

Rob de Wijk*

Die Rolle von Abschreckung im neuen strategischen Umfeld Europas

<https://doi.org/10.1515/sirius-2018-0002>

Kurzfassung: Die neue russische Militärdoktrin von 2010, das immer selbstbewusstere Auftreten Russlands und schließlich die Annexion der Krim haben dazu geführt, dass in Europa wieder über Konzepte der Abschreckung von Aggressionen diskutiert wird. In diesem Beitrag wird aufgezeigt, dass den aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen allein unter Rückgriff auf alte Abschreckungskonzepte aus der Zeit des Kalten Krieges nicht begegnet werden kann. Die Bedrohungen erfordern eine neu formulierte Abschreckung, mit der nicht nur der Bestand der baltischen Staaten oder die Unversehrtheit der transatlantischen Datenübertragung gesichert werden kann. Europa muss sich auch der russischen Absichten, über Falschinformationen Chaos zu stiften, erwehren sowie sich der Frage stellen, wie die eigene Energiesicherheit zu schützen ist. Festzustellen ist, dass NATO und EU die Sicherheit des Westens nur gemeinsam gewährleisten können.

Schlüsselwörter: Abschreckung, Russland, Militärdoktrin, Rolle von Kernwaffen, hybride Kriegführung

Abstract: The new Russian military doctrine from 2010, the growing international assertiveness of Russia, and eventually the annexation of the Crimea Peninsula in 2014 have forced the West to rethink deterrence strategies vis a vis Russia. Consequently, the old Cold War concept of deterrence was dusted off and the debate picked up from where it had ended in 1990. This article summarizes the end of the Cold War thinking on deterring aggression against NATO-Europe. It explains why the present Western theoretical foundation of deterrence, which still focuses on strong conventional forces backed up by nuclear weapons, no longer suffices, and argues that the new Russian concept of strategic deterrence requires a complete overhaul of the Western approach. It is not only the security of the Baltic member states of NATO or of transatlantic cables that matter, Europe has to cope with disinformation and destabilization campaigns and has to

rethink its energy security strategy. Only together can NATO and EU master these challenges.

Keywords: deterrence, Russia, military doctrine, role of nuclear weapons, hybrid warfare

1 Einleitung

Während des Kalten Krieges konnte man Bücherregale mit Studien über die Abschreckung und die Einbeziehung von Nuklearwaffen in konventionelle militärische Auseinandersetzungen füllen. Aber nach dessen Ende kam der theoretische Abschreckungsdiskurs praktisch zum Erliegen. Da Abschreckung nie versagt hatte, waren die Diskussionen theoretische Übungen geblieben, und glücklicherweise hatte es keine Gelegenheit gegeben, die (nuklearen) Einsatzdoktrinen einem Praxistest zu unterziehen. Der relative Niedergang des Westens und das immer selbstbewusstere Auftreten Russlands im vergangenen Jahrzehnt haben aber dazu geführt, dass heute erneut über Konzepte der Abschreckung von Aggressionen in Europa diskutiert wird. Es war vor allem die neue russische Militärdoktrin von 2010, die das Konzept der strategischen Abschreckung wieder zum Leben erweckt hat. Sie lieferte die wesentlichen Impulse für die neue Debatte über den Nutzen von Nuklearwaffen und über Konfliktdeeskalation.

Zunächst wurden alte Abschreckungskonzepte aus den Zeiten des Kalten Krieges aus der Schublade geholt und die Debatte dort wieder aufgenommen, wo sie 1990 endete. Dieser Artikel folgt der Debatte und geht auf den Stand der Diskussion über die Abschreckung von Angriffen gegen NATO-Europa am Ende des Kalten Krieges zurück. Er setzt sich kritisch mit der Frage auseinander, ob die gegenwärtige theoretische Grundlage der westlichen Abschreckungsdebatte, die sich noch immer auf durch Atomwaffen unterstützte starke konventionelle Streitkräfte konzentriert, ausreichend ist, um mit den derzeitigen Herausforderungen fertig zu werden. Das Fazit lautet, dass das neue russische Konzept strategischer Abschreckung eine vollständige Überarbeitung der westlichen Strategie erfordert.

* **Kontaktperson: Rob de Wijk:** Direktor des The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS) und Professor für Internationale Beziehungen und Sicherheit am Institute of Security and Global Affairs (ISGA) der Universität Leiden, E-Mail: RobdeWijk@hcss.nl

2 Abschreckung während des Kalten Krieges

Traditionell ist militärische Stärke der Eckpfeiler jeder Abschreckungsstrategie. Eine schlagkräftige und glaubwürdige militärische Streitmacht und der politische Wille, sie einzusetzen, sollen abschreckend wirken. Da Atomwaffen verheerende Schäden anrichten, wird davon ausgegangen, dass diese Waffen das ultimative Abschreckungsmittel sind. Aus diesem Grund umfasst Abschreckung auch das Bestreben, einen Akteur zu bestrafen, wenn er einen Angriffskrieg unternimmt.

Während des Kalten Krieges entstanden zwei konkurrierende Denkschulen über die Rolle von Kernwaffen. Vertreter der einen Schule sprachen sich dafür aus, auf allen Ebenen für den Einsatz von Atomwaffen vorbereitet zu sein, um zu verhindern, dass ein Gegner annehmen könnte, mithilfe einer Aggression seien Ziele zu erreichen. Die andere Schule befürwortete den Einsatz von Atomwaffen, um den Gegner für eine bestimmte Handlung zu bestrafen. Die erstgenannte Schule konzentrierte sich auf das Führen eines Atomkriegs, während letztere den demonstrativen Einsatz von Atomwaffen in den Vordergrund rückte.¹ Dahinter stand der konzeptionelle Unterschied zwischen Abschreckung durch Vereitelung militärischer Vorteile (*deterrence by denial*) und Abschreckung durch Bestrafung (*deterrence by punishment*). Es ist zu vermuten, dass der Unterschied zwischen Abschreckung durch Vereitelung und Abschreckung durch Bestrafung nicht nur die Debatte während des Kalten Krieges strukturierte, sondern wahrscheinlich auch die neue Debatte beherrschen wird. Europäische Abschreckungskonzepte, in denen weiterhin die USA die zentrale Rolle spielen, basieren nach wie vor auf Grundsätzen, die ihren Ursprung hauptsächlich in der Strategie der *Flexible Response* haben. Diese wurde 1967 in dem Dokument MC 14/3, das vom NATO-Militärausschuss gebilligt wurde, kodifiziert. Es ist daher nützlich, sich die Entwicklung der damaligen Abschreckungskonzepte, die immer differenzierter und komplexer wurden, erneut vor Augen zu führen. In dem Dokument MC 14/3 werden drei Typen militärischer Reaktionen genannt, die der NATO offenstanden:

1. Die „direkte Verteidigung“ zielt darauf ab, den Angriff auf der Ebene abzuwehren, auf welcher der Feind den Kampf führt [...]; erfolgreiche direkte Verteidigung

wehrt den Angriff entweder ab oder erlegt dem Angreifer die Bürde der Eskalation auf. [...] Das Konzept der direkten Verteidigung schließt den Einsatz von Nuklearwaffen ein, deren Einsatz muss aber genehmigt werden.

2. Eine „vorbedachte Eskalation“ zielt darauf ab, den Angriff abzuwehren, indem sie den Umfang und die Intensität der Kampfhandlungen wohlüberlegt erhöht, aber soweit wie möglich unter Kontrolle hält, um dem Aggressor Kosten und Risiken aufzuerlegen, die in keinem Verhältnis zu seinen Zielen stehen [...] Je nach der Ebene, auf welcher die Aggression beginnt, können unter den folgenden Beispielen Eskalationsschritte ausgewählt werden [...]:
 - a) Die Erweiterung oder Intensivierung nichtnuklearer Kampfmaßnahmen, möglicherweise durch Eröffnung einer weiteren Front oder durch Einleitung von Kampfhandlungen auf See als Reaktion auf eine Aggression niedriger Intensität;
 - b) der Einsatz von Waffen zur Abwehr oder Bekämpfung nuklearer Einsatzmittel der gegnerischen Seite;
 - c) der demonstrative Einsatz von Nuklearwaffen;
 - d) selektive Atomschläge gegen Ziele, die der Abriegelung des Gefechtsfeldes dienen;
 - e) selektive Atomschläge gegen andere geeignete militärische Ziele.

Eine allgemeine nukleare Erwidern zieht, je nach Bedarf, massive Nuklearschläge gegen das gesamte nukleare Bedrohungspotenzial, andere militärische Ziele und urban-industrielle Ziele in Erwägung [...]. Es ist sowohl das ultimative Abschreckungsmittel als auch, wenn es eingesetzt wird, die äußerste militärische Erwidern.²

MC 14/3 löste die Vorläuferstrategie der Massiven Vergeltung der 1950er-Jahre ab. In jener Zeit hielt man den Warschauer Pakt auf dem Gebiet der konventionellen Streitkräfte für überlegen.³ Die westliche Unterlegenheit sollte durch nukleare Überlegenheit ausgeglichen werden. Aber in den 1960er-Jahren schwand die nukleare Überlegenheit der USA, sodass dem Westen nur noch eine Option blieb: der Einsatz seines gesamten nuklearen Arsenal als Reaktion auf einen konventionellen Angriff. Da eine massive Vergeltung einem Selbstmord nahekam, so

¹ Vertreter der ersten Schule waren lange Zeit Osgood (1958) und Kissinger (1974), während die andere Schule durch Brodie (1959, 1973) vertreten war.

² NATO: Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Organization Area (MC 14/3), 22 Dezember 1967, Abschnitt 17, Quelle: <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a680116a.pdf>.

³ Vgl. für die Geschichte der Abschreckungstheorie Wijk 2014, 151–155.

bald die andere Seite ebenfalls Kernwaffen besaß, verlor die Strategie massiv an Glaubwürdigkeit.

Kritiker der Strategie bemängelten, dass sich diese zu sehr auf Nuklearwaffen konzentrierte und nur die Alternative vorhalte, entweder einen konventionell geführten Krieg zu verlieren oder die nukleare Vernichtung zu riskieren. Politischen Entscheidungsträgern dürfe man nicht nur diese zwei Optionen offerieren: Selbstmord oder Kapitulation. Die Grundidee war, durch den kontrollierten und begrenzten Einsatz von Atomwaffen lasse sich Glaubwürdigkeit zurückerlangen.

Folglich suchten während des Kalten Krieges Politiker, Verantwortliche für nukleare Planung und Ingenieure nach Mitteln und Wegen, um Kernwaffen „einsatzfähiger“ zu machen. MC 14/3 basierte auf der Idee, dass die technologische Überlegenheit des Westens den kontrollierten und begrenzten Einsatz von Nuklearwaffen ermöglichen würde. Die neue Strategie sollte somit das Dilemma von „Selbstmord oder Kapitulation“ lösen. Daraus ergaben sich Leitlinien für nationale Verteidigungsplaner und für die Entwicklung nationaler „Gefechtsdoktrinen“, die Nuklearwaffen in die konventionelle Kriegführung einbezogen. Dieses Vorhaben traf allerdings auf erhebliche Probleme. Politiker, Wissenschaftler und Militärplaner in den Vereinigten Staaten gingen davon aus, dass taktische nukleare Waffen in die konventionelle Kriegführung integriert werden könnten. Aber in Europa wurde dagegengehalten, dass taktische Nuklearwaffen aufgrund ihrer zerstörerischen Wirkung (und der damit verbundenen Kollateralschäden) keine begrenzte Wirkung entfalten könnten (im Vergleich zu konventionellen Streitkräften).

