

Arbeitspapier/Dokumentation

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 120/2004

Karl-Heinz Kamp

Vorbeugende Militäreinsätze (Preemptive Strikes)

Eine neue sicherheitspolitische Realität?

Sankt Augustin, Januar 2004

Ansprechpartner: Dr. Karl-Heinz Kamp
Koordinator Sicherheitspolitik
Telefon: 030/26996-510
E-Mail: karl-heinz.kamp@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Tiergartenstraße 35, 10785 Berlin

Inhalt

Zusammenfassung	2
Einleitung	4
Amerikanische Vorstellungen zum vorbeugenden Militäreinsatz	5
Präemption – eine internationale Realität?	7
Die Frage des Völkerrechts	9
Politische Fragen präemptiver Militärschläge	12
a) Optionen präemptiven Handelns	12
b) Das Problem der Dringlichkeit	13
c) Nachrichtendienstliche Basis der Entscheidungsfindung	14
Fazit	15

Der Autor

Dr. Karl-Heinz Kamp ist der sicherheitspolitische Koordinator der Konrad-Adenauer-Stiftung

Zusammenfassung

In ihrer neuen Nationalen Sicherheitsstrategie beanspruchen die USA das Recht vorbeugender Militäreinsätze (Preemptive Strikes). Eine solche Option ist nach amerikanischer Ansicht erforderlich, um auf die neuen sicherheitspolitischen Realitäten nach dem 11. September reagieren zu können. Die zunehmende Verbreitung von Massenvernichtungswaffen gekoppelt mit weitreichenden Trägersystemen (Raketen, Marschflugkörper) versetzt immer mehr Staaten und nicht-staatliche Organisationen in die Lage, zerstörerische Macht über weite Distanzen auszuüben (Power Projection). Parallel dazu werden die Reaktionszeiten auf Seiten der Verteidiger immer kürzer. Galt noch zur Zeit des Kalten Krieges in der NATO das Prinzip, den Beweis für die Angriffsabsicht des Gegners abzuwarten, bevor die militärische Verteidigung eingeleitet würde, so wird dieser Grundsatz zunehmend fragwürdig. Unter den heutigen Bedingungen wäre der Beweis für die Angriffsabsicht womöglich die Detonation eines chemischen Sprengkopfes in einer Großstadt. Einen solchen Fall abzuwarten, wäre angesichts der zu erwartenden Opferzahlen nicht vertretbar. Statt dessen müssten solche Bedrohungen im Extremfall bekämpft werden können, noch bevor sie akut werden.

In Deutschland hat eine solche Debatte bislang nicht stattgefunden. Ein Grund hierfür war unter anderem der Umstand, dass sich die vom amerikanischen Präsidenten angestoßene *allgemeine* Debatte über Präemption mit dem sehr *speziellen* Fall des Irak-Krieges überschneidet. Ungeachtet dieses Sonderfalls geht es ganz generell darum, angesichts einer veränderten Bedrohungslage das Verständnis von "Verteidigung" neu zu definieren. Dieser Gedanke stößt auf eine immer breitere internationale Resonanz. Auch Länder wie Frankreich, Russland, Australien und sogar Japan haben sich mittlerweile für das Recht auf vorbeugende Verteidigung ausgesprochen. Die NATO lehnt diese Option ebenfalls nicht grundsätzlich ab und auch die EU hat die Präemptionsfrage ausführlich diskutiert.

Ungeachtet der sicherheitspolitischen Plausibilität vorbeugenden militärischen Handelns bleibt das Problem der völkerrechtlichen Zulässigkeit. Strikt ausgelegt verbietet die Charta der Vereinten Nationen militärische Interventionen und räumt der staatlichen Souveränität und dem Gewaltverbot höchste Priorität ein. Allerdings weicht diese Auslegung des Völkerrechts schon seit Jahren auf – der Kosovokrieg, der ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats geführt wurde, ist eines der prominentesten Beispiele.

Eine wachsende Zahl von Experten vertritt die Position, dass das Völkerrecht – in seiner jetzigen Form – nicht ausreiche. Erforderlich sei die Möglichkeit vorbeugenden Handelns. Dabei gehe es nicht nur um die Gefahren durch Massenvernichtungswaffen oder humanitäre Erfordernisse. Im Extremfall könne auch

etwa der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen eine militärische Präemption rechtfertigen. Ein Konsens über die für eine solche Entscheidung unabdingbaren Voraussetzungen und Bedingungen - wie etwa die Unmittelbarkeit der Gefährdung, die Plausibilität der Bedrohung oder die Verhältnismäßigkeit der Mittel – liegt noch nicht vor und müsste noch entwickelt werden.

