

Von der Prävention zur Präemption?

Die neue amerikanische Sicherheitsstrategie

von Karl-Heinz Kamp

Am 17. September 2002 legte Präsident George W. *Bush* dem Kongress in Washington und der amerikanischen Öffentlichkeit die neue „National Security Strategy“ vor.¹ Dies war für sich genommen kein sonderlich revolutionärer Schritt, ist doch jeder amerikanische Präsident per Gesetz verpflichtet, zu Beginn seiner Amtszeit eine solche Strategie zu entwickeln. Seine besondere Bedeutung erhielt das Dokument aber aus dem Umstand, dass es die erste Strategie für die Nationale Sicherheit der USA ist, die nach dem weltpolitischen Gezeitenwechsel des 11. September 2001 formuliert wurde. Angesichts des von den USA seither auf vielen Ebenen geführten Krieges gegen den Terrorismus und in Anbetracht der Debatte um einen möglichen Militärschlag gegen Irak konnte sich das Papier größter Aufmerksamkeit sicher sein.

Als im Frühjahr 2002 der Rat für Nationale Sicherheit (National Security Council – NSC) in Washington mit den Arbeiten an der neuen Strategie begann, stand die Regierung *Bush* noch unter dem Eindruck zweier gegensätzlicher Erfahrungen. Zum einen

wirkte der Schock der Anschläge in New York und Washington immer noch nach. Die brutale Erfahrung, dass auch ein gewaltiges Militärpotenzial und eine weltweit einzigartige Machtfülle nicht die eigene Unverwundbarkeit garantieren, hat tiefe Spuren im kollektiven Bewusstsein der USA hinterlassen. Zum ändern haben die entschlossene amerikanische Politik gegenüber dem internationalen Terrorismus und der erfolgreiche Verlauf des Krieges in Afghanistan zumindest einen Teil des geschundenen amerikanischen Selbstbewusstseins wieder aufrichten können und darüber hinaus die Richtung für den künftigen sicherheitspolitischen Kurs des Landes gewiesen. Das schon früher von den USA gepflegte Bild der „unprecedented superpower“, deren Machtfülle auf absehbare Zeit von niemandem in Frage gestellt werden dürfe, gewann rasch wieder an Kontur. Allerdings erwächst nach amerikanischer Ansicht aus der eigenen Macht nicht nur die Möglichkeit einer aktiven Verteidigung der eigenen Sicherheitsinteressen, sondern auch ein hohes Maß an internationaler Verantwortung.

So wie die amerikanischen Reaktionen nach dem 11. September von einem gewissen Herantasten an eine völlig neue Lage gekennzeichnet gewesen sind,² war auch die Erarbeitung

Dr. Karl-Heinz Kamp,
Leiter der Abteilung Planung und Grund-
satzfragen der Konrad-Adenauer-Stiftung,
Sankt Augustin.

der neuen Strategie ein evolutionärer Vorgang, der von heftigen internen Debatten begleitet wurde. Dieser Lernprozess lässt sich an den verschiedenen Äußerungen des Präsidenten nachzeichnen. Bereits im ersten Bericht zur Lage der Nation vom 29. Januar 2002 sprach *Bush* von der „Achse des Bösen“,³ die ein entschiedenes Agieren gegen die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen erforderlich mache. Am 23. Mai erklärte der amerikanische Präsident vor dem Deutschen Bundestag,⁴ dass im transatlantischen Rahmen das Maß der Gemeinsamkeiten die vorhandenen Streitpunkte bei Weitem überwiegen würde – das entsprechende Zitat wurde in die neue Sicherheitsstrategie eingebracht. Im Juni schließlich brachte *Bush* mit der Rede vor der Militärakademie in West Point⁵ die Option vorbeugender Militärschläge in die Strategiediskussion ein.

Reaktionen

Kaum war die neue Sicherheitsstrategie veröffentlicht, überschlugen sich die kritischen Reaktionen, die der amerikanischen Regierung unterstellten, sie würde das bisher gültige Prinzip der Abschreckung für tot erklären und statt dessen allein auf vorbeugende Militäraktionen setzen.⁶ Bei diesen teilweise alarmistischen Bewertungen wurden aber meist mehrere Fakten unterschlagen. Zum einen wurden die nichtmilitärischen Elemente der Sicherheitsvorsorge – wie etwa das Streben nach internationaler Gerechtigkeit und Men-

schenwürde, die Unterstützung demokratischer Prinzipien oder die Förderung von globalem Wirtschaftswachstum und Freihandel –, die in der Strategie breiten Raum einnehmen, nicht immer zur Kenntnis genommen. Auch wurde häufig verkannt, dass die Autoren des Dokuments wohlweislich Prävention (*prevention*) und Präemption (*preemption*) unterscheiden – eine Differenzierung, die im deutschen Sprachgebrauch selten vorgenommen wird. Von einem präemptiven Angriff spricht man, wenn dieser vor einer unmittelbar zu erwartenden gegnerischen Angriffshandlung stattfindet. Als präventiv gilt eine Kriegshandlung hingegen, wenn sie lediglich auf der Annahme beruht, dass in der nächsten Zeit mit einer militärischen Offensive des Gegners zu rechnen ist. Während Präemption unter dem Aspekt der unmittelbaren Gefahrenabwehr durchaus legitim sein kann, ist ein Präventivkrieg, der vorbeugend die eigenen Interessen mit militärischen Mitteln durchsetzt, in der Regel nur schwer zu rechtfertigen.