Die große Frage blieb: Wie sollte man Nuklearwaffen zur Abschreckung eines sowjetischen Angriffs auf Westeuropa einsetzen? US-Strategen betonten, wie wichtig es für die Abschreckung sei, dass der anderen Seite die Vereitelung ihrer militärischen Ziele deutlich gemacht werde. Mithilfe traditioneller Methoden der Verteidigungsplanung wurden daher Nuklearwaffen in die konventionelle Gefechtsführung integriert. Taktische Nuklearwaffen galten als eine extreme Form von Feuerkraft, mit der zudem die taktischen Vorteile des Warschauer Paktes ausgeglichen werden konnten. Gleichzeitig wurden aber auch die gravierenden Unsicherheiten, die mit dem Einsatz von Nuklearwaffen verbunden waren, ausdrücklich anerkannt. So herrschte in den Vereinigten Staaten die Auffassung vor, Nuklearwaffen sollten nicht eingesetzt werden, bevor konventionelle Verteidigungsmittel massiv auf die Probe gestellt worden waren und sich als unzulänglich erwiesen hätten.

In Europa hingegen befürworteten Politiker, Wissenschaftler und Militärplaner eher eine Strategie der Abschreckung, die auf der Drohung mit Bestrafung beruhte. Sie favorisierten den frühzeitigen Rückgriff auf taktische Nuklearwaffen, die aber lediglich in einer begrenzten und gleichwohl demonstrativen Weise eingesetzt werden sollten – nicht als normale Kampfkraftverstärker. Ausgangspunkt war die Annahme, der frühe Ersteinsatz verstärkte den Abschreckungseffekt, weil er dem Gegner mit einer nuklearen Eskalation drohe. Letzteres war jedoch genau das, was die US-amerikanischen Nuklearplaner vermeiden wollten. Die NATO-Strategie der Flexible Response blieb daher so zweideutig, dass sie in dem einen wie dem anderen Sinne interpretiert werden konnte.

Die Strategie der Flexible Response erforderte ein breites Arsenal von Nuklearwaffen. Am Ende des Kalten Krieges waren die USA im Besitz strategischer Atomwaffen und verschiedener Trägersysteme: Interkontinentalraketen (ICBMs), U-Boot-gestützte ballistische Raketen (SLBM) und ungelenkte Bomben, die im Ernstfall von strategischen Bombern abgeworfen werden konnten. Diese Waffen galten als letztes Mittel und wären von den USA ausschließlich für einen allgemeinen nuklearen Gegenschlag eingesetzt worden. Sie stellten die stärkste Sicherheitsgarantie für NATO-Verbündete in Europa dar. Wichtiger waren aber die nicht-strategischen Kernwaffen. Als ein Zeichen transatlantischer Solidarität und der Bereitschaft, ihren Anteil an den Lasten zu tragen, ließen europäische NATO-Verbündete die USA nukleare Gefechtsfeldwaffen auf ihren Territorien stationieren. Dazu gehörten nukleare Landminen und frei fallende Bomben, die im Ernstfall von taktischen Kampfflugzeugen abgeworfen werden sowie nuklear bestückte Kurzstreckenraketen und nukleare Artilleriegranaten. Um die Nachschubwege zur See (SLOCs) der NATO zu sichern, hätten nukleare Wasserbomben zur Bekämpfung von Unterseebooten eingesetzt werden können.

In den 1980er-Jahren wurde als Reaktion auf die Stationierung russischer nuklearer Mittelstreckenraketen wie der SS-20 die Dislozierung einer neuen Generation ballistischer Raketen und Marschflugkörper zur Schließung der Lücke zwischen nuklearen Gefechtsfeldwaffen und strategischen Interkontinentalraketen erwogen. Die Stationierung dieser Waffen führte zu erhitzten Debatten, aber aufgrund des Vertrags über nukleare Mittelstreckensysteme (INF-Vertrag) von 1987 wurden die Raketen nie voll einsatzfähig. Mit dem Ende des Kalten Krieges und der Vereinbarung weiterer Rüstungskontrollabkommen wurde die Zahl strategischer und taktischer Kernwaffen und ihrer Trägersysteme außerordentlich schnell reduziert. In Europa führten einseitige, aber reziproke Schritte dazu,

dass 80 Prozent aller taktischen Nuklearwaffen – mit Ausnahme der un gelenkten Bomben – beseitigt wurden. Nach erfolgreichen Verhandlungen über den Abbau strategischer Nuklearwaffen verringerten sowohl die USA als auch die Sowjetunion und deren Nachfolgestaat Russland die Anzahl ihrer strategischen Nuklearwaffen in erheblichem Umfang.

In den 1990er-Jahren kam das strategische Denken über Abschreckung praktisch zum Stillstand. Dies spiegelte sich im Strategischen Konzept der NATO von 1999 wider⁴, in dem ausdrücklich die „verstärkte politische und militärische Partnerschaft mit anderen Staaten einschließlich Russland“ begrüßt wurde. Doch aufgrund von dessen Instabilität und der Unsicherheiten bezüglich seiner weiteren Entwicklung sowie im Zusammenhang mit Befürchtungen, dass Terroristen und Schurkenstaaten in den Besitz von Atomwaffen aus den früheren sowjetischen Arsenalen gelangen könnten, betonte die Strategie auch, dass „die Präsenz konventioneller und nuklearer Streitkräfte der Vereinigten Staaten in Europa [...] lebenswichtig für die Sicherheit Europas [bleibt], die untrennbar mit der Sicherheit Nordamerikas verbunden ist.“⁵ Außerdem stellte sie fest: „Nukleare Streitkräfte werden weiterhin eine wesentliche Rolle spielen, indem sie dafür sorgen, dass ein Angreifer im Ungewissen darüber bleibt, wie die Bündnispartner auf einen militärischen Angriff reagieren werden“. Sie machte deutlich, „dass ein Angriff jeglicher Art keine vernünftige Option ist.“⁶ Gleichzeitig gelangte die NATO zu dem Schluss, dass die „Umstände, unter denen ein Einsatz von Nuklearwaffen in Betracht zu ziehen wäre“, in äußerster Ferne gerückt seien.⁷ Die in Dokument MC 14/3 niedergelegte Position aufgreifend, heißt es in dem Strategiepapier: „Um den Frieden zu wahren und einen Krieg und auch jegliche Form von Zwang zu verhindern, wird das Bündnis für die vorhersehbare Zukunft eine geeignete Zusammensetzung nuklearer und konventioneller Streitkräfte beibehalten, die in Europa stationiert sind und auf dem gebotenen Stand gehalten werden, wo dies erforderlich ist, wenngleich auf dem geringstmöglichen ausreichenden Niveau.“ Des Weiteren wird in dem Dokument betont, dass „die konventionellen Streitkräfte des Bündnisses allein“ eine glaubwürdige Abschreckung nicht gewährleisten könnten. „Einzig Nukle-

arwaffen machen die Risiken jeglicher Aggression unkalkulierbar und unannehmbar. Sie sind daher nach wie vor von entscheidender Bedeutung für die Wahrung des Friedens.“⁸ Politische Leitlinien für den tatsächlichen Einsatz taktischer Nuklearwaffen und die Einbeziehung dieser Waffen in die konventionelle Gefechtsführung wurden nicht erwähnt. Tatsächlich gab es diese Leitlinien nicht. Während der 1990er-Jahre war das wichtigste Anliegen vielmehr die Sicherung des Kernwaffenarsenals der ehemaligen Sowjetunion.

3 Abschreckung in den 2000er-Jahren

Während der 2000er-Jahre verlagerte sich der Schwerpunkt der Abschreckung von Russland auf sogenannte Schurkenstaaten und Terrororganisationen. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 erklärte US-Präsident George W. Bush am 20. September des gleichen Jahres bei einer Rede im Kongress dem Terrorismus den Krieg. In der Rede zur Lage der Nation am 29. Januar 2002 wurde ein grundlegender Politikwechsel angekündigt. Mit Bezug auf Nordkorea, Iran und Irak erklärte Bush, dass „Staaten wie diese eine Achse des Bösen bilden, die durch ihre Aufrüstung den Weltfrieden bedrohen. Durch ihr Streben nach Massenvernichtungswaffen stellen diese Regime eine schwerwiegende und wachsende Gefahr dar. Sie könnten diese Waffen an Terroristen weitergeben und diesen dadurch die Mittel verschaffen, die ihrem Hass entsprechen. Sie könnten unsere Verbündeten angreifen oder versuchen, die Vereinigten Staaten zu erpressen. In all diesen Fällen wäre der Preis der Gleichgültigkeit katastrophal.“⁹ Aus diesem Grund zeigte der Präsident ein erneutes Interesse an Raketenabwehrsystemen. Als ersten Schritt zogen sich die USA aus dem 1972 gemeinsam mit der UdSSR unterzeichneten ABM-Vertrag zur Begrenzung der Raketenabwehrsysteme zurück. Außerdem setzte der Präsident das Thema taktische Nuklearwaffen wieder auf die Agenda, allerdings nur mit Blick auf nuklear bestückte Flugkörper, die in der Lage sein sollten, auch tief verbunkerte Einrichtungen und Tunnelkomplexe zu bekämpfen, gegen die konventionelle Mittel wenig effizient wären.

4 NATO: The Alliance's Strategic Concept, gebilligt von den Staats- und Regierungschefs, die an dem Gipfeltreffen des Nordatlantikers am 24. April 1999 in Washington D.C. teilgenommen haben, https://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065_d.htm.

5 Ibid, Paragraph 42.

6 Ibid, Paragraph 62.

7 Ibid, Paragraph 64.

8 Ibid, Paragraph 46.

9 G.W Bush: The President's State of the Union Address, Washington D.C., 29 Januar 2002, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

Es ist nicht weiter verwunderlich, dass die am 31. Dezember 2001 dem Kongress vorgelegte *Nuclear Posture Review* (NPR) – US-Nuklearstrategie – unter den Alliierten große Besorgnis hervorrief, weil sie ausdrücklich eine Fähigkeit zur wirkungsvollen Bekämpfung „gehärteter und tief eingegrabener Ziele“ verlangte.¹⁰ Mit anderen Worten, Nuklearwaffen sollten gegen Ziele eingesetzt werden, die nicht-nuklearen Angriffen standhalten konnten, wie tiefe unterirdische Bunker oder Bio-waffenanlagen. Dies war eine Reaktion darauf, dass sich Al-Qaida-Kämpfer in Tunneln versteckten, die mit konventionellen Mitteln nicht zerstört werden konnten.

Die NPR erklärte ausdrücklich, aufgrund von Fortschritten bei Verteidigungstechnologien könnten nicht-nukleare und nukleare US-Fähigkeiten mit aktiven und passiven Verteidigungsmaßnahmen verknüpft werden, um die Abschreckung zu stärken und den Schutz vor Angriffen zu verbessern, die Handlungsfreiheit der USA zu schützen und die Glaubwürdigkeit ihrer Zusagen im Rahmen der Allianz zu stärken. „Aktive Verteidigung“ bezog sich auf Raketenabwehr, während „passive Verteidigung“ unter anderem die Härtung von Bunkern meinte.