Neben der juristischen Beurteilung stellt sich das Problem der politisch-praktischen Entscheidung über vorbeugende Militärschläge. Wann ist eine Bedrohung dringlich genug, um einen Präemptivschlag zu rechtfertigen und auf welcher Informationsgrundlage wird diese Frage entschieden? Für die Dringlichkeit lassen sich zumindest vage Kriterien aufzeigen: Die gegnerische Absicht, Schaden zuzufügen muss evident sein. Auch müssen sich Vorbereitungen feststellen lassen, diese Absicht in die Tat umzusetzen. Schließlich muss plausibel werden, dass nicht-Handeln die Gefahr wesentlich erhöht oder spätere Versuche, der Bedrohung Herr zu werden, nahezu unmöglich macht.

Keines dieser Kriterien ist exakt messbar oder einklagbar. Auch ist die Liste der juristischen und politischen Voraussetzungen nicht vollständig. Hier muss die Debatte sowohl innerhalb einzelner Länder, als auch in den Vereinten Nationen ansetzen, um zu einem möglichst breiten Konsens darüber zu gelangen, wie auf die veränderte Sicherheitslage der kommenden Jahre adäquat reagiert werden kann. Dabei ist eine solche Debatte gerade unter dem Aspekt der Verhinderung eines Missbrauchs präemptiver Militärmacht dringend erforderlich. Selbst wenn Kriterien für den vorbeugenden Streitkräfteeinsatz festgelegt werden, so wird das Urteil über die Rechtmäßigkeit und Angemessenheit einer solchen Aktion in der Praxis immer der Interpretation unterliegen. Ein Missbrauch lässt sich damit nicht grundsätzlich ausschließen. Wenn aber politische Entscheidungsträger ihr Handeln – zumindest in demokratischen Staaten – gegenüber einer kritischen und informierten Öffentlichkeit rechtfertigen müssen und bei erwiesenen Fehlentscheidungen politische Konsequenzen zu vergegenwärtigen haben, so bildet dies eine Schwelle gegenüber einem allzu sorglosen Umgang mit militärischer Macht. Verweigert sich eine Öffentlichkeit einer solchen Debatte, so vergibt sie sich eines wesentlichen Kontrollinstruments gegenüber ihrer Regierung.

Einleitung

Mit der Rede von George W. Bush vor Kadetten der Militärakademie von West Point im Juni 2002 geriet die Option vorbeugender Militäreinsätze (Preemptive Strikes) in den Blickwinkel der Öffentlichkeit. Der amerikanische Präsident verwies angesichts der Gefahren durch Massenvernichtungswaffen, Schurkenstaaten und weltweit vernetzte Terrororganisationen auf die Notwendigkeit, im Extremfall militärische Gewalt einsetzen zu müssen, noch bevor ein gegnerischer Angriff erfolgt ist. Kritiker sahen darin eine Verletzung des in der Charta der Vereinten Nationen festgelegten Gewaltverbots und des Verbots von Angriffskriegen. Die Stärke des Rechts - so hieß es - würde durch das Recht des Stärkeren ersetzt.

Der Ausbruch des Irak-Krieges schien die schlimmsten Befürchtungen eines rücksichtslosen und völkerrechtswidrigen Einsatzes militärischer Gewalt durch die Bush-Administration zu bestätigen. Entsprechend einhellig war die öffentliche Ablehnung eines militärisch herbeigeführten Regimewechsels in Bagdad. Allerdings konzentrierten sich die Auseinandersetzungen vor allem auf das Irak-Problem und blendeten die grundsätzliche Frage nach dem Für und Wider eines vorbeugenden Streitkräfteeinsatzes weitgehend aus. Auch die Mehrheit der politischen Entscheidungsträger in Deutschland vermied eine Festlegung hinsichtlich der möglichen Legitimität von "Preemptive Strikes". Nur wenige Stimmen forderten angesichts der neuen Bedrohungen eine Neuausrichtung des teilweise überkommenen Völkerrechtsverständnisses¹ und setzten sich damit dem Vorwurf der Militär- und Amerikahörigkeit aus.

