

Randall L. Schweller:

Unanswered Threats

A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing

International Security, Band 29, Nr. 2 (Herbst 2004), S. 159–201

In der Geschichte häufen sich bisweilen Vorfälle, in denen die etablierten Status-quo-Mächte eine klar ersichtliche machtpolitische Herausforderung nicht wahrnehmen beziehungsweise nicht oder nur im ungenügenden Maße darauf reagieren. All diese Versäumnisse werden durch Schweller als „Underbalancing“ bezeichnet, da sie der Annahme der strukturellen Realisten, ein Staat werde eine neue Bedrohung zur eigenen Interessensabsicherung sofort ausbalancieren, widersprechen.

Diese Annahme entspringt dem (neo)realistischen Denken, demzufolge das Gleichgewicht der Mächte („Balance of Power“) der internationalen Politik quasi als Naturgesetz zu Grunde liegt. Nur ausgeglichene Machtverhältnisse garantieren ein stabiles System. Deshalb streben die Staaten als rational handelnde Akteure diesen Zustand an und versuchen, ein Gegengewicht zu aufkommenden Mächten zu bilden. Vor allem im Neorealismus, der den Staat als uniformen Akteur sieht, dessen innere Verfasstheit im Grunde keine Rolle spielt, wird die Interessenslage eines Staates direkt aus der Machtstruktur des Staatensystems abgeleitet.

Seit den neunziger Jahren wird dieses starre Prinzip der Balance of Power von einigen Realisten, den so genannten neoklassischen Realisten, angefochten da sie sich eher am „alten“ Realismus der vierziger bis sechziger Jahre orientieren. Sie werfen auf, dass viele Staaten „Bandwagoning“ – also Anpassen oder Trittbrettfahren im Schatten der Großmächte – anstatt „Balancing“ betreiben, und dass die komplexe staatsinterne Situation oft erheblichen Einfluss auf die sicherheitspolitische Entscheidungsfindung hat.

Randall L. Schweller versucht in seinem Artikel nun genauer zu untersuchen, welche konkreten Formen „Underbalancing“ annimmt und inwieweit interne Faktoren dafür verantwortlich sind. Er teilt die einzel-

staatlichen Reaktionsmöglichkeiten auf eine militärische Bedrohung ihrer Sicherheit in Balancing (korrekte und rational durchdachte Ausgleichshandlung gegen eine immanente Bedrohung), Overbalancing (Überreaktion oder Reaktion gegen defensive Macht, die die Rüstungspirale beschleunigt), Nonbalancing (keine Gegenmaßnahmen gegen einen Revisionisten, da man eigene Vorteile aus der Revision ziehen will) und Underbalancing (keine Gegenmaßnahmen mit dem Risiko einer nachteiligen Situation für den eigenen Staat) ein.

Ob nun eine Herausforderung wahr- und ernst genommen wird beziehungsweise ob und welche Gegenmaßnahmen getroffen werden, hängt laut Schweller nicht nur von externen Bedingungen, sondern auch von der internen Handlungsfähigkeit und dem Handlungswillen der politischen Eliten und des politischen Systems ab. Doch welche Kriterien spielen hier hinein? Die Wahrnehmungs-, Prioritätensetzungs-, Mobilisierungs- und Durchsetzungsfähigkeit der Herrschaftseliten, die innenpolitischen Kosten der außenpolitischen Handlungsoptionen und die Bereitschaft, diese Risiken auf sich zu nehmen, hängen vor allem von folgenden Faktoren ab: (1) Elitenkonsens im Staat, (2) Verwundbarkeit des politischen Systems, (3) Zusammenhalt der Gesellschaft und (4) Zusammenhalt der Eliten.

Zu 1: Wenn sich die Herrschaftseliten eines Staates über ein gewisses Handeln einig sind, so handelt dieser Staat. Es fragt sich lediglich, zu welchem (innenpolitischen) Preis er losschlägt. Diese Einigkeit ist aber nicht als selbstverständlich zu betrachten, denn die Herrschaftseliten müssen sich nicht nur über das Bedrohungsphänomen selbst, sondern auch über dessen Gefährlichkeit, Ursachen, die beste Gegenstrategie und die Durchsetzbarkeit dieser Gegenstrategie im Klaren sein. Da aber militärische Gegenmaßnahmen einen hohen Einsatz von Menschen und Finanzmitteln erfordern, sind sie äußerst unpopulär. Pseudostrategien wie etwa Pazifismus, Isolationismus, Feindsympathien sowie der Glaube an kollektive Sicherheit und internationale Solidarität sind leichter zu vermitteln und bedürfen keiner Umverteilung von Ressourcen in die Verteidigung. Insbesondere Demokratien reagieren daher sehr spät auf militärische Bedrohungen. Meistens braucht es ein besonders dramatisches Ereignis wie etwa den deutschen Einmarsch in Polen oder den 11.