In Bezug auf Europa behaupteten die USA in der NPR, sie würden „die Praktiken des Kalten Krieges bezüglich der Planung des Einsatzes strategischer Streitkräfte hinter [sich] lassen.“ Da Russland keine Bedrohung mehr darstelle, würden die „USA ihre Streitkräfte nicht länger so planen, dislozieren oder logistisch unterstützen, als stellte Russland lediglich eine kleinere Version der Bedrohung dar, die von der ehemaligen Sowjetunion ausging.“

Folglich standen bei der Planung nicht länger Bedrohungen, sondern Fähigkeiten im Vordergrund. Dazu hieß es in der NPR: „Mit Hilfe der adaptiven Planung werden in zeitkritischen Situationen zügig Verteidigungspläne erstellt [...] indem einzelne Waffen-/Ziel-Kombinationen identifiziert werden, die in Krisen ausgeführt werden könnten.“¹¹ Dies versprach ein sehr hohes Maß an Flexibilität. Mit Blick auf Einsatzstrategien war die NPR kein Wendepunkt: „Das aus nicht-nuklearen Systemen und Nuklearwaffen bestehende Angriffselement der Neuen Triade kann bei der Planung und Durchführung militärischer Operationen mit dem Ziel, Gegner entscheidend zu schlagen, eine größere Flexibilität ermöglichen. Nicht-nukleare Angriffsfähigkeiten können besonders nützlich sein, um Kollateralschäden und eine Konflikteskalation zu begrenzen.“

Das Hauptaugenmerk galt im Wesentlichen dem Terrorismus und den Schurkenstaaten. Die NPR war Teil eines größeren Strategiewechsels, den der Präsident in seiner Rede anlässlich der Absolventenfeier an der US-Militärakademie West Point am 1. Juni 2002 ankündigte. Bush erklärte, die USA müssten „Terrorzellen in 60 oder mehr Ländern enttarnen“ und „den Kampf zum Feind tragen, seine Pläne vereiteln und den gefährlichsten Bedrohungen entgegentreten, bevor sie konkrete Gestalt annehmen.“ Dabei müssten die Vereinigten Staaten die Grundlagen des strategischen Denkens selbst verändern: „Während des größten Teils des letzten Jahrhunderts stützte sich die Verteidigung Amerikas auf Abschreckungs- und Eindämmungsdoktrinen aus der Zeit des Kalten Krieges [...] Abschreckung – die Androhung massiver Vergeltung gegen Staaten – bleibt wirkungslos gegenüber schemenhaften Terroristen, die weder eine Nation noch Bürger verteidigen wollen. Eindämmung ist nicht möglich, wenn unberechenbare Diktatoren, die über Massenvernichtungswaffen verfügen, diese Waffen mit Hilfe von Raketen zum Einsatz bringen oder sie insgeheim an Terroristen weitergeben können [...] [U]nsere Sicherheit erfordert es, dass alle Amerikaner vorausschauend und entschlossen sind, bereit zu einem Präemptivschlag, wenn dieser notwendig ist, um unsere Freiheit und unser Leben zu verteidigen.“¹²

Dementsprechend wurde eine neue, unilaterale Strategie der „defensiven Intervention“ beziehungsweise „vorausschauenden Selbstverteidigung“ angekündigt. Da terroristische Organisationen nicht abgeschreckt werden konnten, konzentrierte sich die neue Strategie auf Staaten, die angeblich den Terrorismus unterstützten. US-Vizepräsident Dick Cheney stellte dies am 26. August 2002 bei einer Ansprache vor Kriegsveteranen klar. Er behauptete, ein Präemptivschlag gegen den Irak sei notwendig, „weil es außer Zweifel steht, dass Saddam Hussein mittlerweile über Massenvernichtungswaffen verfügt. Es steht außer Zweifel, dass er sie anhäuft, um sie gegen unsere Freunde, gegen unsere Alliierten und gegen uns einzusetzen. Und es steht außer Zweifel, dass seine aggressiven regionalen Ambitionen ihn in zukünftige Konfrontationen mit seinen Nachbarn führen werden.“ Den ehemaligen Außenminister Henry Kissinger zitierend, behauptete Cheney, dies mache „präventives Handeln zu einer zwingenden Notwendigkeit.“ Zudem „würde uns ein atomar bewaffneter Saddam Hussein unsere Ar-

¹⁰ Die folgenden Auszüge sind den der Presse zugespielten Ausschnitten der Nuclear Posture Review 2001 entnommen. <https://web.stanford.edu/class/polisci211z/2.6/NPR2001leaked.pdf>.

¹¹ Ibid, 46–47.

¹² G.W. Bush: Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy West Point, New York, Washington DC, 1. Juni 2002, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>.

beit erschweren.¹³ Dennoch erkannten die neuen Strategien an, dass Terroristen und Schurkenstaaten nicht allein durch Nuklearwaffen abgeschreckt werden könnten. Dazu bedürfe es eines breiteren Spektrums von Fähigkeiten.

Der Strategiewechsel wurde in der im Sommer 2002 veröffentlichten National Security Strategy (NSS) festgeschrieben.¹⁴ Präsident Bush verabschiedete sich offiziell von den traditionellen Abschreckungs- und Eindämmungsdoktrinen und ersetzte sie durch neue Doktrinen der Präemption und präventiver Interventionen: „Wir müssen bereit sein, Schurkenstaaten und ihren terroristischen Schützlingen Einhalt zu gebieten, bevor sie in der Lage sind, den Vereinigten Staaten und unseren Verbündeten und Freunden mit Massenvernichtungswaffen zu drohen oder diese gegen sie einzusetzen. Unsere Antwort muss sich gestärkte Allianzen und neu begründete Partnerschaften in vollem Umfang zunutze machen.“ Doch „wengleich die Vereinigten Staaten fortwährend danach streben, die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft zu gewinnen, werden wir nicht zögern, gegebenenfalls allein zu handeln, um unser Recht auf Selbstverteidigung durch ein präemptives Vorgehen gegen derartige Terroristen auszuüben, um sie davon abzuhalten, unserer Bevölkerung und unserem Land zu schaden.“ Man kann diese Strategie als „unilateral, wenn nötig“ und „multilateral, wenn möglich“ beschreiben. Sie war eindeutig eine Manifestation der unipolaren Weltordnung, die sich nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion herausbildete.

Zusammengefasst basierte die Abschreckung in den 2000er-Jahren auf einem breiten Spektrum von offensiven und defensiven sowie konventionellen und nuklearen Fähigkeiten ebenso wie auf flexibler beziehungsweise adaptiver Planung. Die NPR deutete darauf hin, dass adaptive Planung nach wie vor Nuklearwaffen in ein konventionelles Kriegsszenario integrieren kann, aber spezifische Einsatzrichtlinien und ein konzeptioneller Bezugsrahmen für ihre Anwendung wie etwa MC 14/3 fehlten.

4 Abschreckung in den 2010er-Jahren

Auch in der Nuclear Posture Review (NPR) von Präsident Barack Obama aus dem Jahr 2010 fehlten nukleare Einsatzrichtlinien. Schurkenstaaten, die Weitergabe von Massenvernichtungswaffen (Proliferation) und Terrorismus wurden ebenfalls mit möglichen nuklearen Bedrohungen in Verbindung gebracht: „Es ist unabdingbar, dass wir unsere nuklearen Handlungsoptionen und unsere Nuklearstrategie besser auf unsere höchsten Prioritäten abstimmen – die Verhinderung von Nuklearterrorismus und nuklearer Weiterverbreitung.“¹⁵ In dieser NPR spiegelte sich die Überzeugung wider, Raketenabwehr würde bei der Abschreckung eine wichtige Rolle spielen: „Durch Aufrechterhaltung einer glaubwürdigen nuklearen Abschreckung und Stärkung regionaler Sicherheitsarchitekturen mit Raketenabwehrsystemen und anderen konventionellen militärischen Fähigkeiten können wir unsere nicht über Kernwaffen verfügenden Verbündeten und Partner weltweit bezüglich unserer Sicherheitsgarantien beruhigen und bestätigen, dass sie keine eigenen Kernwaffenfähigkeiten benötigen.“

Die NPR bekräftigte unter anderem, dass die Vereinigten Staaten „die Fähigkeit zur Vorne-Dislozierung von US-Kernwaffen auf taktischen Kampfbombern und schweren Bombern beibehalten und durch umfassende Modernisierung die Lebensdauer der B-61-Bombe verlängern und gleichzeitig die Bedienungssicherheit und die Einsatzsteuerung verbessern wollen“ und dass die Obama-Administration „Beratungen mit Alliierten und Partnern fortsetzen und gegebenenfalls ausweiten will, um eine Antwort auf die Frage zu finden, wie sich die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der erweiterten US-Abschreckung sicherstellen lässt.“¹⁶

Aufgrund der veränderten Sicherheitslage in Europa diskutierte der US-Kongress dann zum ersten Mal seit fast zwanzig Jahren über taktische Nuklearwaffen; dabei wurde auf das zahlenmäßige Ungleichgewicht zwischen den US-amerikanischen und russischen Kernwaffen hingewiesen und es wurde erwähnt, dass sich Russland in zunehmendem Maße auf diese Waffen verlasse, um die Schwäche seiner konventionellen Streitkräfte zu kom-

¹³ D. Cheney: Remarks by the Vice President to the Veterans of Foreign Wars 103rd National Convention, Washington DC, 26. August 2002, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/08/20020826.html>.

¹⁴ Text in <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>.

¹⁵ The President of the United States of America: Nuclear Posture Review Report, Washington, April 2010. https://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf.

¹⁶ Ibid.

pensieren.¹⁷ Tatsächlich ließen der Krieg gegen Georgien und die Kriege in Tschetschenien Schwächen der russischen Streitkräfte erkennbar werden. Dies führte zu russischen Initiativen, um den desaströsen Zustand der Streitkräfte durch Modernisierung und die Aufwertung des nuklearen Arsenal zu überwinden.

Zweifellos war der August 2008 ein Wendepunkt: Damals führte Russland Krieg gegen Georgien, nachdem es sich mehrfach von diesem provoziert gefühlt und die NATO auf ihrem Gipfel in Bukarest im April 2008 zugesagt hatte, Georgien und die Ukraine als Mitglieder aufzunehmen, wenn sie genau festgelegte Kriterien erfüllten. Der EU, die während des Kriegs als Friedensvermittlerin fungierte, gelang es, einen Waffenstillstand zwischen den Konfliktparteien auszuhandeln. Nach dem Krieg forderten im Jahr 2010 die Teilnehmer des NATO-Gipfels von Lissabon Russland auf, „seine Verpflichtungen gegenüber Georgien zu erfüllen, wie sie am 12. August und 8. September 2008 von der Europäischen Union vermittelt wurden.“¹⁸ Nach dem Krieg entsandte die EU Überwachungs- und Erkundungsmissionen nach Georgien, und zusammen mit den Vereinten Nationen und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) richtete sie dort Friedensgespräche aus. Als Reaktion auf die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen erteilten die Staats- und Regierungschefs „dem Rat den Auftrag, weiterhin die Gesamtstrategie der NATO zur Abschreckung und zur Verteidigung gegen das gesamte Spektrum von Bedrohungen der Allianz zu überprüfen und dabei das sich wandelnde internationale Sicherheitsumfeld zu berücksichtigen.“ Diese Überprüfung sollte von allen Verbündeten auf der Basis der Grundsätze durchgeführt werden, auf die sie sich im Strategischen Konzept verständigt hatten, unter Berücksichtigung von Massenvernichtungsmitteln und der Weiterverbreitung ballistischer Raketen.

Das in Lissabon verabschiedete neue Strategische Konzept „Aktives Engagement, moderne Verteidigung“ blieb jedoch vage und umfasste allgemeine Beobachtungen wie die, dass die konventionelle Bedrohung nicht ignoriert werden könne und dass Abschreckung ein we-

sentliches Element der „Gesamtstrategie“ bleibe, die auf „einer geeigneten Kombination von nuklearen und konventionellen Fähigkeiten“ basieren müsse.¹⁹ Die neue Strategie erwähnte nicht die russische Nuklearbedrohung, benannte jedoch die Weiterverbreitung ballistischer Raketen und Kernwaffen, Terrorismus, Cyberangriffe und fundamentale Umweltprobleme als neue und aufkommende Bedrohungen.

