



# Raketenabwehrforschung International

Koordinationsgruppe in der HSFK:  
Dr. Bernd W. Kubbig, Martina Glebocki und Mirko Jacobowski

Bulletin No. 26 – Herbst 2001

**Bernd W. Kubbig (HSFK)**

## **Uni- und multilaterale Antworten auf den Terror: Bush-Administration und Kongreß optimieren ihre Politik der freien Hand**

### **Der strategische Kontext der amerikanischen Raketenabwehrpolitik: Neun Thesen**

1. „Für einen Hammer wird jedes Problem zum Nagel.“ Bis zu den amerikanischen-britischen Militärangriffen auf Afghanistan am 7. Oktober war dieses geflügelte Wort aus dem politischen Washington die falsche Metapher für die US-Reaktionen auf die terroristische Doppelattacke vom 11. September. Ab jetzt sind die Vereinigten Staaten nicht nur – aber auch – der „Hammer“. Mancher von uns hat nach dem schrecklichen Dienstag gefürchtet, daß gerade die Bush-Administration wie ein „Hammer“ reagiert, mit einem allzu schnellen, blindwütigen und beispiellosen Vergeltungsschlag – und dabei auch noch offene Rechnungen, insbesondere gegenüber dem Irak, begleicht. Die spontane Rhetorik ranghöchster Politiker ließ in der Tat äußerste Härte erwarten. Hätte die Allianz aus Verteidigungsminister Rumsfeld und seinem Vize Wolfowitz das Ohr des zu Beginn besonders unsicher wirkenden Präsidenten gewonnen, hätte es zum befürchteten Flächenbrand kommen können. Auch die aufgebrachte Stimmung in der amerikanischen Bevölkerung legte eine spontane und gleichsam massive Vergeltungsaktion nahe. Wohl auch, um die eigene Bevölkerung zu beruhigen, baute die Regierung eine gigantische Drohkulisse am Persischen Golf auf. Gegenüber dem Taliban-Regime formulierte Washington klare Forderungen (Auslieferung Bin Ladens; Zerstörung der Ausbildungslager), und es ließ Kabul Zeit.

2. Anstatt spontan und unilateral draufzuschlagen, hat sich die Bush-Administration zum Aufbau einer multilateralen Anti-Terror-Allianz durchgerungen. Hier gab es in der Regierung offensichtlich einen Kampf um unterschiedliche Strategien, an dessen Ende sich – zumindest vorübergehend – der besonnene Außenminister Colin Powell durchsetzte. Nicht unilateral „Staaten zu beenden“ („ending states“), wie Wolfowitz öffentlich verkündete, sondern Staaten zu gewinnen, war seine Devise, und zwar für eine gemeinsame – multilaterale – Anti-Terror-Koalition. Powell setzte sie mit Talleyrandschem Geschick und Metternichscher Verve um. Dieser möglichst breiten Allianz liegt die Einsicht zugrunde, daß sich das internationale Terrorismusproblem nur international lösen läßt. Die Weltmacht USA bot alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel auf – von der Überzeugung bis zu Zuckerbrot und Peitsche –, um eine möglichste breite Koalition zu schmieden.

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

3. Die US-Regierung verfolgt eine aus ungewöhnlichen Elementen bestehende, breit angelegte (inter)nationale Anti-Terror-Strategie. Ihre Zielsetzung bleibt jedoch widersprüchlich – und außerordentlich bedenklich. Zivile ermittlungspolitische und erkennungsdienstliche Maßnahmen, das Trockenlegen der Finanzierungsmöglichkeiten von Terroristen und der Erwerb von Geheimdienstinformationen – eine solche Palette gut koordinierter Initiativen verspricht in den Augen der Administration am ehesten, Terroristen wie Bin Laden und seine Helfershelfer sowie weltweit tätige Terroristen-Netzwerke aufzuspüren. Militärschläge gegen Terroristen, so Rumsfeld Anfang Oktober, hätten nur eine untergeordnete Bedeutung.