Im Gegensatz zu manchen veröffentlichten Kommentaren zu der vermeintlich aggressiven neuen Strategie bezieht das Dokument den Aspekt der Prävention auf die nichtmilitärischen Elemente einer vorbeugenden Sicherheitspolitik. Wenn militärische Macht vorbeugend im Einzelfall eingesetzt werden sollte, dann lediglich im oben genannten Sinne der Präemption. Entscheidend ist auch, dass Präemption lediglich eine Option und keinesfalls ein durchgängiges Prinzip künftiger amerikani-

scher Politik darstellt. Eine solche Option haben die USA aufgrund ihres Machtpotenzials schon immer besessen und hätten sie vermutlich auch gewählt, wenn nur auf diese Weise vitale Bedrohungen hätten abgewehrt werden können. So hat schon 1984, nach den Bombenanschlägen auf amerikanische Einrichtungen in Beirut, der ehemalige Außenminister George P. Shultz für „active prevention, preemption and retaliation“ plädiert.⁷ Selbst Prävention ist in der Vergangenheit praktiziert worden. Am 7. Juni 1981 bombardierten israelische Kampfflugzeuge den irakischen Osirak-Atomreaktor, in dem Spaltmaterial für Kernwaffen produziert werden sollte. Anfangs heftig kritisiert, zeigte sich mit der Aufdeckung des irakischen Atomwaffenprogramms nach dem Golf-Krieg 1991, dass die Zerstörung des Reaktors die irakische Kernwaffenentwicklung um Jahre zurückgeworfen hatte.

Die Irak-Krise

Die neue Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten stellt ein in sich schlüssiges Dokument dar, das keinesfalls die klassischen Elemente der Sicherheitsvorsorge „Abschreckung“ und „Verteidigung“ zugunsten präventiver Militärschläge aufgibt. Allerdings zeigen sich mit Blick auf die aktuelle Politik der USA gegenüber Irak klare Widersprüche. Es gibt ohne Zweifel eine Vielzahl überzeugender Gründe, die für einen Regimewechsel in Bagdad sprechen. Auch kann es durchaus notwendig

sein, einen solchen Regimewechsel militärisch herbeizuführen. Würden die USA aber eine derartige Militäraktion ohne eine entsprechende völkerrechtliche Legitimation durchführen, so könnte sich Washington nicht auf die Logik der neuen Strategie berufen. Das darin geforderte Recht zur präemptiven Verteidigung ist nämlich an eine unmittelbare Angriffsabsicht des Gegners gebunden. Wenn auch hinsichtlich der Gefährlichkeit Iraks kaum ein Zweifel besteht, so wird doch derzeit niemand ernsthaft behaupten, dass ein irakischer Angriff auf die USA unmittelbar bevorsteht. Selbst wenn man mit der Bedrohung durch das wachsende Arsenal an Massenvernichtungswaffen in Irak argumentiert, so fällt ein Militärschlag gegen Saddam *Hussein* dennoch in die Kategorie der Prävention – also das vorbeugende Ausschalten einer eher längerfristigen Bedrohung. Ein solcher Angriff wäre nur schwer mit der Strategie und mit dem geltenden Verständnis des Völkerrechts in Übereinstimmung zu bringen.

Um die Ironie zu verdeutlichen: Würde Saddam *Hussein* heute die neue amerikanische Sicherheitsstrategie vollständig übernehmen und zur nationalen Strategie Irak erklären, so hätte er damit eine logische Begründung für einen präventiven Angriff auf die Vereinigten Staaten. Bagdad könnte glaubwürdig darauf verweisen, dass die Regierung in Washington ihre Bereitschaft zum Krieg mehrfach erklärt hat und mit dem stetigen Aufwuchs amerikanischer Streitkräfte in der Region diesen Worten Nachdruck verleiht – ein ame-

rikanischer Angriff stehe also unmittelbar bevor.