Der darauf aufbauende *Deterrence and Defence Posture Review* (DDPR) der NATO wurde erst im Jahr 2012 veröffentlicht.²⁰ Diese Bestandsaufnahme bestätigte, dass Nuklearwaffen „neben konventionellen Streitkräften und Raketenabwehr-Kapazitäten eine Schlüsselkomponente der umfassenden NATO-Fähigkeiten zur Abschreckung und Verteidigung“ seien. Die DDPR sagte aber kaum etwas über die Einsatzoptionen von Kernwaffen aus. Es hieß dort lediglich: „Die Alliierten haben sich verpflichtet, die Ressourcen bereitzustellen, die benötigt werden, um sicherzustellen, dass die umfassende Abschreckungs- und Verteidigungsstrategie der NATO glaubwürdig, flexibel, robust und anpassungsfähig bleibt, und das zukunftsweisende Paket von Verteidigungsfähigkeiten zu implementieren.“

Fasst man die Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges zusammen, so blieben frei fallende Flugzeugbomben vom Typ B-61 die einzige taktische Kernwaffe, über die die USA und ihre europäischen Verbündeten verfügten. Diese Fähigkeit wird ergänzt durch US-amerikanische strategische Streitkräfte sowie durch britische und französische Kernwaffen, bei denen U-Boot-gestützte ballistische Raketen und atomwaffenfähige Flugzeuge als Trägersysteme dienten. Aufgrund der weitgehend unipolaren Weltordnung, die sich nach dem Ende des Kalten Krieges etablierte, und angesichts der weitgehend optimistischen Einschätzung der Sicherheitslage in Europa galten traditionelle Abschreckungskonzepte als überholt. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion konzentrierte sich die nukleare Debatte vielmehr auf die Sicherheit ehemals sowjetischer Kernwaffen. Während des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrhunderts lag der Fokus auf Nuklearterrorismus und Schurkenstaaten. An dessen Ende löste aber die veränderte Sicherheitslage eine neue, eher tradi-

¹⁷ William J. Perry, Chairman and James R. Schlesinger, Vice Chairman: America's Strategic Posture, The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States, Washington, DC, April 2009, 12–13, 21. http://www.usip.org/files/America's_Strategic_Posture_Auth_Ed.pdf.

¹⁸ NATO: Gipfelerklärung von Lissabon, herausgegeben von den Staats- und Regierungschefs, die am Gipfeltreffen des Nordatlantikrats am 20. November 2010 in Lissabon teilnahmen, http://www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/06/Gipfelerklaerungen/NATO_Gipfel_Lisboa_1911_Seite.html.

¹⁹ NATO: Aktives Engagement, moderne Verteidigung. Strategisches Konzept für die Verteidigung und Sicherheit der Mitglieder der Nordatlantikvertrags-Organisation, von den Staats- und Regierungschefs in Lissabon verabschiedet, http://www.nato.diplo.de/contentblob/2978550/Daten/1854725/strat_Konzept_Lisboa_DLD.pdf.

²⁰ NATO: Deterrence and Defence Posture Review, Brüssel, 20. Mai 2012, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87597.htm.

tionelle Debatte innerhalb der NATO aus. Zum ersten Mal seit fast zwanzig Jahren wurde Abschreckung erneut im Zusammenhang mit einer wieder aufkommenden russischen Bedrohung diskutiert. Was die Planungen für eventuelle Kernwaffeneinsätze betraf, so wurden nur Details über US-amerikanische Pläne zu deren Einsatz gegen gehärtete unterirdische Ziele bekannt. Weiterhin blieben Konzepte für die Einsatzplanung von strategischen Kernwaffen bestehen, die bei eskalierenden Konflikten zum Einsatz kommen könnten. Außerdem erhielt die Raketenabwehr (Ballistic Missile Defense – BMD) einen höheren Stellenwert.

5 Die russische Militärdoktrin

Noch 1990 gab es in der russischen Militärdoktrin nichts, was der US-Nukleardoktrin entsprochen hätte. Offiziell galt eine Doktrin des Nicht-Ersteinsatzes von Kernwaffen. Dies bedeutete jedoch nicht, dass die Sowjetunion diese nicht in ihre operativen Planungen einbezog. Im Gegenteil: Eine Reihe von Analysen der Kriegsplanungen des Warschauer Paktes kam zu dem Ergebnis, dass die Sowjetunion taktische Kernwaffen von Anbeginn an im Rahmen ihrer Militäroperationen im großem Umfang eingesetzt hätte.²¹ Auch sowjetische Analysen hatten schon die Nützlichkeit von Kernwaffen sowohl für Überraschungs- als auch für Präemptivschläge betont. Im Jahr 1993 erklärte Russland, dass es sich nicht länger an den Verzicht auf den Ersteinsatz, den die Sowjetunion zugesichert hatte, gebunden fühle – für viele war das ein Beleg für die Schwäche des russischen Militärs nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion. Russische Theoretiker zeigten sich auch schockiert über die Überlegenheit der US-amerikanischen Luftstreitkräfte, insbesondere deren Präzisionsluftschnitte während des Golfkriegs von 1991.

Im Jahr 1999 gelangte Russland zu der Überzeugung, dass die NATO durch „völkerrechtswidrige“ Interventionen wie den Kosovo-Krieg gewillt sei, auch seinen Interessen zu schaden. Dies unterstrich Befürchtungen bezüglich der Erweiterung der NATO und der Europäischen Union um ehemalige Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes sowie neue Diskussionen über Raketenabwehrsysteme. Tatsächlich herrschte unter der russischen Elite der Eindruck vor, der Westen habe die Schwächen des Landes nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion ausgenutzt.²² Mit zunehmender Schwäche seiner konven-

tionellen Fähigkeiten wurde Russland immer verwundbarer. Nuklearwaffen galten jetzt als Verteidigungswaffen, die nicht für einen präemptiven Angriff eingesetzt würden. Dementsprechend sah sich die Russische Föderation veranlasst, sich zunehmend auf nukleare Abschreckung zu stützen. Die Perzeption einer Schwäche des Militärs und Befürchtungen, die eigene Abschreckungsfähigkeit werde durch NATO-Raketenabwehr bedroht, übten einen großen Einfluss auf die Debatte unter russischen Analytikern aus.

In der zweiten Hälfte der 2000er-Jahre beschleunigte die Tatsache, dass man sich nicht auf neue Zählregeln und Verifikationsmechanismen für den Vertrag zur Reduzierung Strategischer Offensivwaffen verständigen konnte, die Debatte auf beiden Seiten. Aufgrund der sich aus russischer Sicht verschlechternden Sicherheitslage war es daher nicht erstaunlich, dass die Rhetorik und das Auftreten des Landes im Jahr 2008 immer aggressiver wurden. Im Jahr 2009 brachte der Leiter des Sicherheitsrates, Nikolai Patrushev, die Möglichkeit präemptiver Nuklearschläge ins Gespräch.²³ Außerdem begannen russische Militäranalysen ihr Augenmerk (erneut) auf den kombinierten Einsatz nuklearer und konventioneller Waffen zu richten.

In der daraus resultierenden Militärdoktrin, die 2010 veröffentlicht wurde, spiegelten sich diese Besorgnisse bezüglich der Sicherheitslage wider, und das Papier deutete ein selbstbewussteres Vorgehen an. Die Doktrin benennt ausdrücklich die Gefahren für Russland. Dazu gehörten unter anderem „der Wunsch, die Schlagkraft der NATO zu erhöhen [...], und Bestrebungen, die militärische Infrastruktur der NATO-Mitgliedstaaten näher an die Grenzen der Russischen Föderation heranzuführen“. Außerdem erwähnt das Papier „die Entwicklung und Stationierung von strategischen Raketenabwehrsystemen, die die globale Stabilität untergraben und das etablierte Kräftegleichgewicht auf dem Gebiet der Atomraketen verletzen.“²⁴ Diese Kritik wird in der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2015 weiter differenziert.²⁵ Nukleare

²¹ Vgl. Nielsen 1998, Lunak 2001, Wenzke 2010, Mizokami 2016.

²² Für mehr Details siehe Wijk 2015, 119–129.

²³ Vgl. David Nowak, Report: Russia to allow Pre-emptive Nukes, Associated Press, 14. Oktober 2009.

²⁴ Text der Militärdoktrin der Russischen Föderation, genehmigt durch Erlass des Präsidenten der Russischen Föderation vom 5. Februar 2010; englische Übersetzung ist zu finden unter http://carnegieendowment.org/files/2010russia_military_doctrine.pdf.

²⁵ Russische Nationale Sicherheitsstrategie, Dezember 2015. Das Original ist zu finden unter <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/18iXkr8XLAtxeilX7JK3XXy6Y0AsHD5v.pdf>; die englische Übersetzung findet sich unter <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>.

Präemptivschläge werden allerdings in beiden Dokumenten nicht erwähnt.

Die neue Doktrin von 2010 äußert sich aber ausdrücklich zum Einsatz von Nuklearwaffen: „[Sie] bleiben ein wichtiger Faktor, um den Ausbruch nuklearer militärischer Konflikte und militärischer Konflikte, die mit konventionellen Angriffsmitteln ausgetragen werden, zu verhüten.“ Anders als die US-amerikanische Doktrin sieht sie allerdings im Fall eines konventionellen Großangriffs nicht den Einsatz von Nuklearwaffen vor. Gleichzeitig erklärt die Doktrin, dass die „Verhütung eines nuklearen militärischen Konflikts und ebenso jedes anderen militärischen Konflikts die Hauptaufgabe der Russischen Föderation ist.“ Zudem können im Fall einer drohenden Niederlage bei einem konventionellen Angriff Nuklearwaffen eingesetzt werden. Dies wurde in der Ende 2014 veröffentlichten, leicht revidierten Fassung der russischen Militärdoktrin noch einmal ausdrücklich bekräftigt.²⁶

Obgleich in der Militärdoktrin von 2010 davon keine Rede ist, sieht es so aus, als ob die russischen Militärexperten fest davon überzeugt sind, dass der begrenzte Einsatz von Nuklearwaffen zu einer Deeskalation von Konflikten führen würde.²⁷ Darin spiegelt sich in gewisser Weise nicht nur das Konzept der vorbedachten Eskalation, wie es in Dokument MC 14/4 niedergelegt worden war, sondern auch die Betonung der Abschreckung durch Bestrafung. Da Russland jedoch, anders als die NATO, nicht zwischen taktischen und strategischen Waffen unterscheidet, könnten Interkontinentalraketen auch für eine maßgeschneiderte nukleare Erwidern eingesetzt werden. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die Auswirkungen eines Atomschlags so verheerend wären, dass sie den Gegner von einer Eskalation oder einer Fortführung der Aggression abhielten.

Im Anschluss an die russische Annexion der Halbinsel Krim stellte Präsident Vladimir Putin klar, dass Nuklearwaffen ein wesentliches Element der russischen Abschreckung seien. Am 14. August 2014 erklärte er: „Unabhängig von der Lage in ihren Ländern oder ihrer Außenpolitik sollten unsere Partner nie vergessen, dass man sich nicht mit Russland anlegt. Ich möchte Sie daran erinnern, dass Russland eine der größten Atommächte ist. Dies sind nicht bloß Worte, dies ist eine Realität; außerdem stärken wir unsere nuklearen Abschreckungsstreitkräfte.“²⁸ Da die Erwähnung von Nuklearwaffen und ihr möglicher Einsatz während des Kalten Krieges in der

Sowjetunion ein Tabu war, stellte diese Aussage einen Bruch mit der Vergangenheit dar. Tatsächlich erklärte der damalige US-Verteidigungsminister Ashton Carter daraufhin, es sei unnötig, dies zu sagen, da alle ganz genau wüssten, dass Russland eine Nuklearmacht sei.²⁹ NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg sagte, es gebe keinen Grund für nukleares Säbelrasseln.³⁰

Der russische Wissenschaftler Alexey Arbatov hingegen behauptete, die Aussage Putins habe viele russische Experten davon überzeugt, dass „die regierungsamtliche Militärdoktrin um Ideen des ‚selektiven Einsatzes‘ von Nuklearwaffen ergänzt werden müsse, der ‚der Demonstration der Entschlossenheit‘ oder der Deeskalation von Konflikten dienen würde.“³¹ Zwar bestünden große Unterschiede zwischen dem sowjetischen beziehungsweise russischen strategischen Denken auf der einen Seite und dem der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten auf der anderen Seite, aber tatsächlich spiegelten sich in der neuen russischen Doktrin Diskussionen wider, die in den 1960er-Jahren in der NATO stattgefunden hätten und deren Produkt MC 14/3 gewesen sei. Anders als die NATO-Diskussion in den 1960er-Jahren – die eng auf einen europäischen Kriegsschauplatz gerichtet war – muss man die russische Debatte vor dem Hintergrund eines sehr allgemein gehaltenen Verständnisses von „konventioneller Unterlegenheit“ und einer etwas künstlichen Vorstellung von „Einkreisung“ betrachten: An der Grenze Russlands findet keine Konzentration ausländischer Truppenverbände statt, wie dies während des Kalten Krieges an der Grenze des Ostblocks in Deutschland der Fall war.