Mit dieser Einsicht ging einher, daß sich die Kriegsrhetorik abzuschwächen und zu wandeln begann. So nahm der Präsident den Begriff „Kreuzzug“, der vor allem bei den muslimischen Mitgliedern der Anti-Terror-Allianz auf Ablehnung stieß, zurück. Rumsfeld sprach Anfang Oktober davon, daß der Kampf gegen den Terror eher einem „kalten“ als einem „heißen“ Krieg ähnele, also wohl vor allem dadurch entschieden werde, daß der Gegner – in diesem Falle die Bin Laden unterstützenden Taliban – von innen heraus zusammenbreche. Entsprechend setzt die Administration auf die Elemente verdeckter Militäraktionen (Einschleusen von Agenten und Waffen; Unterstützung der gegnerischen Nordallianz; Verstärken der Unstimmigkeiten unter den Taliban). Allerdings haben sich mit dieser Zielsetzung diejenigen in der Bush-Administration durchgesetzt, die für die „Beendigung“ eines Regimes plädieren, wenn dies Terroristen unterstützt. Die Angriffe auf Afghanistan scheinen dies zu bestätigen – sie entsprechen gerade nicht den enger gefaßten Zielen der von Außenminister Powell vertretenen Linie.

Wenn dies Schule macht und Länder wie Irak, Sudan und den Libanon einschließen sollte, könnte die US-Politik abenteuerhaft werden, also die Züge annehmen, vor denen Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung gewarnt hatte. Es könnte der Flächenbrand entstehen, den die gemäßigten Entscheidungsträger in der US-Regierung um Colin Powell zu vermeiden trachten. Eine solche Entwicklung würde beispiellose Anforderungen an die Weltgemeinschaft stellen, in mehreren Fällen gleichzeitig mit einem „nation building“ zu beginnen, das der Sprecher des Weißen Hauses, Ari Fleischer, in einer Pressekonferenz am 8. Oktober als Aufgabe der USA für Afghanistan ablehnte.

4. Der zielgerichtete US-Multilateralismus ist aus der Not heraus entstanden, die Terroranschläge machten die vielfach arrogante Weltmacht über Nacht zu einem Bittsteller. Als die Japaner vor sechzig Jahren, am 7. 12. 1941, den amerikanischen Marinestützpunkt Pearl Harbor angriffen, und damit das amerikanische Trauma der Verwundbarkeit aufgrund einer Überraschungsattacke auslösten, reagierten die USA unilateral – ohne Hilfe anderer Staaten. Heute, nach dem doppelten Angriff auf die Wahrzeichen amerikanischer Militär- und Wirtschaftsmacht durch weitgehend unsichtbare, global verzweigte Netzwerke von Zivilisten, ist die Lage anders.

Jetzt, nach dem schrecklichen Dienstag, braucht die Weltmacht die Welt. Ausgerechnet die „unilateralste“ Regierung, die es nach dem Zweiten Weltkrieg je gab, sieht sich gezwungen, seitdem die „multilateralsten“ Erfahrungen zu machen. Beispiellos ist die Breite der Kommunikation mit vielen – fast allen – Staaten der Erde, die Tiefe und Dichte von Interaktion und Zusammenarbeit, beispiellos ist ferner, in welchem hohem Ausmaß die USA auf die Kooperationsbereitschaft und die Zustimmung vieler Länder angewiesen sind (dies vor allem im Hinblick auf die Nutzung des Luftraumes oder des Territoriums zur Vorbereitung und zur Durchführung verdeckter und offener Militäraktionen).

Der 11. September war deshalb auch ein politischer Schock für die Bush-Administration und ihre politischen Verbündeten im Kongreß. Denn bis dahin hatten sie global direkt und indirekt zu verstehen gegeben, daß sie die Welt nicht bräuchten, und daß, wenn die Welt sie bräuchte, dies zu amerikanischen Bedingungen – gemäß den US-Interessen – geschehen müsse. Das unilaterale Prinzip der Selbsthilfe zur Lösung von Problemen war bis dahin fast uneingeschränkt Trumpf.

**5. Die Bush-Administration ist über Nacht nicht zum Konvertiten in Sachen Multilateralismus geworden.** Unter Bushs Vorgänger Clinton hatte, nachdem dieser seinen ursprünglichen Vorrang für Multilateralismus aufgegeben hatte, die Devise gegolten „Gemeinsam, wenn wir können – allein, wenn wir müssen.“ Bushs Politik bedeutet noch keine Rückkehr zu diesem Grundsatz, vielmehr scheint sie unter dem Motto „Gemeinsam, wenn wir müssen – allein, wenn wir können“ zu stehen. Multilateralismus ist aus dieser Sicht die Ausnahme vom vorrangigen Grundsatz des Unilateralismus. Die amerikanische Weltmacht bleibt wählerisch, etwa in der Durchführung der Militärschläge und bei der Wahl der Kooperationspartner für bestimmte Aufgaben (Angriffe auf Afghanistan nur mit Großbritannien). Wichtig war es Washington hingegen, die allgemeine Zustimmung der NATO-Verbündeten in einer Weise zu bekommen, die die amerikanische Politik der freien Hand nicht einengt (Gleiches gilt für die Vereinten Nationen).