Ungeachtet dieser Vorwürfe wird man sich einer grundlegenden Debatte über das Pro und Kontra vorbeugender militärischer Gewalt nicht verweigern können. Die gewaltigen Schwierigkeiten der USA, nach dem militärischen Sieg im Irak auch den Frieden in der Region zu gewinnen, dürfte die amerikanische Risikobereitschaft mit Blick auf künftige Militäraktionen dämpfen. Die generelle Tendenz amerikanischer Politik nach dem 11. September aber, nämlich der eigenen Sicherheitsvorsorge höchste Priorität beizumessen und dabei selbst umstrittene Strategien wie etwa militärische Erstschläge einzukalkulieren, ändert sich dadurch nicht. Schließlich ist der Gedanke der Präemption keine Erfindung der Bush-Administration. Bereits in der Vergangenheit haben die USA mehrfach einen vorbeugenden Einsatz von Streitkräften erwogen, um drohenden Gefahren Herr zu werden. Schon in den sechziger Jahren wurde die Möglichkeit ernsthaft diskutiert, das aufwachsende Atomwaffenpotential Chinas militärisch zu zerstören.² 1989 drohten die USA mit

¹ Vgl. Wolfgang Schäuble, Lektionen aus der Krise, KAS-Auslandsinformationen, Nr. 4/2003, S. 14.

² Vgl. William Burr, Jeffrey T. Richardson, Whether to "Strangle the Baby in the Cradle": The United States and the Chinese Nuclear Weapons Program 1960 - 64, in: International Security, Winter 2000/01, S. 54.

einem Militärschlag gegen eine libysche Chemiefabrik in Rabta, in der nach amerikanischen Geheimdienstinformationen Nervengas produziert wurde. Libyens Staatschef Ghaddafi schloss daraufhin die Fabrik - mit der offiziellen Begründung, sie sei abgebrannt. Auch mit Blick auf die möglichen Nuklearfähigkeit Nordkoreas erörterte die Clinton-Administration schon 1994 ernsthaft die Möglichkeit, die Atomanlagen von Yongbyon mit konventionellen Präzisionswaffen zu zerstören, um die weitere Produktion von waffenfähigem Plutonium zu verhindern.³

Wie aber kann der vorbeugende Streitkräfteeinsatz gerechtfertigt werden? Welche rechtlichen und politischen Fragen stellen sich? Wie lässt sich der Missbrauch militärischer Macht verhindern?

Amerikanische Vorstellungen zum vorbeugenden Militäreinsatz

Die von Präsident Bush in West Point formulierten Überlegungen fanden ihren Niederschlag in der neuen amerikanischen National Security Strategy, die im September 2002 der Öffentlichkeit präsentiert wurde. Kritiker sahen in dem Strategiedokument eine Blaupause für eine unilaterale Politik der USA, die statt auf Diplomatie und Abschreckung ausschließlich auf militärische Erstschläge - mit oder ohne Billigung der Vereinten Nationen - setze. Völlig unterschlagen wurde dabei die Tatsache, dass sich die Bush-Administration in diesem Dokument zum Multilateralismus und zur Einbeziehung von Partnern und Verbündeten bekennt. Auch bilden militärische Aktionen nur einen kleinen Teil eines umfassenden Spektrums von Maßnahmen zur Sicherheitsvorsorge und Stabilitätswahrung. Somit ist der vorbeugende Einsatz militärischer Mittel lediglich eine *Option*, keinesfalls ein *Prinzip* künftiger amerikanischer Sicherheitspolitik.⁴

Eine solche Option "antizipatorischer Selbstverteidigung" ist nach amerikanischer Ansicht erforderlich, um auf die neuen sicherheitspolitischen Realitäten nach dem 11. September reagieren zu können. Die zunehmende Verbreitung von Massenvernichtungswaffen gekoppelt mit weitreichenden Trägersystemen (Raketen, Marschflugkörper) versetzt immer mehr Staaten und nicht-staatliche Organisationen in die Lage, zerstörerische Macht über weite Distanzen auszuüben (Power Projection). Parallel dazu werden die Reaktionszeiten auf Seiten der Verteidiger immer kürzer. Galt noch zur Zeit des Kalten Krieges in der NATO das Prinzip, den Beweis für die Angriffsabsicht des Gegners abzuwarten, bevor die militärische Verteidigung eingeleitet würde (etwa das in-Marsch-Setzen der Truppen des

³ Vgl. M. Elaine Bunn, Preemptive Action: When, How and to What Effect, Strategic Forum Nr. 200/2003, National Defense University, Washington 2003.