6 Strategische Abschreckung

Die Überlegungen zum Einsatz von Nuklearwaffen stellten aber nicht das wirklich innovative Element der russischen Militärdoktrin und der Nationalen Sicherheitsstrategie dar. Viel wichtiger ist, dass in beiden Dokumenten ein breiter angelegtes Konzept der Abschreckung beziehungsweise der strategischen Abschreckung zum Vorschein kommt. Kristin Ven Bruusgaard drückte es folgendermaßen aus: „Zweifel an der nuklearen Abschreckung

²⁶ Englische Fassung unter <https://rusemb.org.uk/press/20129>.

²⁷ Bruusgaard 2016, 12.

²⁸ Zitiert bei Arbatov 2017, 33.

²⁹ Brennan, Margaret: Carter Laments Putin's 'Loose Rhetoric' on Nukes, *CBS News*, 22. Juni 2015, <http://www.cbsnews.com/news/ash-carter-russia-vladimir-putin-loose-rhetoric-nuclear-missiles-nato/>.

³⁰ Vgl. Nato Chief Says Russian Nuclear Threats Are 'Deeply Troubling and Dangerous', *The Guardian*, 28. Mai 2015.

³¹ Arbatov 2017, 33.

haben den Anstoß zur Entwicklung eines umfassenderen Konzeptes gegeben, welches darauf abzielt, Russland mehr als nur taktische Nuklearkoptionen an die Hand zu geben.“³² Dieser Ansatz zielt darauf ab, eine Lösung für die Bedrohung durch das zu finden, was Russen als „nicht-militärische Kriegführung“ bezeichnen. Dazu zählten Sanktionen und andere Bedrohungen der wirtschaftlichen Basis Russlands, Cyber- und Desinformationskampagnen ausländischer Mächte und die „Farben-Revolutionen“, die in Ländern wie der Ukraine und Georgien zum Sturz von Regierungen geführt hätten und die auch in Russland versucht worden seien.

Folglich umfasse das Abschreckungskonzept jetzt auch nicht-nukleare und nicht-militärische Optionen. Die zunehmende Betonung politischer, diplomatischer, rechtlicher, wirtschaftlicher, ökologischer, informationeller, militärischer, technischer und sonstiger Instrumente zum Schutz russischer Interessen deuteten darauf hin, dass sich ein neues Konzept der strategischen Abschreckung entwickle. Die Doktrin erwähne, dass eine der Hauptaufgaben der Russischen Föderation bei der Abschreckung und der Verhütung militärischer Konflikte darin bestehe, „mögliche militärische Gefahren und militärische Bedrohungen mit Hilfe politischer, diplomatischer und sonstiger nicht-militärischer Mittel zu neutralisieren.“

Die im Vergleich zu derjenigen des Jahres 2010 nur leicht veränderte russische Nationale Sicherheitsstrategie von Dezember 2015 geht tatsächlich ausführlicher auf „strategische Abschreckung“ ein und definiert das Konzept als „aufeinander abgestimmte politische, militärische, militärtechnologische, diplomatische, wirtschaftliche, informationelle und sonstige Maßnahmen, die konzipiert und implementiert werden, um strategische Abschreckung sicherzustellen und bewaffnete Konflikte zu verhüten. Diese Maßnahmen sollen die Anwendung militärischer Gewalt gegen Russland verhindern und seine Souveränität und territoriale Integrität schützen. Strategische Abschreckung und die Prävention bewaffneter Konflikte werden dadurch erreicht, dass man die Fähigkeit zu nuklearer Abschreckung auf ausreichendem Niveau aufrechterhält und die Streitkräfte der Russischen Föderation, sonstige Truppen und militärische Verbände sowie Truppenkörper auf dem erforderlichen Stand der Gefechtsbereitschaft hält.“ Das neue Konzept der strategischen Abschreckung umfasst somit offensive und defensive, militärische und nicht-militärische Abschreckungsinstrumente und ist praktisch ein umfassendes Konzept der Anwendung von Zwangsmitteln in unter-

schiedlichen Domänen (*cross-domain coercion*). Sämtliche Machtinstrumente sollen dabei in einem Konzept zusammengeführt werden. Dieses Konzept der strategischen Abschreckung soll die Handlungsoptionen der russischen Staatsführung beträchtlich erweitern.

Es spiegelt das zentralistische und autokratische Gepräge des politischen Systems Russlands in einem doppelten Sinne wider: Erstens kommt darin zum Ausdruck, dass das Land von einer autokratischen und teilweise kleptokratischen Elite regiert wird, die in zunehmendem Maße darauf angewiesen ist, internationale Spannungen und Konflikte mit demokratisch regierten Staaten zu fördern, um auf diese Weise ihre Legitimation im Innern zu bewahren. Zweitens wird deutlich, dass die Staatsführung davon ausgeht, dass eine autoritäre Staatsform eine Form der effektiven militärischen und politischen Führung und der gesellschaftlichen Geschlossenheit ermöglicht, die es in Demokratien nicht gibt.

Dieses Konzept der strategischen Abschreckung verbindet somit militärische (und nukleare) Abschreckung mit der Anwendung von nichtmilitärischen Zwangsmitteln. Was die militärischen Mittel betrifft, so besteht die Hauptaufgabe der Streitkräfte darin, „die strategische Abschreckung einschließlich der Prävention militärischer Konflikte sicherzustellen.“³³ Neben militärischer Macht rücken aber andere wichtige Faktoren in den Mittelpunkt, die es Russland erlauben, die internationale Politik zu beeinflussen, wie etwa ökonomische, rechtliche, technologische und informationstechnologische Fähigkeiten. Diese sollen nicht nur in Kriegszeiten zum Einsatz kommen, sondern auch in Perioden des Friedens. Damit werden nahezu alle Bereiche der internationalen Beziehungen zu einem Spielfeld für die Verfolgung geopolitischer Interessen unter den Bedingungen strategischer Konkurrenz. Dies verunmöglicht wiederum diplomatische Bemühungen zur Beilegung von Konflikten oder die Lösung internationaler Streitfragen auf der Grundlage der Normen des Völkerrechts. Aus westlicher Sicht bedeutet das neue russische Konzept der strategischen Abschreckung die Ansage von „hybrider Kriegführung“. Viele sehen darin für Friedens- wie für Kriegszeiten eine große Bedrohung.

Neben traditionellen Methoden der Diplomatie ist in diesem Zusammenhang auch das Konzept der „Soft Power“ zu einem wesentlichen Bestandteil der Bemühungen Russlands geworden, außenpolitische Zielsetzungen zu erreichen. Russische Soft Power zielt auf die Verunsicherung der Zivilgesellschaften des Westens ab

³² Bruusgaard 2016 10.

³³ Militärdoktrin der Russischen Föderation, 25. Dezember 2014, a. a. O.

und soll durch verschiedene Methoden und Technologien wirksam werden, einschließlich (Des-)Information und Einwirkung auf die Kommunikation. Dieses Konzept wurde als Ergänzung zu Methoden der Diplomatie in die „Konzeption der Außenpolitik der Russischen Föderation“ von 2013 aufgenommen. Es reflektiert russische Vorstellungen über ein „kontrolliertes Chaos“. Präsident Putin benutzte diesen Ausdruck erstmals im Jahr 2012, als er behauptete, der Westen wende vielfältige Methoden zur Destabilisierung Russlands an.³⁴ „Kontrolliertes Chaos“ beschreibt die Natur moderner Zwangsausübung als ein fortgesetztes Bestreben, den Gegner in Friedenszeiten durch Subversion und mit wirtschaftlichen Mitteln zu destabilisieren, und als Kombination regulärer und irregulärer Kriegführung in Kriegszeiten und zwar durch reguläre Streitkräfte im Verbund mit Rebellen, kriminellen Banden, Terroristen und Geheimoperationen mit Spezialeinheiten und „Speznaz“ (Spezialkräften, die dem russischen Militärgeheimdienst unterstellt sind).

Die neue russische Doktrin zu strategischer Abschreckung, Soft Power und kontrolliertem Chaos wirft die Frage auf, wie die NATO und ihre Mitgliedstaaten angemessen darauf reagieren sollen. Mittelfristig bedarf es militärischer und vor allem nicht-militärischer Fähigkeiten, die darauf abzielen, die Anwendung sowohl von militärischen und nicht-militärischen Zwangsmitteln als auch von Destabilisierungsbemühungen Russlands in einer Vielzahl von Domänen abzuwehren.

7 Kann der Westen der strategischen Abschreckung entgegentreten?

Es gibt deutliche Anhaltspunkte dafür, dass die NATO der hier beschriebenen Anwendung unterschiedlicher Konfliktmittel in verschiedenen Domänen und der russischen strategischen Abschreckung nicht gewachsen ist. Die russische Strategie kann als Kriegführung auf der Basis fünf verschiedener Methoden beschrieben werden: *Destabilisierung*, *Desinformation*, *strategische Täuschung*, *Zerrüttung* und *Zerstörung*.³⁵ Darauf angemessen zu reagieren verlangt den Einsatz breitgefächertes Zwangsmittel in unterschiedlichen Domänen und ein militärstrategisches Denken, das der NATO derzeit noch fremd ist. Abschreckung im Westen gilt in erster Linie als eine Mili-

tärstrategie zur Konfliktprävention und zur Eskalationskontrolle, wenn Konflikte ausbrechen. Für westliche Militärtheoretiker geht es bei der Abschreckung um symmetrische Reaktionen während Krisen und um Kriegführung in einem klar definierten Operationsgebiet. Die westliche Abschreckungstheorie ignoriert weitgehend die nicht-militärischen und asymmetrischen Aspekte von Macht.

Eine angemessene Reaktion auf die russische Strategie zu finden wird auch angesichts der Rhetorik von Präsident Donald Trump erschwert, die Zweifel an der US-amerikanischen Bündnissolidarität und folglich an der erweiterten Abschreckung geweckt hat. Vor und während seiner ersten Wochen im Amt sagte Trump, die NATO sei obsolet, aber während seines ersten Zusammentreffens mit Staats- und Regierungschefs anderer NATO-Staaten in Brüssel beteuerte er, diese sei nicht länger obsolet.³⁶ Darin spiegelt sich Trumps unbeständige und widersprüchliche Einstellung zur NATO wider, die zu einer dauerhaften Belastung der transatlantischen Beziehungen zu werden scheint.³⁷

Aber auch die Solidarität der Europäer untereinander hat abgenommen. Im Hinblick auf die Aufnahme von Flüchtlingen und die Zuwanderung allgemein fehlt es an Solidarität. Da die nördlichen EU-Mitgliedstaaten den südlichen Mitgliedstaaten zudem unzureichenden wirtschaftlichen Reformwillen vorwerfen, mangelt es auch an Zusammenhalt in wirtschaftlichen und sozialpolitischen Fragen. Was die Sicherheitspolitik anlangt, fehlt es an Solidarität zwischen westlichen und östlichen EU- und NATO-Mitgliedstaaten. Im Fall einer russischen Aggression gegen die baltischen Staaten könnten Zweifel an der Bündnistreue aufkommen, insbesondere, wenn bei einer Aggression nicht zweifelsfrei ein Bündnisfall nach Artikel 5 des NATO-Vertrags vorliegt. Dies könnte dann der Fall sein, wenn Russland grenzüberschreitende Operationen zum Schutz russischer Minderheiten in den baltischen Staaten durchführt. Eine solche Aggression wird zweifellos Hand in Hand gehen mit der Verbreitung von *Fake News* und Propaganda, die darauf abzielen, die Solidarität innerhalb der Allianz zu untergraben.