**6. Zielgerichtet optimiert die US-Regierung ihre Politik der freien Hand, indem sie unilaterale Maßnahmen durch eine flexible und selektive bi- und multilaterale Kooperation verstärkt.** Die amerikanische Politik ist derzeit ein Bravourstück dafür, wie man nationale und internationale Mittel für den Kampf gegen den Terrorismus akquiriert, kombiniert und akkumuliert. Das multilaterale Element hat sich dabei erkennbar verstärkt. Wie das Beispiel der gemeinsam mit Großbritannien durchgeführten Militäraktionen gegen Afghanistan zeigt, bedient sich die US-Regierung der formalen Allianzen wie der NATO höchst selektiv nach der Devise „Britain first and then the rest of NATO“. Kriterien für diese Präferenz sind neben den militärischen Fähigkeiten auch die besonderen, durch ein ausgeprägtes Vertrauen gekennzeichneten politischen Bindungen („special relationship“) mit Großbritannien.

Die Politik der auf pragmatische Flexibilität setzenden ad hoc-„Koalitionen der Bereiten“ („coalitions of the willing“) hatte sich bereits unter Clinton herausgebildet. Jetzt konkretisiert sie sich hier erstmals – mit gravierenden weil die NATO unterminierenden Folgen. Zu diesem selektiven Multilateralismus gehört auch, daß die USA das Recht auf die Einrichtung, Gestaltung und das Steuern wechselnder Koalitionen betonen („shifting coalitions“). Bei möglichen Angriffen etwa gegen den Irak wären Pakistan, Tadschikistan und Usbekistan nicht mehr wichtig, sondern Staaten am Persischen Golf. Was den selektiven Multilateralismus der Bush-Administration ferner unterstreicht, ist die Ablehnung eines Internationalen Strafgerichtshofs. Mehr noch, im Kongreß steht ein Gesetz zur Verabschiedung an, das es US-Behörden verbieten soll, mit dieser Institution zusammenzuarbeiten; die Gesetzesvorlage sieht ferner vor, die US-Kooperation mit Staaten außerhalb der NATO aufzukündigen, die mit dem Internationalen Strafgerichtshof zusammenarbeiten.

**7. Gekennzeichnet ist die US-Politik durch die außergewöhnliche Geschmeidigkeit, die auch vor Opportunismus nicht zurückscheut.** Die USA, die die UNO noch vor Jahren durch ihre verweigerten Beitragszahlungen fast in den Ruin getrieben hatten, scheuten sich nach dem schrecklichen Dienstag nicht, die jahrelang blockierten Zahlungsrückstände über Nacht an die Weltorganisation zu überweisen. Die in den Vereinten Nationen versammelte Weltöffentlichkeit ist für die USA das im allgemeinen, was die NATO-Mitglieder im besonderen sind: Legitimationsbeschaffer. Dabei haben die Resolutionen von Sicherheitsrat und Vollversammlung vom 12. September den USA praktisch einen Blankoscheck ausgestellt. Die außerordentliche Anpassungsfähigkeit der Vereinigten Staaten wird auch gegenüber Mitgliedern der Anti-Terror-Koalition wie Pakistan deutlich. Es wurde über Nacht vom, überspitzt formuliert, Pariah-Staat zu einem außerordentlich wichtigen Verbündeten. Im Hinblick etwa auf Tadschikistan hat die US-Regierung ihr bisher geltendes Prinzip der Menschenrechte, das die kühlen bilateralen Beziehungen zu Duschanbe bestimmte, vorübergehend außer Kraft gesetzt.

In dieser Ein-Punkt-Allianz ist der Kampf gegen den Terror der kleinste gemeinsame Nenner aller Teilnehmer. Auf Vertrauen und gemeinsame Werten beruht sie, wenn man von den demokratisch verfaßten Mitgliedern absieht, nicht. Eine solche Koalition ist brüchig, zumal

sie nicht wirklich multinational strukturiert ist. Das vorherrschende Organisationsprinzip ist das bilaterale Beziehungsmuster der USA zu den einzelnen Mitgliedern.

