen haben solle. Dennoch liefen sie anfangs Sturm gegen die in Bushs Grundsatzrede vom 1. Mai vorgezeichnete Option, notfalls unilateral aus dem ABM-Vertrag auszusteigen.²⁵ Die abwehrskeptischen Senatoren plädierten mit Verweis auf den Missile Defense Act of 1999 eindeutig dafür, das Nukleararsenal gemeinsam mit den Russen drastisch zu vermindern. Aber es ging aus ihren Ausführungen nicht klar hervor, wie ein solches Arrangement aussehen könnte – also ob sich die Veränderungen innerhalb des Abkommens bewegen sollen, ob es einen vertraglich verbindlichen Ersatz geben, oder ob es sich (entsprechend den Vorstellungen der Administration) um einen völlig neuen strategischen Rahmen handeln soll. Vieles spricht

²³ Vorbereitetes Statement von Paul Wolfowitz vor dem Senate Armed Services Committee am 12. Juli 2001, Raketenabwehrforschung International, www.hsfk.de/abm/bushadmi/wolfowitz/071201.html (30.11.2001).

²⁴ Rede von Senator Carl Levin: National Defense University, 11.5.2001, Raketenabwehrforschung International, www.hsfk.de/abm/kongress/docs/opinion/lv110501.html (30.11.2001).

²⁵ Siehe z. B. Reaktionen auf Präsident Bushs Rede zu NMD am 1. Mai 2001: News Conference with Senate Majority Leader Thomas Daschle (D-SD); Senator Joseph Biden, Jr. (D-DE); Senator Carl Levin (D-MI), Senator Jack Reed (D-RI), Raketenabwehrforschung International, www.hsfk.de/abm/kongress/docs/01052001/democonf.htm (30.11.2001).

dafür, daß die maßgeblichen Senatoren den ABM-Vertrag nicht in einem Handstreich zur Makulatur werden lassen wollen. Sie ziehen es offenbar vor, ihn einvernehmlich mit Rußland Stück für Stück an die Rüstungspläne der Administration anzupassen. Maßgebliche demokratische und republikanische Senatoren haben der Administration unmißverständlich geraten, die Kammer vor einem unilateralen Rückzug aus dem ABM-Vertrag zu konsultieren.

Als die Regierung das Tempo, in dem sie ihr Testprogramm durchzuführen gedachte, ab Sommer steigerte, verstärkten die Demokraten im Gegenzug die Kontrollfunktion des Senats. Der Kollisionskurs des Pentagon mit dem ABM-Vertrag war beabsichtigt, Wolfowitz scheute auch deshalb die Konfrontation mit den Abwehrkritikern im Verteidigungsausschuß nicht.

Die am 7. September verabschiedete Gesetzesvorlage für den kommenden Rüstungshaushalt trägt die deutliche Handschrift der verärgerten Senatoren.²⁶ Der Verteidigungsausschuß machte den Anspruch des Kongresses aktenkundig, daß die Bush-Administration die Gelder für Abwehrprogramme bewilligen lassen muß, die gegen den ABM-Vertrag verstoßen. Die problematischen Vorhaben muß sie dem Parlament vorher vorlegen. Damit hat die Legislative hier die Möglichkeit der Steuerung der Raketenabwehraktivitäten bis in die Feinheiten hinein („micromanagement“). Der Ausschuß empfahl zudem, die vom Pentagon beantragten Gelder in Höhe von \$ 8,3 Mrd. um \$ 1,3 Mrd. zu kürzen. Gleichzeitig schrieb er, wenn auch in abgeschwächter Form, jene vier Kriterien in die Gesetzesvorlage hinein, die bereits Präsident Clinton bei seinem Entschluß für die Aufstellung eines Abwehrsystems berücksichtigen mußte (siehe oben). Der Ausschuß wies nicht ohne skeptischen Unterton darauf hin, daß die Administration den größten Zuwachs für ein Programm fordere, das eine Antwort auf eine der am wenigsten wahrscheinlichen Bedrohungen durch Massenvernichtungsmittel für die USA darstelle. Vier Tage vor dem 11. September schienen damit auch in dieser Gesetzesvorlage die Szenarien der abwehrkritischen Senatoren durch, die nicht von Schurkenstaaten ausgehende Raketenangriffe, sondern vielmehr Terroranschläge mit Massenvernichtungsmitteln für die wahrscheinlichste Bedrohung hielten.