⁴ Vgl. Karl-Heinz Kamp, The National Security Strategy, Kurzanalyse der neuen amerikanischen Sicherheitsstrategie, Konrad-Adenauer-Stiftung, September 2002.

Warschauer Paktes), so wird dieser Grundsatz zunehmend fragwürdig. Unter den heutigen Bedingungen wäre der Beweis für die Angriffsabsicht womöglich die Detonation eines chemischen Sprengkopfes in einer Großstadt. Einen solchen Fall abzuwarten, wäre angesichts der zu erwartenden Opferzahlen nicht vertretbar. Statt dessen müssten solche Bedrohungen im Extremfall bekämpft werden können, noch bevor sie akut werden. Eine Strategie der Abschreckung ist in dieser Logik keineswegs wertlos, ihr Nutzen ist aber angesichts fanatisierter Regierungen oder gesichtsloser Gegner (Terrorgruppen) eher begrenzt. Gleiches gilt für Systeme zur Selbstverteidigung, wie etwa eine Raketenabwehr, die nur gegen bestimmte Bedrohungen einen gewissen Schutz bieten können.

Allerdings wird gerade im amerikanischen Sprachgebrauch die Unterscheidung zwischen "Preemptive-" und "Preventive Strikes" vorgenommen. 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.⁵ 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. In der Praxis ist diese Unterscheidung aber nur begrenzt tauglich. Zum einen sind die Begriffe umstritten, einige europäische Völkerrechtler verwenden diese Definitionen inhaltlich genau umgekehrt. Zum anderen werden sich konkrete Gefahren und Szenarien, die in der Regel bis zu einem bestimmten Grad interpretierbar sind, nur selten klar einer der beiden Kategorien zuordnen lassen. Während der militärisch handelnde Staat seinen Streitkräfteeinsatz immer als *präemptiv* darstellen wird, werden Kritiker die Aktion als *präventiv* oder als schlichte Aggression brandmarken.⁶

Einer der wesentlichen Gründe für die gerade in Deutschland fehlende Bereitschaft, die Präemptionsfrage unvoreingenommen zu diskutieren, liegt in ihrem aktuellen Bezug zur Irak-Problematik. Häufig wurde das amerikanische Vorgehen im Irak als militärische Prävention (im oben genannten Sinne) und damit völkerrechtswidrig eingestuft. Selbst wenn man die Gefährlichkeit des Saddam Regimes anerkennt, so hätte eine unmittelbare militärische Gefahr durch den Irak weder für die Sicherheit der Vereinigten Staaten noch die der übrigen Koalitionsmitglieder bestanden. Ein Zwang zum raschen, vorbeugenden Militärschlag hätte es nicht gegeben. Der Angriff

⁵ Vgl. Walter B. Slocombe, Force, Pre-emption and Legitimacy, in: Survival, Spring 2003, S. 124.

⁶ Vgl. Richard K. Betts, Striking First: A History of Thankfully Lost Opportunities, Carnegie Council of Ethics and International Affairs, New York 2003.

auf Bagdad sei damit ebenso illegitim gewesen, wie die präventive Bombardierung des irakischen Atomreaktors durch israelische Kampfflugzeuge im Jahr 1981.⁷

Diese populäre Argumentation verkennt allerdings, dass die USA den Angriff auf den Irak zumindest völkerrechtlich gerade nicht als präemptive oder präventive Selbstverteidigung gerechtfertigt hatten. Während die politischen Begründungen für den Krieg mehrfach wechselten - mal war es die Gefahr irakischer Massenvernichtungswaffen, mal die möglichen Verbindungen des Saddam-Regimes zur Terrororganisation Al Kaida - basierte die völkerrechtliche Legitimation auf der UN-Resolution 687 aus dem Jahr 1991. Diese Entscheidung des Sicherheitsrats war die Grundlage des Waffenstillstands mit dem Irak nach dessen Niederlage im zweiten Golfkrieg und verpflichtete das Regime in Bagdad, alle Produktionsanlagen für Massenvernichtungswaffen aufzugeben und eine vollständige Verifikation zuzulassen. Weitere Legitimation schöpften die USA aus der vorangegangenen UN-Resolution 678, welche die Grundlage für die Vertreibung des Irak aus dem besetzten Kuwait war und den Einsatz von Streitkräften zur Unterstützung "of all subsequent relevant resolutions" erlaubt.⁸

Wie auch immer man diese Interpretation des Völkerrechts oder das Vorgehen der USA im Irak bewertet – eine Grundlage für eine sachliche Diskussion des Präemptionsproblems bietet die Irak-Krise nicht.