Dieses Dilemma offenbart nicht nur ein Rechtfertigungsmanko auf Seiten der Vereinigten Staaten, sondern auch das Problem, dass das aktuelle Verständnis des Völkerrechts nicht mehr in jeder Hinsicht den anstehenden sicherheitspolitischen Bedrohungen entspricht. So gewährleistet der Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen das Recht auf Selbstverteidigung, setzt dabei aber voraus, dass ein militärischer Angriff bereits stattgefunden hat. Angesichts der immer rascheren Verbreitung chemischer, biologischer oder gar atomarer Waffen sowie weit reichender Trägersysteme (Raketen, Marschflugkörper) kann es heute aber Situationen geben, in denen einem möglichen Opfer nicht zugemutet werden kann, auf einen hieb- und stichfesten Beweis für die Angriffsabsicht des Gegners zu warten. Dies würde nämlich bedeuten, dass man im Extremfall die Detonation einer Massenvernichtungswaffe auf dem eigenen Territorium erdulden müsste.⁸

Hier zeigt sich, wie problematisch eine enge Auslegung der UN-Charta als Kernelement des internationalen Rechts angesichts der künftigen Bedrohungslage sein kann. Offensichtlich wird auch, dass die Charta als Dokument, welches vor einem halbem Jahrhundert entstand, noch zu sehr an der Gefahr von Konflikten zwischen Staaten ausgerichtet ist. Die heutigen Gefährdungen, wie etwa Konflikte innerhalb von Staaten, die Bedrohung durch nichtstaatliche Akteure (Terrorismus) oder die extrem

kurzen Reaktionszeiten im Falle erfolgter Angriffe, werden darin nicht erfasst. Wenn aber der zwischenstaatliche Krieg ein „historisches Auslaufmodell“⁹ darstellt, so kann auch die heutige Auslegung des Völkerrechts davon nicht unberührt bleiben. Die Forderung nach einer Fortentwicklung des Völkerrechts ist wohlfeil, hat bislang aber kaum zu vorzeigbaren Ergebnissen geführt.

Ein weiteres Problem der Vermischung von Prävention und Präemption liegt darin, dass daraus immer ein Präzedenzfall für andere Staaten abgeleitet werden kann. Jeder militärisch potente Staat könnte sich künftig bei einer militärischen Intervention darauf berufen, durch gefährliche Machenschaften in einem Nachbarland zum Handeln gezwungen worden zu sein. Andererseits ist es aber sicher nicht allein das fehlende Vorbild, dass Staaten bislang von vorbeugenden Militärschlägen abhält, sondern die sorgfältige Abwägung von Kosten und Nutzen einer solchen Aktion.

Fraglich ist auch die Objektivität der Kriterien, nach denen die USA oder andere Länder eine Intervention in Erwägung ziehen. Die sicherlich berechtigten Vorwürfe, die derzeit gegen Irak erhoben werden, lassen sich vermutlich in ähnlicher Weise auch auf Nordkorea anwenden. Allerdings haben die USA in der Vergangenheit zur Verhinderung eines nordkoreanischen Zugangs zu Atomwaffen nicht den Weg der Intervention gewählt. Statt dessen erhielt das zweifelloso verbrecherische und gegen die USA gerichtete Regime in Nordkorea

erhebliche amerikanische Finanzhilfen, damit es die Produktion waffenfähigen Spaltmaterials einstellt. Auch nach dem jüngsten Eingeständnis Nordkoreas, über Kernwaffen zu verfügen, steht eine amerikanische Intervention nicht zur Diskussion. Würden die USA das Interventions- und Präventionsprinzip künftig durchgehend anwenden, so ergäbe sich angesichts einer stets vorhandenen latenten Terrorismusgefahr eine geradezu permanente Interventionslage, mit den entsprechenden Gefahren für die internationale Stabilität.

Schließlich bleibt noch die Frage nach der Informationsbasis, auf die eine Entscheidung zum Waffengang gegründet würde. Zwar wird in der neuen Strategie erwähnt, dass die Möglichkeiten der Informationsbeschaffung verbessert werden sollen – allerdings garantiert dies nicht automatisch ein zutreffendes Lage- und Bedrohungsbild. Die amerikanischen Angriffe gegen eine vermeintliche Chemiewaffenfabrik in Sudan im August 1998, die als Vergeltung für die Anschläge in Kenia und Tansania geflogen wurden, haben lediglich eine pharmazeutische Anlage in Schutt und Asche gelegt.

Die Rolle der NATO

In der Vergangenheit hat jede grundsätzliche strategische Neuorientierung der Vereinigten Staaten die europäischen Bündnispartner früher oder später zu einer Anpassung ihrer eigenen sicherheitspolitischen Konzeptionen gezwungen. Dies gilt mit Blick

auf die Frage präemptiver Militäreinsätze in besonderer Weise, betreffen doch die sicherheitspolitischen Veränderungen, die in der Katastrophe des 11. September ihren sichtbaren Ausdruck fanden, Europa in gleichem Maße wie die USA. Folglich nahm dieses Thema in den bündnisinternen Diskussionen zur Vorbereitung des NATO-Gipfeltreffens in Prag einen breiten Raum ein.