Diese Überlegungen werfen wichtige Fragen in Bezug auf die Effektivität der Abschreckung auf und zwar sowohl für Situationen, die eindeutig unter Artikel 5 des Nordatlantik-Vertrages fallen, als auch für solche, die keine Beistandsverpflichtungen nach Artikel 5 auslösen. Die Schlüsselfrage ist: Wovon soll abgeschreckt werden? Diese

³⁴ Persson 2017, 7.

³⁵ Vgl. Allen/Breedlove/Lindley-French/Zambellas 2017, 11.

³⁶ Johnson, Jenna: Trump on NATO: 'I said it was obsolete. It's no longer obsolete.' *Washington Post* 12. April 2017.

³⁷ Vgl. auch den Beitrag von Uwe Nerlich in diesem Heft.

Frage kann nur auf der Basis gewisser Szenarien beantwortet werden.

Ein erstes derartiges Szenario wäre ein begrenzter militärischer Angriff zur Besetzung der baltischen Staaten. Dies ist zwar eine relativ unwahrscheinliche Möglichkeit, die Militärplaner müssen diese jedoch in Betracht ziehen. Die Reaktion der NATO erfordert eine klassische, direkte Abschreckung mit starken konventionellen Streitkräften, unterstützt auch durch Nuklearwaffen.

Ein zweites Szenario sind arrangierte Unruhen in den baltischen Staaten oder in einem der sogenannten eingefrorenen Konflikte als Teil eines Plans, eine neutrale Pufferzone zwischen Russland und dem Westen zu errichten. Da dieses Szenario nicht unbedingt Artikel 5 des Nordatlantk-Vertrags auslöst, erfordert es eine völlig andere Abschreckungsstrategie.

Das Gleiche gilt für das dritte Szenario: Subversion, die auf die Schwächung der transatlantischen und europäischen Solidarität abzielt. Dieses Szenario könnte den ersten beiden Szenarien vorangehen.

Ein viertes Szenario ist ein russischer Angriff auf transatlantische Unterseekabel. Da durch diese Kabel 97 Prozent des globalen Datenverkehrs übertragen – und Finanztransaktionen im Volumen von 10 Billionen Dollar pro Tag abgewickelt – werden, könnten derartige Angriffe verheerende Folgen für die Volkswirtschaften der NATO-Mitgliedstaaten haben. Aus diesem Grund hat der britische Generalstabschef, Air Chief Marshall Sir Steward Peach, gefordert, die NATO solle dem Schutz der Telekommunikationskabel oberste Priorität einräumen.³⁸ Je nach dem Ausmaß der wirtschaftlichen Schäden könnte der Angriff auf Unterseekabel einen Bündnisfall nach Artikel 5 auslösen und letztlich eine sehr starke Reaktion erforderlich werden lassen.

Es muss aber auch gefragt werden, wie glaubwürdig die NATO-Streitkräfte sind, wenn Solidarität nicht das Problem ist, Subversion wirkungslos bleibt und die NATO auch bereit ist, Gewalt anzuwenden. Bei der Abschreckung von Angriffen gegen die baltischen Staaten steht die NATO derzeit vor vier großen Herausforderungen: Einsatzbereitschaft, (schnelle) Verlegbarkeit, Zugang und Fehldislozierung (*maldeployment*):

Einsatzbereitschaft. Eine Reihe militärischer Planspiele, die die RAND Corporation zwischen Sommer 2014 und Frühjahr 2015 durchführte, kam zu dem Ergebnis, dass die NATO die baltischen Staaten nicht würde erfolgreich verteidigen können: Beim Einsatz eines breiten Spektrums erfahrener militärischer und nicht-militä-

rischer Teilnehmer, die die Rolle beider Seiten spielten, brauchten die russischen Streitkräfte höchstens 60 Stunden, um die Außenbezirke der estnischen und lettischen Hauptstädte Tallinn und Riga zu erreichen.³⁹ Bei einer anderen Studie kam heraus, dass nur Großbritannien, Frankreich und Deutschland jeweils eine schwere Brigade verlegen und logistisch versorgen könnten, wenn auch unterschiedlich schnell.⁴⁰ Großbritannien und Frankreich könnten einen Gefechtsverband verbundener Waffen innerhalb weniger Wochen verlegen und logistisch unterstützen. Für die Verlegung einer Brigade bräuchte Frankreich einige Wochen, während die Briten und die Deutschen womöglich länger als einen Monat bräuchten. Eine positive Entwicklung ist die Entscheidung der NATO auf dem Gipfel von Wales 2014, eine Einsatzgruppe mit sehr hoher Einsatzbereitschaft (*Very High Readiness Joint Task Force – VJTF*) in die NATO-Response Force-Struktur zu integrieren. Gleichzeitig wurde die Truppenstärke der NRF auf 40.000 Mann erhöht; dadurch verfügt die NATO über flexible Truppeneinheiten, die sich aus Luft-, Land- und Seestreitkräften sowie Spezialkräften zusammensetzen. Dennoch bleibt die Zahl der Truppen mit hoher Einsatzbereitschaft begrenzt. Die Stärkung der baltischen Staaten wirft zudem Fragen bezüglich der Stabilität in Krisensituationen auf. Wenn man beispielsweise mit der Entsendung von Verstärkung in die baltischen Staaten wartet, bis eine Krise eskaliert, wird dies wahrscheinlich Präventiv- oder Präemptivangriffe durch Russland auslösen und folglich die Krisenstabilität schwächen und die nukleare Schwelle absenken.

Verlegbarkeit von Truppen innerhalb Europas. In Krisenzeiten werden die Mitgliedstaaten wahrscheinlich sämtliche Hindernisse wie Grenzkontrollen und Infrastrukturprobleme beseitigen, um Truppen schnell in die baltischen Staaten entsenden zu können. Aber die Beseitigung von Hindernissen sollte nicht während der Kriseneskalation erfolgen, denn dieses kann die Krisenstabilität schwächen. Folglich benötigt die NATO einen militärischen Schengen-Raum, der die Bewegungsfreiheit von Truppen in Europa schon jetzt erlaubt, um sicherzustellen, dass Einheiten und Ausrüstung zur richtigen Zeit am richtigen Ort eintreffen. Militärische Mobilität wird im Rahmen des neuen EU-Programms der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ (PESCO) behandelt.

Zugang zu Konflikträumen. Dies ist die dritte Herausforderung. Ein militärischer Schengen-Raum ist nutzlos, wenn die NATO keinen sicheren Zugang zu den baltischen Staaten hat. Dieser Zugang wird heute durch russische

³⁸ Russia a “risk” to undersea cables, defence chief warns, *BBC*, 15. Dezember 2017, <http://www.bbc.com/news/uk-42362500>.

³⁹ Shlapak/Johnson 2016.

⁴⁰ Shurkin 2016.

Anti-Access/Area Denial (A2/AD)-Fähigkeiten ernsthaft herausgefordert. Diese können die NATO-Reaktionen sowohl in Artikel-5-Situationen behindern als auch in solchen Lagen, die nicht unter diesen Artikel fallen. Die russischen A2/AD-Fähigkeiten bestehen heute aus einer breiten Palette offensiver und defensiver militärischer Fähigkeiten (vor allem auch elektronischer Kriegführung), die gegen Land-, See- und Luftstreitkräfte der NATO eingesetzt werden können, darunter die „Sperrzonen“, „Bastionen“ oder „Ausschlusszonen“ um die Halbinsel Kola, die Region Kaliningrad, die Krim und auch Westsyrien. Effektive A2/AD-Fähigkeiten hindern die NATO heute daran, Streitkräfte in die skandinavischen Gewässer und die baltischen Staaten zu verlegen und verwehren der NATO die Luftüberlegenheit.⁴¹ Folglich können sowohl die klassische Abschreckung als auch die kollektive Verteidigung nur gestärkt werden, wenn die NATO beschließt, ihre Streitkräfte zu modernisieren, um der A2/AD-Herausforderung entgegenzutreten.

Fehldislozierung von Truppen (maldeployment). Dies ist die vierte Herausforderung. Während des Kalten Krieges verschlechterte „Fehldislozierung“ das konventionelle Kräftegleichgewicht zwischen NATO und Warschauer Pakt. Die militärische Überlegenheit der Sowjetunion konnte jedoch durch die bessere Qualität der konventionellen Streitkräfte des Westens und die bessere nukleare Flexibilität ausgeglichen werden. Leider ist die Fehldislozierung heute eine dringendere Herausforderung als während des Kalten Krieges. Damals hatte die NATO eine gestaffelte Verteidigung entlang der innerdeutschen Grenze und eine Nuklearstrategie der vorbedachten Eskalation. Aber die „Korrelation der Kräfte“ im Baltikum ist sehr ungünstig. Die VJTF besteht aus einer multinationalen Brigade (ungefähr 5.000 Soldaten) mit bis zu fünf Manöverbataillonen. Die VJTF und andere vorne-dislozierte Truppen sind gemeinsam mit den Streitkräften der baltischen Staaten in keiner Weise den im russischen Militärbezirk West stationierten Streitkräften gewachsen. Der Militärbezirk West wurde im September 2010 eingerichtet und umfasst den Militärdistrikt Moskau und St. Petersburg, die Nord- und die Baltische Flotte sowie das 1. Kommando „Luftstreitkräfte und Luftverteidigung“. Im Militärbezirk West sind etwa 400.000 Soldaten stationiert, davon 65.000 einschließlich Panzern und Geschützen in unmittelbarer Nähe zu den baltischen Staaten. Da diese der russischen Bedrohung nicht gewachsen wären, sind die dort stationierten Kräfte „Stolperdrähte“ für den Fall, dass russische Truppen beginnen, NATO-

Territorium anzugreifen. Doch diese Stolperdrähte sind nicht besonders glaubwürdig. Da es unwahrscheinlich ist, dass ausreichende Verstärkungen rechtzeitig eintreffen, bieten schnelle Verstärkungen keine glaubwürdige Abschreckung. Diese stellen nicht einmal ein Instrument für die Krisenbewältigung dar, wenn die NATO keine Lösung für die Probleme der Einsatzbereitschaft und des Zugangs findet.

Um Russland abzuschrecken, hat die NATO theoretisch drei Optionen:

- *Konventionelle Abschreckung*. Diese ist die bevorzugte Option der NATO. Dabei geht es um Abschreckung durch Vereitelung (*deterrence by denial*), aber es ist schwer vorzustellen, wie diese Form der Abschreckung glaubwürdig sein soll, wenn für die Verteidigung der baltischen Staaten keine Truppen in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen. Für eine glaubwürdige Abschreckung durch Vereitelung müssten europäische NATO-Mitgliedstaaten die vier oben erwähnten Herausforderungen angehen. Zudem sollten die USA eine zusätzliche Division nach Polen verlegen. In der Zukunft könnten *Prompt Global Strikes* durch konventionell bewaffnete Interkontinentalraketen (ICBM) für zusätzliche Flexibilität sorgen. Das Gleiche gilt für konventionell bewaffnete ballistische Raketen und in Europa stationierte Marschflugkörper.
- *Nukleare Reaktion*. Wenn die konventionelle Abschreckung nicht glaubwürdig ist, sinkt die nukleare Schwelle. Zudem senkt die durch A2/AD gegebene Verwundbarkeit europäischer und US-amerikanischer Flugzeuge, die sowohl für konventionelle wie für atomare Zwecke einsetzbar sind, möglicherweise die Schwelle für eine strategische nukleare Reaktion. Da dies für die USA eine eher problematische Aussicht sein dürfte, ist mit einem erneuten Interesse an nuklearen und konventionellen Mittelstreckenraketen in Europa zu rechnen. Ein weiterer Auslöser einer solchen Debatte könnte die Stationierung konventionell wie nuklear einsetzbarer Raketen in Kaliningrad und die Entwicklung eines neuen, nuklearfähigen russischen Marschflugkörpers sein, der möglicherweise gegen den INF-Vertrag verstößt.
- *Asymmetrische Abschreckung*. Im Fall einer Aggression gegen die baltischen Staaten könnte die NATO darauf verzichten, dort gegen Russland zu kämpfen, aber sie könnte asymmetrisch mit allen ihr zur Verfügung stehenden Machtinstrumenten reagieren. Dazu könnte auch Abschreckung durch Bestrafung gehören, also begrenzte Nuklearschläge, um Russland dazu zu bewegen, die Feindseligkeiten einzustellen.