Argumente, Abwehr und ABM-Vertrag nach dem 11. September

Eigentlich war der 11. September eine Bestätigung der Abwehrgegner. Art und Ausführung der Anschläge bekräftigten ihre Bedrohungsanalysen, ihre Zweifel an der rüstungspolitischen und budgetären Konzentration auf die Raketenabwehr. Gegen ein solches Vorgehen von Terroristennetzwerken und dem Einsatz derartiger Waffen bleiben Abwehrwaffen jedoch stumpf. Diese Einschätzung drängte sich jedenfalls nach jenem Dienstag im September auf, dennoch hat sie sich als falsch erwiesen. Denn die Katastrophe hat die Dynamik im Senat gebrochen, der gerade bei der Raketenabwehr zunehmend selbstbewußt und kritisch gegenüber der Exekutive aufgetreten war. Die Argumente der Abwehrkritiker im Senat ließen sich nicht in eine wirksame Handlungsstrategie umsetzen. Dem Senat blieben bisher politisch die Hände gebunden.

Die Nation scharte sich im Zuge der beispiellosen Welle von Patriotismus und Einheit im Kampf gegen den Terrorismus hinter ihren Präsidenten. Jegliche Kritik an Bush hätte von den Terroristen als Schwäche der USA am entschlossenen, konsensualen Handeln der Weltmacht ausgelegt werden können. Dieser Situation fiel auch die von den Abwehrskeptikern angestrebte verstärkte Kontrollfunktion des Senats zum Opfer; die Senatoren zogen die Bestimmung zurück, die das Pentagon verpflichtete, alle gegen den ABM-Vertrag verstoßenden Abwehraktivitäten dem Kongreß zur Bewilligung vorzulegen. Auch zu der vom Verteidigungsausschuß vorgeschlagenen Verminderung des Pentagon-Haushalts für die Rake-

²⁶ Vgl. Press Release: Senate Armed Services Committee Completes Markup of National Defense Authorization Bill for Fiscal Year 2002, www.senate.gov/~armed_services/press/02mark.pdf (30.11.2001).

tenabwehr kam es nicht; es waren schließlich nur \$ 400 Mio. weniger. Die Abwehrskeptiker machten indes deutlich, daß die Kontrollklausel aufgeschoben, nicht aber aufgehoben sei.²⁷

Die Administration nutzte diese unerwartete Gunst der Stunde für sich in glänzender und entschlossener Weise. Es gelang ihr, ihre sprunghaft angestiegene Macht für das präsidentiale Abwehrprogramm und für den Kampf gegen den ABM-Vertrag in Definitionsmacht umzusetzen. Denn die kompromißlosen Abwehrbefürworter in der Regierung (auch die im Kongreß und im gesellschaftlichen Umfeld) nahmen die Ereignisse des 11. Septembers nicht nur als Bestätigung ihrer Position. Sie bauten die Katastrophe vielmehr als verstärkendes Element in ihre Begründungen für die Notwendigkeit der Abwehr ein. Dort, wo die Befürworter vor dem schrecklichen Dienstag ausschließlich Saddam Hussein und Kim Jong-Il als größte Bedrohung durch Schurkenstaaten aufführten, reihten sie nach dem 11. September Osama bin Laden nahtlos ein. Hätten die Terroristen Massenvernichtungsmittel gehabt, so die Begründung, hätten sie diese anstatt der Teppichmesser eingesetzt – daß die geplante Raketenabwehr gegen solche Aktivitäten nicht ausgelegt ist, war nicht Teil der Argumentation. Kein geringerer als Präsident Bush entwickelte dieses Szenario als einen weiteren Grund für die schnellstmögliche Aufkündigung des ABM-Vertrages.²⁸

Die mögliche Übernahme der Macht in Islamabad durch radikale Muslime und deren Zugriff auf die pakistanischen Atomsprengköpfe war ein weiteres Szenario, mit dem die Abwehrbefürworter für die Dringlichkeit dieses Rüstungsvorhabens warben – daß eine solche fundamentalistische Regierung mit der Androhung des Einsatzes von Nuklearwaffen einen Gegenschlag oder einen vorbeugenden Angriff der USA und damit ihre Auslöschung riskierte, blieb unerwähnt; zu bedenken gilt hier, daß extreme Regierungen kaum mit individuellen Selbstmordattentätern zu verwechseln sind. Zudem gibt es für diesen Fall offenbar Pläne der Bush-Administration, die Atomsprengköpfe durch eine Spezialeinheit aufzuspüren und unschädlich zu machen.²⁹ Schließlich wiesen die Abwehrbefürworter auf den Abschuß eines Verkehrsflugzeugs durch eine irrtümlich abgefeuerte ukrainische Rakete hin – daß ein weltumspannender Schirm, der gegen alle aus Versehen abgeschossenen Raketen an allen Orten schützt, technisch kaum möglich und nicht bezahlbar ist, erwähnen die Abwehrbefürworter in den USA nicht.³⁰

Kurzum, wie grob und brüchig diese Argumentation auch war: Die Administration konnte die sich vor dem 11. September anbahnende Konfliktsituation zwischen ihr und den Abwehrkritikern in der Legislative nicht nur entschärfen, sondern – bis jetzt jedenfalls – sogar für sich entscheiden.