Anfangs standen die europäischen Verbündeten jeglicher Idee einer „vorbeugenden“ Gewaltanwendung ablehnend gegenüber. Im Rahmen der Erarbeitung eines neuen militärischen Konzepts für die Terrorismusbekämpfung wurde aber zunehmend anerkannt, dass eine „preemptive disruption“ terroristischer Aktivitäten eine Option darstellen müsse. Dennoch gibt es auch nach dem Prager Gipfel noch erhebliche Unterschiede in der Frage, unter welchen Bedingungen vorbeugende Gewaltanwendung statthaft sein kann. Hier wird erst eine konkrete Krisensituation Aufschluss darüber geben, ob ein einstimmiger Beschluss der derzeit 19 NATO-Mitglieder für einen präemptiven Militärschlag erzielt werden kann. Im Extremfall dürfte die Position der einzelnen Ländern weniger von völkerrechtlichen Auslegungsfragen bestimmt werden als von dem Grad der direkten Betroffenheit. So wurde im Mai 2002 in der Krisenmanagement-Übung CMX 2002 der NATO das Szenario eines möglichen Angriffs auf die Türkei mit chemischen und biologischen Waffen durch einen mittelöstlichen Staat durchgespielt. Angesichts der simu-

lierten unmittelbaren Gefahr sprachen sich sowohl die USA als auch die Türkei als bedrohtes Allianzmitglied vehement für präventive Aktionen aus, während die übrigen Bündnispartner dies strikt ablehnten. Hätte das Übungsszenario einen anderen geographischen Schwerpunkt gehabt, so hätten sich vermutlich auch Staaten für Präemption ausgesprochen, die dies bis dahin strikt ablehnten.

Europäische Bedenken

Mit der neuen Strategie haben die USA eine Richtung vorgegeben, die weder von der NATO noch von den europäischen Bündnispartnern ignoriert werden kann. Dies gilt um so mehr, als angesichts der neuen Bedrohung durch den internationalen Terrorismus ein Überdenken der traditionellen Methoden der Sicherheitsvorsorge auch von europäischer Seite unabdingbar ist. Hier gibt es innerhalb der NATO und der EU noch erheblichen Gesprächsbedarf.

Von entscheidender Bedeutung ist, wie die Vereinigten Staaten die Prinzipien der neuen Sicherheitsstrategie in den kommenden Jahren im konkreten Fall umsetzen. Die Entwicklungen der letzten Monate mit Blick auf einen möglichen Militärschlag gegen Irak haben gezeigt, dass die USA europäische Bedenken etwa hinsichtlich der rechtlichen Absicherung einer solchen Aktion durch die Einbeziehung der Vereinten Nationen durchaus ernst nehmen. Damit hat Europa nach wie vor einen Einfluss auf amerikanische Entscheidungsprozesse, vorausgesetzt, es werden konstruktive und problemgerechte Vorschläge vorgebracht und es besteht ein Vertrauensverhältnis zwischen beiden Seiten.

Letzteres aber ist im Bereich der deutsch-amerikanischen Beziehungen von der Bundesregierung mutwillig zerstört worden. Mahnungen aus Berlin werden – selbst wenn sie berechtigt sein sollten – in Washington auf absehbare Zeit kein Gehör mehr finden.

Anmerkungen

¹ Vgl. den (gekürzten) Abdruck S. 113 ff.

² Bob Woodward und Dan Balz haben die schmerzhaften Debatten im Weißen Haus in den ersten Tagen nach den Anschlägen brillant recherchiert; vgl. „Ten Days in September“, in: *Washington Post*, 27.1.2002 (und Folgetage), vgl. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/politics/news/postseries/tendaysinseptember>>.

³ Vgl. *Internationale Politik (IP)*, 3/2002, S. 121.

⁴ Auszüge in: *IP*, 7/2002, S. 116 ff.

⁵ Vgl. <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>>.

⁶ Vgl. z. B. Gerd Brüggemann, Die Bush-Doktrin setzt auf Prävention, in: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*, 22.9.2002.

⁷ Vgl. George P. Shultz, The Work of Diplomacy, Redemanuskript, Foreign Policy Research Institute, 11.6.2002, <<http://www.fpri.org>>.

⁸ Diese Meinung wird heute von führenden Völkerrechtlern unterstützt; vgl. Pierre Marie Dupuy/Christian Tomuschat, Warten auf den Schlag gegen Bagdad, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31.7.2002.

⁹ Vgl. Herfried Münkler, Das Ende des „klassischen“ Krieges, in: *NZZ*, 14.9.2002.