Präemption - eine internationale Realität?

Jenseits des heftigen Streits um den Sinn oder Unsinn des Irak-Krieges ist bemerkenswert, dass sich eine wachsende Zahl von Ländern und Organisationen der grundsätzlichen Argumentation für einen vorbeugenden Einsatz militärischer Macht in Extremfällen angeschlossen haben - darunter entschiedene Gegner des amerikanisch-britischen Vorgehens im Irak oder Länder die man kaum einer militaristischen Grundhaltung bezichtigen kann. So spricht Frankreich (das nicht nur einen Militärschlag gegen Saddam Hussein, sondern auch Diskussionen über die prinzipielle Option der Präemption im Rahmen der NATO abgelehnt hatte) in seiner neuen "Programmation Militaire" explizit von einer "capacité d'anticipation" und von der Notwendigkeit, möglicherweise präemptiv handeln zu müssen.⁹ Der Premierminister Australiens, John Howard, hat ausdrücklich für eine Änderung der UN-Charta plädiert, um präemptive Militärschläge gegen terroristische Gefahren zu

⁷ Am 7. Juni 1981 zerstörten israelische F15- und F16-Bomber einen im Bau befindlichen 500 Megawatt Atomreaktor im Irak. Israel befürchtete, dass in diesem Reaktor Plutonium für das irakische Kernwaffenprogramm gewonnen werden sollte.

⁸ Vgl. Ruth Wedgwood, Legal Authority exists for a strike on Iraq, in: Financial Times, 15. März 2003.

⁹ Vgl. Bunn, (FN 3), S. 6.

ermöglichen.¹⁰ Russland behält sich ebenfalls das Recht vor, im Falle einer vitalen Bedrohung militärisch präemptiv zu handeln.¹¹ Selbst Japan, das sich in der Vergangenheit auf eine sehr enge Auslegung von Selbstverteidigung festgelegt hatte, diskutiert mittlerweile auf Regierungsebene über vorbeugende Streitkräfteeinsätze.¹²

Nicht nur einzelne Regierungen, sondern auch Bündnisse und Organisationen haben sich mittlerweile der Frage der Präemption angenommen. Die NATO hat auf ihrem letzten Gipfeltreffen in Prag im November 2002 von den Medien weitgehend unbeachtet ein Dokument verabschiedet, in dem zumindest implizit von Präemption die Rede ist. Zwar kommen in dem neuen militärische Konzept der Allianz zur Bekämpfung des Terrorismus (MC 472) die Begriffe "preemption" oder "anticipatory self defense" nicht vor (vor allem aufgrund des Drängens Frankreichs und zum Teil auch Deutschlands); aus dem Gesamtkontext des Dokuments wird aber deutlich, dass die NATO einen vorbeugenden Streitkräfteeinsatz gegen terroristische Bedrohungen nicht grundsätzlich ausschließt. Auch die Europäische Union hat sich im Rahmen ihrer neuen Sicherheitsstrategie mit der Präemption befasst. Im Juni 2003 wurde auf der EU-Ratstagung von Thessaloniki ein Konzept einer EU-Sicherheitsstrategie gebilligt und zur weiteren Diskussion bis zur endgültigen Verabschiedung im Dezember des Jahres empfohlen. Erste Entwürfe dieses Strategiepapiers enthielten ebenfalls deutliche Hinweise darauf, dass sich auch die EU einen vorbeugenden Einsatz militärischer Gewalt nicht grundsätzlich verwehrt. Wenn auch entsprechende Formulierungen im Rahmen der EU-internen Konsensfindung im endgültigen Dokument deutlich abgeschwächt wurden, so hat es dennoch eine intensive Diskussion der neuen sicherheitspolitischen Realitäten und der damit verbundenen Konsequenzen gegeben.

Damit ist die Idee präemptiven militärischen Handelns nicht mehr, wie häufig kolportiert, eine Überreaktion eines einzelnen amerikanischen Präsidenten auf die Katastrophe des 11. September. Statt dessen stößt die Notwendigkeit, angesichts neuartiger Bedrohungen das Verständnis von "Verteidigung" neu zu definieren, auf immer breitere internationale Resonanz.

¹⁰ Vgl. John Shaw, Startling His Neighbors, Australian Leader Favors First Strikes, in: New York Times, 2. 12. 2002.

¹¹ Vgl. Martin Anderson, Zum Präventivschlag bereit, in: Rheinischer Merkur, Nr. 46/2003.