⁴¹ Einen guten Überblick zur Problematik vermitteln Frühlin/Lasconjarias 2016.

8 Ein neues Abschreckungskonzept

Unter den derzeitigen Bedingungen haben die Vereinigten Staaten und ihre europäischen Verbündeten keine andere Wahl, als ihre traditionelle Abschreckungsdoktrin abzugeben und ein neues Konzept zu entwickeln, eines, das auf Asymmetrie und der Anwendung breitgefächerter, disparater Instrumente und Zwangsmittel in unterschiedlichen Domänen basiert und das sowohl in Situationen, die unter Artikel 5 des Nordatlantikvertrages fallen, wirksam sein kann als auch für solche, für die dieser Artikel noch nicht in Anspruch genommen werden kann. Dies erfordert, dass das Konzept der „Zwangsausübung“ klar definiert und verstanden wird. Unter „Zwangsausübung“ sollte der wohlüberlegte und gezielte Einsatz – beziehungsweise dessen Androhung – von Machtinstrumenten verstanden werden, deren Ziel es ist, die politisch-strategischen Entscheidungen eines eindeutig als Herausforderer identifizierbaren Akteurs zu manipulieren oder zu beeinflussen.⁴² Bei dem Akteur kann es sich um einen Staat, aber auch um einen nichtstaatlichen Akteur handeln. Dazu bedarf es einer engen Kooperation zwischen der NATO und der Europäischen Union (EU).

Um ihre Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit zu verbessern, müssen die nationalen Regierungen sowie die NATO und die EU ihre gesellschaftliche und materielle Resilienz verbessern. In einer EU-Studie wird Resilienz definiert als „die Fähigkeit, Stress standzuhalten und sich von Schocks oder Krisen zu erholen.“ Dazu sei es erforderlich, „kritische Infrastrukturnetze (zum Beispiel Energie, Transport, Raumfahrt) zu stärken, das Gesundheitswesen und die Nahrungsmittelsicherheit zu schützen, die Cybersicherheit zu verbessern, Radikalisierung und gewaltbereiten Extremismus zu bekämpfen, die strategische Kommunikation zu stärken, wichtige Verteidigungsfähigkeiten zu entwickeln und Beziehungen zu Drittländern zu verbessern.“⁴³ Die Stärkung der Resilienz erfordert eine enge Kooperation zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, was am deutlichsten beim Schutz der Cyberinfrastruktur erkennbar wird. Um Resilienz zu stärken, müssen Journalisten und Experten sich darum bemühen, Desinformation zu enthüllen. Technologieunternehmen wie Twitter und Facebook sollten Fake News und von Bots erzeugte Inhalte entfernen und politische Werbung verbieten.

Die Verringerung der Abhängigkeit von russischen Öl- und Gasimporten wäre eine andere einschneidende Maß-

nahme, um die Widerstandskraft zu verbessern. Die EU importiert mehr als die Hälfte ihres Energieverbrauchs aus Russland und viele Mitgliedstaaten sind noch in hohem Maße von diesen Importen abhängig. Importverringereungen oder -stops stellen ein mächtiges Zwangsinstrument dar. Die Europäische Kommission hat dies nach der russischen Annexion der Krim im März 2014 in ihrer anschließend veröffentlichten Energiesicherheitsstrategie ausdrücklich anerkannt. Diese Strategie forderte Stress-tests zur Überprüfung der Energiesicherheit, bei denen unterschiedlich starke Rückgänge bei russischen Erdgas-einfuhren simuliert werden sollten. Auf der Grundlage der Strategie und von Auswertungen des Stresstests schlug die EU Maßnahmen zur Verringerung der Energieabhängigkeit von Russland vor, so die Diversifizierung der Lieferländer, den Ausbau der erneuerbaren Energien und die Erhöhung der Energieeffizienz.⁴⁴

Was offensive Maßnahmen betrifft, sollte das neue Abschreckungskonzept darlegen, wie politisch-strategische Entscheidungen Russlands durch ein breites Spektrum von Machtinstrumenten – unter anderem politischen, diplomatischen, militärischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und informationellen – gezielt beeinflusst werden können. Diese Strategie müsste das Gegenstück der NATO und der EU zum russischen Konzept der strategischen Abschreckung und der umfassenden Anwendung unterschiedlicher Zwangsmittel in verschiedenen Bereichen werden. Insbesondere muss das Konzept darlegen, wie NATO und EU auf Bedrohungen in unterschiedlichen Domänen, insbesondere auch gegen hybride Bedrohungen, reagieren wollen.

Bei der asymmetrischen Abschreckung geht es nicht nur um militärische Reaktionen, sondern auch um die flexible und selektive Anwendung anderer Machtinstrumente. Im Fall einer russischen Aggression gegen einzelne NATO-Staaten, die Artikel 5 des Nordatlantik-Vertrages auslösen würde, wäre es unter Bedingungen von Fehldislozierung, mangelnder Einsatzbereitschaft und unzureichenden Truppenverlegungsfähigkeiten der NATO unter Umständen angebracht, mit einem asymmetrischen Angriff auf ein hochwertiges Ziel zu reagieren. So könnte zum Beispiel eine militärische Intervention in den baltischen Staaten mit Angriffen auf russische Militärbasen auf der Krim mit Abstandswaffen beantwortet werden. Zusätzlich könnten NATO und EU zu verheerenden Wirtschaftssanktionen sowie zu Cyberangriffen und anderen Formen der elektronischen Kriegführung

⁴² Wijk 2014, 17.

⁴³ Pawlak 2017.

⁴⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: European Energy Security Strategy, Brüssel, SWD(2014) 330 final, 28. Mai 2014

übergehen, die auf die Zerstörung der Kommando-, Führungs-, Kommunikations-, Nachrichtengewinnungs-, Überwachungs- und Aufklärungsfähigkeiten (C4ISR) des Gegners zielen. Unter extremen Umständen könnte eine derartige Aggression auch mit dem demonstrativen Einsatz von Nuklearwaffen beantwortet werden. Ein verheerender russischer Angriff auf Unterseekabel könnte eine ähnliche asymmetrische Reaktion auslösen.

In Situationen, die nicht oder noch nicht unter Artikel 5 des Nordatlantikvertrages fallen, ist die Anzahl der Optionen größer. Russlands Wirtschaft ist in vielfacher Weise verwundbar. Ein Angriff auf die Infrastruktur oder die Netzwerk-Verbundsysteme beziehungsweise deren Blockade würde der russischen Volkswirtschaft schaden oder diese sogar zerstören. Derartige Aktionen haben das Potenzial, das strategische Kalkül der russischen Staatsführung zu verändern. Jegliche Zwangsausübung erfordert den abgestimmten Einsatz von Instrumenten, um die freie Bewegung von Kräften, Gütern, Daten sowie wirtschaftlichen und Finanztransaktionen in Russland zu blockieren. Dies könnte je nach dem Grad der Herausforderungen den Einsatz von Gewalt, Sanktionen, Boykotten, Cyberattacken, das Verbot ausländischer Direktinvestitionen und der Geschäftstätigkeit ausländischer Staatsunternehmen bedeuten, könnte aber auch die Störung von Finanznetzwerken, die Vereitelung von Importen und Exporten von Rohstoffen und Energie, die Blockade physischer Verkehrsverbindungen, die Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Personen und Informationsoperationen umfassen.

In der Praxis bedeutet asymmetrische Abschreckung über unterschiedliche Domänen, dass Wirtschaftssanktionen mit Cyberangriffen vergolten werden können, Fake News und Propaganda können mit gezielten Cyberangriffen und der Blockade des Internets beantwortet werden und politische Einmischung kann mit gezielten Sanktionen beantwortet werden. Dazu bedarf es jedoch eines Ausmaßes an strategischem Denken, das in der westlichen Staatengemeinschaft derzeit nicht vorhanden ist.

9 Präzedenzfälle

Allerdings gibt es in jüngster Vergangenheit Präzedenzfälle für asymmetrische Abschreckung, auf die man aufbauen könnte. So verabschiedete das Europäische Parlament am 17. April 2014 im Anschluss an die Annexion der Krim eine nicht-bindende Resolution, die sich gegen die Erdgas-Pipeline *South Stream* aussprach und alternative Gas-Bezugsquellen für die EU empfahl. Anschließend

nutzte die Europäische Kommission die Rechtsvorschriften des Dritten Energiepakets der EU, um die *South Stream*-Pipeline von Gazprom infrage zu stellen. Diese Sammlung von Rechtsnormen, die im September 2009 in Kraft trat, hat das Ziel, die europäischen Gas- und Strommärkte zu öffnen. Vor allem wurde darin festgelegt, dass Lieferanten von Erdgas nicht auch gleichzeitig Besitzer von Pipelines sein dürfen. Die geplante Pipeline sollte – unter Umgehung der Ukraine – Bulgarien, Österreich, Kroatien, Ungarn, Italien, Serbien und Slowenien mit russischem Gas versorgen. Tatsächlich wirkten sich die EU-Rechtsnormen auf das Projekt *South-Stream*-Pipeline aus, an der die russische Gazprom einen Anteil von 50 Prozent hielt. EU-Offizielle wiesen Gazprom darauf hin, dass es auch anderen Gasproduzenten die Nutzung der *South-Stream*-Pipeline erlauben müsse. Obwohl Russland dagegen eine Klage bei der Welthandelsorganisation einreichte, blieb Präsident Putin nichts anderes übrig, als das ganze Projekt aufzugeben. Er gab den westlichen Sanktionen und den Wettbewerbsregeln der EU die Schuld und gestand somit ein, dass die Sanktionen wirken.

Als Reaktion auf die Annexion der Krim, anschließende Truppenkonzentrationen und Befürchtungen, Russland könnte in der Ukraine intervenieren, um einen Korridor zu schaffen, wurde sowohl in der EU als auch in den USA über die Frage diskutiert, ob man Russland den Zugang zum Finanzkommunikationsdienst SWIFT verwehren könnte. Dies hätte möglicherweise die russische Volkswirtschaft ruiniert. Damals wussten nur wenige Personen von der Drohung, Russland aus dem SWIFT-Netzwerk auszuschließen.⁴⁵ Nur in der Ukraine kursierten Gerüchte, die größte russische Bank auf der Krim sei unterrichtet worden, dass ihre Verbindung zum SWIFT-Netzwerk am 31. August 2014 beendet würde. In einer offiziellen Stellungnahme am 6. Oktober 2014 räumte SWIFT ein, dass es „und seine Anspruchsgruppen Anforderungen erhielten, Institute und ganze Länder aus seinem Netzwerk auszuschließen – zuletzt Israel und Russland.“ SWIFT erklärte, man bedauere den Druck sowie die damit verbundenen Spekulationen in den Medien, „die beide den systemischen Charakter der Dienste, die SWIFT seinen Kunden weltweit bereitstellt, zu schwächen drohen“. SWIFT selbst „ist nicht befugt, Sanktionsbeschlüsse zu fassen [...] Der Beschluss, Sanktionen gegen

⁴⁵ LoGiurato, Brett: The UK Has A Plan To Cut Off Russian Businesses From The Rest Of The World, *Business Insider*, 29 August 2015 <http://www.businessinsider.com/russian-sanctions-swift-banking-ban-ukraine-putin-2014-8?international=true&r=US&IR=T>, siehe auch Papoza, Kenneth: Russia To Retaliate If Bank's Given SWIFT Kick, *Forbes-Magazine* vom 27 January 2017.