September 2001, um den Sinn des Wahlvolkes für eine Bedrohung zu schärfen.

Zu 2: Wenn Herrschaftseliten fürchten, durch ihr außenpolitisches Engagement derart in innenpolitische Schwierigkeiten zu kommen, dass sie ausgewechselt werden, werden sie dieses Engagement so gering wie möglich halten. Wann und wie eine Regierung abberufen wird, ist nicht nur eine Frage der formalrechtlichen Herrschaftsorganisation, sondern vor allem eine der Legitimität, also der Akzeptanz der Herrschaft durch die Herrschaftsunterworfenen. Der Machterhalt kann als primäres Interesse der Herrschaftseliten angesehen werden. Je schwächer die Herrschaft legitimiert ist, desto eher kann das außenpolitische Engagement zu innenpolitischen Schwierigkeiten führen und wird daher unterlassen.

Zu 3: Sozialer Zusammenhalt ist nicht mit einer „konfliktfreien“ Gesellschaft gleichzusetzen. Konflikte gehören zum politischen Alltag und sind in allen Gesellschaften zu finden. Hier geht es vor allem um die Frage, ob alle gesellschaftlichen Gruppen und Fraktionen in die politische Gemeinschaft, also jene, die das Herrschaftssystem und seine Mechanismen zur politischen Willensbildung wie zur Besetzung des Herrschaftsapparates tragen, integriert sind oder nicht. Dabei sollte man nicht davon ausgehen, dass eine externe Bedrohung automatisch zu innenpolitischer Einheit führt. Gibt es – von innen oder außen – starke Opposition gegen das politische System, ist es wahrscheinlich, dass sich diese von jeglichen Anstrengungen absentiert oder gar auf die Seite des Gegners wechselt.

Zu 4: Auch hier geht es weniger um die inhaltliche Übereinstimmung verschiedener Positionen (dazu Punkt 1), sondern um die Frage, ob manche Eliten derart gegen das Herrschaftssystem gerichtet sind, dass sie die kommende Aggression eines anderen Staates als probate Gelegenheit ansehen, im eigenen Staat einen Eliten- oder auch Systemwechsel durchzuführen. Ein Zerwürfnis der Eliten kann – aber muss nicht – auf eine Fragmentierung der Gesellschaft selbst zurückgehen.

Schweller diskutiert auch die Theorie von Jack Snyder, wonach gesellschaftliche Fragmentierung in demokratisierenden Staaten eher zu einer expansionistischen Politik führt, um die heterogenen Eliten in dieser Phase

durch Kriegspatriotismus bei der Stange zu halten. Dagegen argumentiert er, dass (gesellschaftlich fragmentierte) liberale Oligarchien wie etwa das zweite Deutsche Kaiserreich eher zur Expansion, Demokratien hingegen eher zum Underbalancing neigen. In liberalen Oligarchien – eingeschränkte Beteiligung der Eliten am politischen Willensbildungsprozess, aber keine Restriktion hinsichtlich der Elitenbildung und der Meinungsäußerung – versucht man divergierende Interessen nach außen umzulenken, in Demokratien paralisieren die Gegensätze das System.

Des Weiteren schildert Schweller anhand der Appeasementpolitik Frankreichs und Großbritanniens in der Zwischenkriegszeit, wie innenpolitische Fragmentierung und Elitendissens eine effektive Entgegnung der Hitlerschen Aggressionspolitik verhinderten.

Da Schwellers Artikel eine Zusammenfassung seines in Kürze erscheinenden Buches über genau diese Thematik darstellt, ist sein Artikel mit sehr vielen – in diesem Rahmen nicht darstellbaren – interessanten und einer weiteren Diskussion würdigen Thesen gespickt. Gerade vor dem Hintergrund der nicht vorhandenen europäischen Sicherheitspolitik und angesichts der breiten Realitätsverweigerung der Europäer hinsichtlich der Gefährdung durch islamistisch-totalitären Revisionismus und durch zunehmende Proliferation von Kernwaffen bietet sich der Erforschung der innenpolitischen Ursachen des Underbalancing ein breites Betätigungsfeld. Auch eine genaue statistische Erhebung der Fälle von Underbalancing im Staatensystem könnte ein fruchtbarer Boden für realistische Gegenargumentationen in Stoßrichtung „Theorie des Demokratischen Friedens“ sein. Die besagt, dass zwischen Demokratien weniger Kriege geführt werden und daher zwischenstaatliche Stabilität vor allem durch die Verbreitung dieser Herrschaftsform erzielt werden kann. Underbalancing relativiert aber die Fähigkeit der Demokratien zum Erfolg versprechenden Gewaltmanagement und rückt effiziente Sicherheits-, Macht- und Bündnispolitik wieder in den Vordergrund der Debatte.

Gustav Gressel