¹² Vgl. Der Direktor der Japanischen "Defense Agency", General Shigeru, erklärte im Januar 2003, dass man bereits dann, wenn Nordkorea seine Raketen startklar machen sollte, mit einem "Gegenangriff" beginnen würde. Vgl. Ishiba: Japan to "Counterattack" If North Korea Prepares to Attack, in: The Yomiuri Shimbun/Daily Yomiuri, 25. 1. 2003.

Die Frage des Völkerrechts

Auch wenn angesichts der veränderten Sicherheitslage plausibel für vorbeugende Militäreinsätze argumentiert werden kann, so bleibt das Problem der völkerrechtlichen Legitimation eines solchen Handelns. Die Charta der Vereinten Nationen weist gleich in ihrem ersten Kapitel auf das Gewaltverbot hin, ächtet den Angriffskrieg und beansprucht darüber hinaus im Kapitel VII das Entscheidungsmonopol des UN-Sicherheitsrates über die Anwendung militärischer Macht.

Die Frage der Akzeptanz dieser Regelungen in der Staatenpraxis und damit die Gültigkeit einer strikten Auslegung des Völkerrechts stellt sich allerdings nicht erst seit dem Beginn der amerikanischen Luftangriffe gegen Bagdad. Bereits 1999 hat die NATO einen Angriffskrieg gegen das Regime von Slobodan Milosevic geführt, ohne das ein Mandat des Sicherheitsrats vorlag und ohne dass eine unmittelbare militärische Bedrohung durch Serbien eine vorbeugende Selbstverteidigung gerechtfertigt hätte. Nach Ansicht der Völkerrechtler, die einer strikten Auslegung der UN-Charta zuneigen, hatte die NATO damit einen klaren Völkerrechtsbruch begangen. Allerdings versäumten die Kritiker des Vorgehens der NATO es meist zu erläutern, wie man denn sonst den unbestrittenen Menschenrechtsverletzungen im Kosovo hätte ein Ende bereiten können.

Sowohl im Fall Serbiens, wie auch im Irak zeigt sich das völkerrechtliche Grundproblem einer UN-Charta, die aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte immer noch den Konflikt zwischen Staaten als wesentliche Quelle internationaler Sicherheitsgefährdungen ansieht. Konkrete Hinweise, wie man mit den heutigen Problemen innerstaatlicher Gewalt (Vertreibung, Genozid), mit dem Zerfall staatlicher Autorität (Failing States) oder mit der Bedrohung durch nicht-staatliche Akteure (Terrorgruppen, Drogenkartelle) umzugehen hat, finden sich in der Charta nicht. Der Ausweg aus dem Dilemma kann nicht in der Missachtung des Völkerrechtsrahmens der Vereinten Nationen liegen. Auch die USA und die Verbündeten der Anti-Irak-Koalition haben sich keinesfalls vom Völkerrecht verabschiedet, wie von Kritikern unterstellt wird. Statt dessen argumentiert die neue amerikanische Sicherheitsstrategie sehr wohl in den Bahnen der Völkerrechtsordnung. Darüber hinaus hat keiner der an Krieg gegen den Irak beteiligten Staaten die Bindewirkung der UN Charta in Frage gestellt. Allerdings ist das Völkerrecht jeweils unterschiedlich ausgelegt worden. Die Herausforderung liegt nun in der Konsensfindung bei der Neuinterpretation und Anpassung des kodifizierten Rechts an die veränderten politischen Bedingungen.

Dabei ist eine solche evolutionäre Anpassung schon seit einigen Jahren zu beobachten.¹³ Die moderne Völkerrechtsordnung basiert auf einer Reihe von Grundwerten wie

- der souveränen Gleichheit aller Staaten mit dem Anspruch auf territoriale Unversehrtheit (mit dem Gewalt- und Interventionsverbot);
- dem Selbsterhaltungsrecht von Staaten;
- der Achtung elementarer Menschenrechte;
- dem Selbstbestimmungsrecht der Völker;
- dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.