Verschiebungen gab es indes auch im Verhältnis gegenüber dem ABM-Vertragspartner Rußland, und zwar zugunsten Moskaus. Putin positionierte sich und sein Land dadurch gegenüber den USA – allerdings nur vorübergehend – besser, daß er außerordentlich schnell auf die Katastrophe reagierte und umfassende Hilfe und Zusammenarbeit anbot. Rußland ist zu einem wichtigen Partner in der Anti-Terror-Allianz geworden, auf dessen Unterstützung die Vereinigten Staaten angewiesen sind. Im Vorfeld des Gipfels auf der Crawford Ranch war nicht nur Moskau, sondern auch Washington bemüht, Kompromißbereitschaft zu zeigen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Rußland zeigte „Verständnis“ für die amerikanischen Bestrebungen nach Überwindung des Vertrages – Verteidigungsminister Iwanow übernahm sogar die amerikanische Sprachregelung für den ABM-Vertrag als „Relikt des Kal-

²⁷ Vgl. Abgespeckte Raketenabwehr: Weniger Geld nach Anschlägen, www.n-tv.de/2724753.html (30.11.2001)

²⁸ Auszüge einer Pressekonferenz mit Präsident George W. Bush am 11. Oktober 2001 in Washington, DC, Raketenabwehrforschung International, www.hsfk.de/abm/bushadmi/bush/111001.html (30.11.2001).

²⁹ Frankfurter Rundschau, 30.10.2001.

³⁰ Statement von Rep. Bob Schaffer, in: Congressional Record, 5.10.2001, S. E 1827f.

ten Krieges“.³¹ Ende Oktober kündigte Verteidigungsminister Donald Rumsfeld an, daß anstehende Abwehrtests, von denen einer wohl gegen den ABM-Vertrag verstoßen hätte, verschoben würden. Dieses taktische Verhalten war nicht nur als Signal an die Russen, sondern auch an den Senat zu verstehen.

Allerdings hat die Bush-Administration mit ihrer Ankündigung vom 13. Dezember 2001, den ABM-Vertrag einseitig aufzukündigen, einen völlig neuen Kurs eingeschlagen. In der Geschichte amerikanischer Raketenabwehrpolitik leitet er eine neue Etappe ein. Die Zeichen stehen derzeit untrüglich auf Dislozierung von Abwehrsystemen und Eröffnung eines völlig neuen Bereichs der Rüstungsdynamik: Die perspektivische Aufstellung von Waffen im Weltraum.

Das Ende des ABM-Vertrags als Ende der Rüstungskontrolle?

Die amerikanische Regierung betont immer wieder zu Recht, daß es darum gehen müsse, die Verträge, Waffenarsenale und Streitkräfte der Vereinigten Staaten und Rußlands der Zeit nach dem zu Ende gegangenen Ost-West-Konflikt anzupassen. Deshalb wird sich das politische Washington fragen lassen müssen, wozu beide Seiten nach dem Ende des Ost-West-Konflikts auch in zehn Jahren noch über Tausende von nuklearen Gefechtsköpfen verfügen wollen – und warum die USA und Rußland ihre jeweiligen Zerstörungsmittel immer noch auf unzählige militärische, zivile und industrielle Ziele gerichtet haben. Entgegen ihrem Anspruch verharren beide Seiten in ihrem Denken und in ihrer Militärpolitik in den Kategorien des Kalten Krieges. Die US-Regierung legt dabei zusätzlich unterschiedliche Geschwindigkeiten an den Tag. Während Washington den Raketenabwehr-Vertrag als Überbleibsel aus der Zeit des Ost-West-Konflikts bereits aufgekündigt hat, läßt sie sich bei der Verminderung nuklearer Offensivwaffen viel mehr Zeit.

China dürfte die Ausformulierung eines strategischen Konzeptes zwischen Rußland und den USA mit großer Skepsis verfolgen. Putin wird der chinesischen Führung erklären müssen, was der im Juli 2001 von Moskau und Beijing geschlossene Freundschaftsvertrag angesichts der zurückhaltenden Kritik an dem amerikanischen Rückzug aus dem ABM-Vertrag wert ist. Beide Seiten hatten darin nicht nur ihre Ablehnung der US-Raketen Abwehrpläne bekräftigt. Vielmehr waren sie auch bestrebt, ein Widerlager zum Übergewicht der USA zu bilden. Der Kreml wollte sich damals wohl bei der chinesischen Führung rückzuversichern, nun aber scheint er die Aufkündigung des Raketenabwehrabkommens hinzunehmen, um einer wie auch immer gearteten Anbindung an den Westen den Vorrang zu geben.