**8. Die Bush-Administration macht derzeit einen beispiellosen crash-Kurs in Sachen Multilateralismus – Läßt das auf eine insgesamt kompromißbereitere US-Politik hoffen?** Positive Erfahrungen von Kooperation können dazu führen, daß die Bush-Administration die Grundbefindlichkeit von Verwundbarkeit und Interdependenz anerkennt und verstärkt nach gemeinsamen Lösungsmöglichkeiten sucht. Vielleicht entdeckt das politische Washington, daß multinationale, vertraglich kodifizierte Rüstungskontrolle wichtig sein kann, so etwa im Biowaffen-Bereich. Noch im Juli hatten sich die Vereinigten Staaten als einziges Land geweigert, einen Entwurf zu unterzeichnen, der die Überwachung der Biowaffen-Konvention von 1972 regeln soll, die die USA mit 142 weiteren Ländern ratifiziert haben. Nachdem die Bush-Administration die Erfahrung der weltweiten Unterstützung gemacht hat, ergibt sich vielleicht auch ein neuer, weniger ablehnender Blick auf die UNO, möglicherweise stehen sogar neue Aufgaben für die Vereinten Nationen an. Das wäre dann der Fall, wenn in der Bush-Administration ernsthaft über Pläne für eine Interims-Verwaltung in Afghanistan, bei der die UNO eine Rolle spielen soll, ins Auge gefaßt würden.

**9. Und Europa? Der Alte Kontinent sollte die amerikanischen Visionen und politischen Initiativen unterstützen – und gegebenenfalls überbieten.** Die USA haben die NATO militärisch entwertet, aber die europäischen Mitglieder haben auch eine Selbstentwertung betrieben, indem sie voreilig den Bündnisfall ausriefen, bevor die Vereinigten Staaten, wie im NATO-Vertrag vorgesehen, die Allianz entsprechend ersuchten. Raison d'être und Funktion der Allianz sind im Anti-Terror-Bereich auf das rein Politische geschrumpft.

Europa sollte aber nicht auf die Kompetenz sehen, die es nicht hat, sondern auf die Fähigkeiten und Maßnahmen, die es auszubauen vermag: Hierzu gehören jene, oben angesprochenen zivilen Initiativen zur Terrorismusbekämpfung. Bedeutsam sind ferner Konzepte, wie man eine der Hauptursachen des fundamentalistischen Terrorismus politisch in den Griff zu bekommen – etwa durch die von US-Präsident Bush ins Spiel gebrachte Gründung eines Palästinenser-Staates. Diese Vision ist das Beispiel einer notwendigen, wenn auch indirekt vorgetragenen Kritik an den Defiziten und einseitigen Schwerpunkten amerikanischer Politik. Selbstkritik ist auch für Europa angesagt. Sie sollte sich in die Praxis umsetzen – beispielsweise dadurch, daß sich Europa beim Aufbau stabiler und friedensfördernder Strukturen in Afghanistan nachhaltig engagiert.

Aber auf den Alten Kontinent kommen noch andere Herausforderungen zu. So haben es brüchige ad hoc-Koalitionen an sich, daß einige ihrer Mitglieder wegbrechen können oder allzu schnell fallengelassen werden. Dies darf vor allem im Hinblick auf das Pulverfaß Pakistan nicht geschehen. Dieser Atomwaffenstaat darf seinem Schicksal nicht überlassen werden, nach der er seine – wie auch immer definierte – Pflicht und Schuldigkeit getan hat. Wichtig ist auch, den Kampf gegen den Terror als Chance für den Primat des Zivilen zu begreifen - die oft beschworene Zivilmacht Macht hat wie selten die Gelegenheit, ihre entsprechenden Muskeln spielen zu lassen. Die Europäer sollten Verteidigungsminister Rumsfeld beim Wort nehmen, daß die militärische Komponente nur ein geringer Teil der gesamten Palette von Anti-Terror-Maßnahmen ist. Es gilt, den Kampf gegen den Terrorismus nicht zu militarisieren.

Zur Solidarität der Europäer mit den Vereinigten Staaten gehört auch der Hinweis auf Transparenz und Berechenbarkeit der USA und auf die Verhältnismäßigkeit der von ihnen anvitierten militärischen Mittel. Amerikanische Abenteuer darf es nicht geben. Sie würden bedeuten, daß der weitgehende Weltkonsens im Sinne der von Außenminister Powell vertretenen Linie abhanden kommt und daß sich die Vereinigten Staaten isolieren. Deshalb müssen Mittel und Wege gefunden werden, die Vorhaben der USA nicht als Blankoschecks zu legitimieren. Voraussetzung hierfür ist, daß die Vereinigten Staaten ihre Ziele und ihre Gegner präzisieren. Gegen was und wen geht es – und gegen was und wen geht es nicht? Beim Nachdenken über Unilateralismus und Multilateralismus sollten wir die übergeordnete

Nachdenken über Unilateralismus und Multilateralismus sollten wir die übergeordnete Frage nicht aus dem Auge verlieren: Welche Strategien und Mittel machen uns sicherer – und nicht unsicherer?