Situationsbedingt können diese Grundwerte in Konkurrenz zueinander stehen – wie etwa Menschenrechtsschutz und Interventionsverbot. Die UN-Charta umgeht das Konkurrenzproblem, indem sie einen der Grundwerte - nämlich die staatliche Souveränität mit dem Schutz vor Intervention – über alle anderen stellt. Nach der klassischen Auslegung der Charta ist jeder Staat vor externer Intervention geschützt, ganz gleich ob es sich um ein aggressives und menschenverachtendes Regime oder um eine implodierte Gesellschaftsordnung (Failed State) handelt. Eine derart strikte Auslegung (auf die sich in der Vergangenheit gerade kommunistische Staaten mit dem Hinweis auf die "Nichteinmischung in innere Angelegenheiten" berufen hatten) ist in den vergangenen Jahren stetig aufgeweicht worden. Bereits die seit Jahren gebräuchliche Formulierung "Schurkenstaaten" (Rogue States) bricht mit dem Primat der staatlichen Souveränität, steht doch die Idee dahinter, dass bei Missachtung elementarer Grundwerte die Staatsrechte verwirkt werden können. Auch die humanitäre Intervention der NATO im Kosovo widersprach der klassischen Auslegung der Charta. Der Bekämpfung der offensichtlichen Menschenrechtsverletzungen auf dem Balkan war Vorrang vor dem Gewalt- und Interventionsverbot eingeräumt worden.¹⁴ Das Recht auf vorbeugende Militäreinsätze, das eine wachsende Anzahl von Staaten für sich beansprucht bedeutet einen weiteren Schritt weg von dem Absolutheitsanspruch staatlicher Souveränität.

Hier liegt der Schlüssel für die Fortentwicklung des Völkerrechts. Statt eines Einforderns formaler Regeln muss es künftig weit stärker um ein Ermessen und Beurteilen gehen. Aus der konkreten Situation heraus müssen die unterschiedlichen völkerrechtlichen Grundwerte gegeneinander abgewogen werden. Dabei sind es in

¹³ Die folgenden Ausführungen basieren auf den Überlegungen von Prof. Dr. Mathias Herdegen, Direktor des Instituts für Öffentliches Recht und Völkerrechts der Universität Bonn, vorgetragen auf der Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung "Die Zukunft der UNO und des Völkerrechts", Bonn, 21. November 2003.

¹⁴ Durch die Abstimmungsverhältnisse im UN-Sicherheitsrat, der nachträglichen UN-Resolutionen und durch die Akzeptanz durch die Mehrheit der Staatengemeinschaft wird die Aktion heute weitgehend als legitim angesehen. Das Völkerrecht ist damit fortgebildet worden, obgleich der Tatbestand der "humanitären Intervention" in der UN-Charta nicht aufgeführt ist.

der Perspektive nicht allein Gefahren durch Massenvernichtungswaffen oder humanitäre Erfordernisse, die eine militärische Präemption rechtfertigen können. Denkbar wäre auch, dass der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Extremfall eine Intervention rechtfertigen könnte, etwa wenn sich eine vitale Bedrohung durch ökologisch verantwortungslose Staudammprojekte oder unsichere Kernkraftwerke in Grenznähe ergibt.

Geradezu zwangsläufig folgt aus einer Abkehr von der formalen Auslegung des Völkerrechts hin zu einem Interpretations- und Abwägungsmechanismus auch eine größere Rechtsunsicherheit. Ebenso zwangsläufig werden dabei hegemoniale Staaten begünstigt, verfügen sie doch über das entsprechende politische, militärische und juristische Instrumentarium, um ihrer Interpretation Gehör zu verschaffen. Allerdings war der Irak Krieg ein Beispiel dafür, wie ein hegemonialer Staat wie die USA gerade in dieser Frage - nämlich die eigene Interpretation und das eigene Handeln plausibel zu machen - völlig versagen kann.

Mit Blick auf den präemptiven Einsatz militärischer Gewalt kann das Maß der Rechtsunsicherheit verkleinert werden, wenn die Entscheidung zum Streitkräfteeinsatz an bestimmte Bedingungen geknüpft ist. Hierzu gehören:

- **Die Unmittelbarkeit der Gefährdung**

Die Gefährdung muss dringlich sein und darf keinen weiteren Aufschub in der Bekämpfung zulassen.¹⁵ Dabei ist die Anwendung militärischer Macht zwar die "Ultima Ratio", nachdem die Möglichkeiten der Politik und der Diplomatie erfolglos geblieben sind. Sie muss aber nicht zwangsläufig die zeitlich letzte Maßnahme sein, sind doch Optionen denkbar, in denen ein vorzeitiger Streitkräfteeinsatz größeren Schaden verhindern kann.