Auch nach dem offiziellen Rückzug der Vereinigten Staaten aus dem Raketenabwehrvertrag stellt sich die Frage, warum man in großem Tempo den ABM-Vertrag zerstört hat, ohne ein gleichwertiges Nachfolgeabkommen ausarbeiten zu wollen. Denn was unter Clinton galt, trifft auch für Bush zu. Die USA haben in den nächsten Jahren keine vertragswidrigen Raketenabwehrsysteme aufzustellen. Es gibt sie nicht. Kein geringerer als der Leiter der Testprogramme im Pentagon der Clinton-Ära vertritt die Auffassung, die Tests könne man in den nächsten Jahren so gestalten, daß sie nicht gegen den Vertrag verstoßen. Wenn man nur gewollt hätte. Aber die jetzige Administration setzt auf uneingeschränkte Tests, weil sie sich unter dem Druck ihrer konservativen Wählerschaft sieht.

Es wäre wünschenswert, wenn beide Seiten die russisch-amerikanischen Beziehungen in einer Weise auf eine neue Grundlage stellten, die den 11. September gerade nicht ignoriert. Jetzt käme es darauf an, die Bedrohungslage aus den „Schurkenstaaten“ erneut zu überprüfen, nach den Erfahrungen in der multinationalen Anti-Terror-Allianz die Chancen für multila-

³¹ Auszüge aus einer Pressekonferenz mit Donald Rumsfeld und dem russischen Verteidigungsminister Sergei Iwanow am 3. November 2001 in Moskau, Raketenabwehrforschung International, www.hsfc.de/abm/bushadmi/rumsfeld/031101.html (30.11.2001).

terale Lösungen in der Rüstungskontrolle auszuloten und Programme verstärkt zu fördern, die Terroristen den Zugang zu bombenfähigem Material in Rußland und anderswo erschweren.

Hier sind mehr denn je die Europäer gefragt, die sich Mitte des Jahres 2001 aus der Raketenabwehrdebatte ausgeklinkt hatten. In mindestens drei Punkten ist ihr Engagement erforderlich: *Erstens* geht es darum, das internationale Rüstungskontrollregime zu stärken. Die Europäer sollten die Präsidenten Putin und Bush drängen, die vereinbarten Reduktionen bei den strategischen nuklearen Offensivwaffen auf 1.700 bis 2.200 Gefechtsköpfe zu kodifizieren; vor allem kommt es darauf an, bilaterale Gespräche über weiterreichende Verminderungen zu beginnen. Gleichzeitig sollten die Regierungen auf dem alten Kontinent gegenüber ihrem wichtigsten Bündnispartner ihr Gewicht in die Waagschale werfen, damit die USA gegenüber der Rüstungskontrolle eine generell aufgeschlossene Haltung einnehmen. Hier kommt es vor allem darauf an, das Nonproliferationsregime zu stärken – also den Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag zu erhalten, den Umfassenden Teststoppabkommen zu ratifizieren und das Raketentechnologiekontrollregime wirksamer zu gestalten.

Zweitens sollte die Politik der Europäer darauf abzielen, einen Rüstungswettlauf insbesondere in Zentralasien zu vermeiden. Deshalb sollten sie die Bush-Administration dazu bewegen, mit China in einen ernsthaften rüstungspolitischen Dialog einzutreten. Er müßte Beijing glaubhaft versichern, daß sich die amerikanischen Pläne weder gegen das chinesische Nuklearpotential richten noch taiwanesisches Unabhängigkeitsbestrebungen fördern. *Drittens* ist es wichtig, unter den Europäern eine grundsätzliche Übereinstimmung bei einigen wichtigen Fragen zu erzielen. Ein solcher Konsens betrifft zunächst den Weltraum. Denn der einseitige Rückzug der USA aus dem ABM-Vertrag wird die Beschränkungen des Abkommens im Hinblick auf die Weltraumrüstung aufheben. Dies ist ein Bereich, in denen es verhältnismäßig leicht sein dürfte, eine gemeinsame europäische Position zu erarbeiten, um so die Aufstellung von Waffen im All zu verhindern.

Wenn die Europäer die eigenen rüstungskontrollpolitischen Standards, die sie verbal immer betont haben, gegenüber Washington ernsthaft zur Geltung bringen, tragen sie auf ihre Weise dazu bei, die Rüstungskontrolle als sicherheitsstiftendes Instrument auch unter schwierigen internationalen Rahmenbedingungen zu legitimieren und am Leben zu erhalten.