Länder oder einzelne Institutionen zu verhängen, liegt bei den zuständigen staatlichen Behörden und entsprechenden Gesetzgebern. Als in der EU ansässige Organisation hält SWIFT alle geltenden europäischen Rechtsvorschriften ein“.⁴⁶

Es lässt sich schwer beurteilen, ob Zwangsmaßnahmen Russland tatsächlich von weiteren Aktionen in der Ukraine abhielten. Aber beide Fälle machen klar, dass die EU zur Anwendung von Zwangsmitteln und zu asymmetrischen Erwidern in der Lage ist. Selbstverständlich ist es für Demokratien außerordentlich schwierig, hybriden Bedrohungen kollektiv und in einer abgestimmten Weise entgegenzutreten. Demokratische Kontrollmechanismen, verkrustete Bürokratien und nationale Prioritäten verhindern die Entwicklung und Umsetzung eines westlichen Pendant zum russischen Konzept der strategischen Abschreckung. Die diesbezüglichen Schwierigkeiten zeigten sich schon in Afghanistan und im Irak. Konzepte wie der zivil-militärische Ansatz und die Vernetzung von Militär, Diplomatie und Entwicklungshilfe erforderten einen Grad an einheitlicher Führung, der aufgrund vielfältiger Hindernisse und Vorbehalte nicht erreicht werden konnte.

10 Kooperation zwischen EU und NATO

Die Beauftragung von NATO oder EU mit der Entwicklung angemessenerer Abschreckungskonzepte gegen eine russische Bedrohung, die auf unterschiedlichen Domänen vorgeht, ist ebenfalls sehr schwierig. Sowohl die NATO als auch die EU sind Organisationen, deren Mitglieder souveräne Staaten sind, die auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nur widerwillig Hoheitsrechte abgeben. Derzeit haben weder die NATO noch die EU eine angemessene Antwort auf die russische Herausforderung. Da unter den derzeit herrschenden Bedingungen der Unterschied zwischen Krieg und Frieden verwischt, entstehen zusätzliche Herausforderungen, weil einzelne Formen von Angriffen nicht unbedingt eine Situation unter Artikel 5 des Nordatlantik-Vertrages darstellen müssen, die eine kollektive Verteidigung auslösen würde.

Strategische Abschreckung oder hybride Bedrohungen zwingen aber sowohl die EU als auch die NATO zu einer engeren Kooperation, insbesondere wenn es um Herausforderungen und Bedrohungen geht, die nicht un-

ter Artikel 5 des Nordatlantik-Vertrages fallen. Die NATO ist ein Militärbündnis, das sich auf die Abschreckung durch Hard Power (militärische Ressourcen) einschließlich offensive Cyberoperationen konzentriert, während die EU hauptsächlich mit Soft Power, Regeln und wirtschaftlichen Instrumenten abschreckend wirken kann. Beide Organisationen sind aber durchaus als komplementär zu begreifen und zusammen hervorragend für die Anwendung von Zwangsmitteln in unterschiedlichen Domänen zum Zwecke der Abschreckung geeignet. Mittlerweile haben beide Organisationen diese Chance erkannt und einige nützliche Initiativen ergriffen, unter anderem:

- *Eine gemeinsame Strategie gegen hybride Bedrohungen:* Im Juli 2016 haben die EU und die NATO am Rande des Warschauer NATO-Gipfels eine gemeinsame Erklärung zur Abwehr hybrider und Cyberbedrohungen verabschiedet.⁴⁷ Anschließend ergriffen beide Organisationen Maßnahmen, die eine bessere Koordinierung, gemeinsame Lageerfassung, strategische Kommunikation, Krisenreaktion und Resilienz sicherstellen sollen. Interessanterweise hat Finnland 2017 das *European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats* gegründet. Finnland, das nicht der NATO angehört, lud sowohl EU- als auch NATO-Mitgliedstaaten ein, eine Grundsatzvereinbarung zu unterzeichnen.
- *Initiativen zur Abwehr von Subversion:* Sowohl die *European External Action Service East StratCom Task Force* (Strategisches Kommunikationsteam Ost) der EU als auch das *NATO StratCom Centre of Excellence* in Lettland spielen eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von Propaganda und Fake News. Um Fake News und Desinformation entgegenzutreten, müssen EU und NATO ein gemeinsames Narrativ und eine gemeinsame strategische Kommunikation entwickeln. Diese sollten ergänzt werden durch ähnliche Initiativen auf nationaler Ebene.
- *Initiativen zur Cybersicherheit:* Im Jahr 2013 verabschiedete die EU ihre Cybersicherheitsstrategie mit dem Titel „An Open, Safe and Secure Cyberspace“. Im Juli 2016 erkannten die NATO-Verbündeten den Cyberraum als ein Einsatzgebiet an, in dem sich die NATO kollektiv und effektiv verteidigen muss. Im Februar 2016 unterzeichnete die NATO ein Technisches Übereinkommen zur Cyberabwehr mit der EU,

⁴⁶ SWIFT statement of October 6, 2016. <https://www.swift.com/news-events/press-releases/swift-sanctions-statement>.

⁴⁷ Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, Warschau, 8. Juli 2016, https://www.nato.int/cps/de/natohq/official_texts_133163.htm.

das beide dazu verpflichtet, den Informationsaustausch und die gegenseitige Unterstützung bei der Verhütung, Schadensbegrenzung und Überwindung von Cyberangriffen zu verbessern. Im Juli 2016 sagten die NATO-Mitglieder mit dem *Cyber Defense Pledge* zu, ihre Cyberabwehr zu stärken.

Insbesondere die Krisenstabilität sollte in der anstehenden strategischen Debatte über Abschreckung eine bedeutende Rolle spielen. Erstens sollte sie mit Blick auf die baltischen Staaten diskutiert werden, wobei es um die Stärkung dieser Staaten gegen unterschiedliche Bedrohungen und um die Ausweitung von Militärmanövern der NATO gehen muss. Zweitens erfordert Krisenstabilität, dass man den während des Kalten Krieges von den Mitgliedstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) entwickelten Mechanismus zur Krisenbewältigung reaktiviert. Dazu gehören insbesondere nichtmilitärische vertrauensbildende und sicherheitsbildende Maßnahmen, Rüstungskontrolle, frühzeitiges Handeln und frühe Krisenreaktion sowie Mechanismen zur friedlichen Konfliktbeilegung und zur Frühwarnung bei Sicherheitsproblemen. Drittens erfordert Krisenstabilität Kenntnisse über Abschreckung und den Einsatz von Zwangsmitteln in unterschiedlichen Domänen. Leider gilt auch heute, dass den meisten Entscheidungsträgern ein grundlegendes Verständnis der Natur von Krisen und Kriseneskalation fehlt. Eine effektive Krisenbewältigung erfordert Investitionen in Kriseninformationssysteme, die Entwicklung von Maßen zur Effektivierung von Kriseninterventionen und eine Doktrin der asymmetrischen Abschreckung in unterschiedlichen Domänen, die auf Zwangsausübung und kontrollierter Eskalation aufbaut.⁴⁸

11 Schluss

Das westliche Abschreckungsdenken wurzelt noch immer im Kalten Krieg. Aber das russische Konzept der strategischen Abschreckung und der hybriden Kriegführung erfordert eine grundlegende Revision des Abschreckungskonzepts der NATO, welches auf dem mehr oder minder symmetrischen Einsatz konventioneller Streitkräfte beruht, die von Nuklearwaffen als der ultimativen Sicherheitsgarantie unterstützt werden. Das russische Konzept der strategischen Abschreckung umfasst eine Vielzahl von Domänen und kann zu Bedrohungen führen, die

oberhalb oder unterhalb der Schwelle von Artikel 5 des Nordatlantikvertrages liegen. Es zielt auf Konfliktvermeidung und die Erhaltung der Eskalationskontrolle in Konflikten, die mit militärischen und nicht-militärischen Mitteln ausgetragen werden. Interessanterweise liefert das russische Abschreckungskonzept zahlreiche Anhaltspunkte für eine Antwort der NATO, die sich auf ähnliche Ideen der Ausübung politischen, wirtschaftlichen, diplomatischen und militärischen Zwangs unter Nutzung militärischer und nicht-militärischer Machtinstrumente stützen muss. Da die Verteidigung der baltischen Staaten mit militärischen Mitteln unmöglich ist, sollte das neue Konzept auf dem Grundsatz der asymmetrischen Abschreckung aufbauen. Jedes neues Abschreckungskonzept des Westens muss sowohl militärische als auch nicht-militärische Mittel umfassen. Seine Entwicklung stellt die derzeit wichtigste Herausforderung dar, die die gegenwärtig politisch Verantwortlichen in NATO und EU bald annehmen sollten.

Literatur

- Allen, John/ Breedlove, Philip M./ Lindley-French, Julian/ Zambellas, George (2017): *Future War NATO? From Hybrid War to Hyper War via Cyber War*. Bratislava; GlobSec (NATO Initiative), <https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2017/10/GNAI-Future-War-NATO-JLF-et-al.pdf>.
- Arbatov, Alexey (2017): *Understanding the US-Russian Nuclear Schism*, *Survival*, 59 (2) 33–46.
- Brodie, Bernard (1959): *Strategy in the Missile Age*. Princeton; Princeton University Press.
- Brodie, Bernard (1973): *War and Politics*. London: Collier.
- Bruusgaard, Kristin Ven (2016): *Russian Strategic Deterrence*, *Survival*, 58 (4) 7–26.
- Fruhling, Stephan/Lasconjarias, Guillaume (2016): *NATO, A2/AD and the Kaliningrad Challenge*, *Survival*, 58 (2) 95–116.
- Kissinger, Henry A. (1974): *Kernwaffen und auswärtige Politik*. München; Oldenbourg.
- Lunak, Petr (2001): *Planning for Nuclear War. The Czechoslovak War Plan of 1964*. *Cold War International History Project Bulletin*, (Zürich: ETHZ) 12–13, 289–298.
- Mizokami, Kyle (2016): *Revealed: How the Warsaw Pact Planned to Win World War Three in Europe*. *The National Interest*, <http://nationalinterest.org/feature/revealed-how-the-warsaw-pact-planned-win-world-war-three-16822> ;
- Nielsen, Harald (1998): *Die DDR und die Kernwaffen. Die nukleare Rolle der Nationalen Volksarmee im Warschauer Pakt*. Baden-Baden; Nomos Verlagsgesellschaft.
- Osgood, Robert E. (1958): *Limited War. The Challenge in American Strategy*. Chicago; University of Chicago Press.
- Pawlak, Patryk (2017): *Countering Hybrid Threats: EU-NATO Cooperation*. Brüssel; European Parliamentary Research Service, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599315/EPRS_BRI\(2017\)599315_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599315/EPRS_BRI(2017)599315_EN.pdf)

⁴⁸ Vgl. Sweijs/Usanov/Rutten 2016, 55–62.

- Persson, Gudrun (2017): *The War of the Future*. Rom; NATO Defense College.
- Shlapak, David A./ Johnson, Michael W. (2016): *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Shurkin, Michael (2016): *The Abilities of the British, French, and German Armies to Generate and Sustain Armored Brigades in the Baltics*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Sweijs, Tim/ Usanov, Artur/ Rutten, Rik (2016): *Back to the Brink: Escalation and Interstate Crises*. Den Haag: HCSS StratMon.
- Wenzke, Rüdiger (Hrsg.) (2010): *Die Streitkräfte der DDR und Polens in der Operationsplanung des Warschauer Paktes*, Potsdam; Militärgeschichtliches Forschungsamt.
- Wijk, Rob de (2014): *The Art of Military Coercion*. Amsterdam; Amsterdam University Press.
- Wijk, Rob de (2015): *Power Politics: How China and Russia Reshape the World*. Amsterdam; Amsterdam University Press.
- Woolf, Amy F. (2017): *Nonstrategic Nuclear Weapons*. Washington, D.C.; Congressional Research Service.