- **Die Plausibilität der Bedrohung**

Eine unmittelbare Bedrohung muss auch für dritte plausibel zu erkennen sein - der militärisch handelnde Staat muss die Gefährdung schlüssig und überzeugend vermitteln können. Israel hatte nach der Bombardierung des OSIRAK-Reaktors die Gefahr eines irakischen Atomwaffenprogramms mit Hilfe von wissenschaftlichen Analysen und Indizien ausführlich dargelegt. Solch eine Beweisführung hat allerdings immer nur eine begrenzte Überzeugungskraft. Als Israel im Jahr 1967 militärisch gegen Ägypten vorging betrachtete der französische Präsident de Gaulle dies als eine blanke Aggression, während der überwiegende Teil der internationalen Völkerrechtler

¹⁵ Vgl. Armin A. Steinkamm, Der Irak-Krieg - auch völkerrechtlich eine neue Dimension, in: Neuer Zürcher Zeitung, 16.5.2003.

das Zusammenziehen ägyptischer Truppen an der israelischen Grenze als eine plausible Bedrohung für die israelische Sicherheit ansah.¹⁶

- **Die Verhältnismäßigkeit der Mittel**

Selbstredend muss das Ausmaß der präemptiven militärischen Aktion am Grad der Bedrohung orientiert sein und darf nur Handlungen einschließen, die zur nachhaltigen Beseitigung der Gefahr erforderlich sind.

Keines dieser Kriterien ist exakt messbar oder einklagbar. Auch ist die Liste der Voraussetzungen nicht vollständig. Hier muss die politische Debatte sowohl innerhalb einzelner Länder, als auch in den Vereinten Nationen ansetzen, um zu einem möglichst breiten Konsens darüber zu gelangen, wie auf die veränderte Sicherheitslage der kommenden Jahre adäquat reagiert werden kann. Gleichwohl wird auch ein derartiger Konsens einen Missbrauch militärischer Macht nicht gänzlich verhindern können. Die Gefahr, dass Bedrohungen absichtlich überinterpretiert werden, um eine Militäraktion gegen einen Staat oder gegen einen nicht-staatlichen Akteur zu rechtfertigen, lässt sich nicht völlig ausschalten. Allerdings wird dieses Problem auch nicht durch eine rigide Auslegung der UN-Charta gelöst, gibt es doch genügend Beispiele in den letzten Jahrzehnten, in denen Staaten ihre Streitkräfte auf sehr zweifelhaften Legitimationsgrundlagen eingesetzt haben.

Politische Fragen präemptiver Militärschläge

Eng verknüpft mit der Frage der Legitimität präemptiven Handelns ist die Frage der Praktikabilität solcher Schritte. Unter welchen Bedingungen kann die politische Entscheidung für den Gebrauch vorbeugender Gewalt fallen und wie kann eine solche Entscheidung vermittelt werden?

a) Optionen präemptiven Handelns

Auch wenn sich die Debatte um präemptive Gewalt meist auf den umfassenden Militärschlag gegen einen Staat konzentriert, ist doch das Spektrum möglicher Optionen wesentlich breiter. Denkbar sind ebenso nicht-militärische oder "semi-militärische" Aktionen gegen Regierungen und nicht-staatliche Akteure. Diese können auf dem Boden von Staaten stattfinden oder etwa in internationalen Gewässern. Sie können die Unterbrechung von Informationsströmen, das Aufbringen von Schiffen, umfassende Blockaden oder Sabotageaktionen beinhalten. Sie können

¹⁶ Vgl. Prof. Dr. Jochen Frowein, Ist das Völkerrecht tot?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.7.2003.

von regulären Streitkräften, von "Special Forces" oder von Geheimdiensten durchgeführt werden. Ziele präemptiver Aktionen können Produktionsstätten oder Lager von Massenvernichtungswaffen sein, ebenso wie Kommandozentralen von Terrorgruppen oder staatliche Strukturen. Jede dieser Optionen unterscheidet sich im Grad ihrer Akzeptanz und Vermittelbarkeit. Für die Zerstörung eines terroristischen Trainingscamps ist national und international eher Zustimmung zu erzielen, als für den Sturz einer Regierung.

Selbst die nukleare Präemption ist eine zumindest theoretisch vorstellbare Option. So schließen die USA in ihren entsprechenden Planungsdokumenten - wie etwa dem Nuclear Posture Review aus dem Jahr 2002 - auch den präemptiven Einsatz von Atomwaffen nicht grundsätzlich aus. Hinzu kommt, dass Überlegungen der Bush-Administration (die es bereits unter Präsident Clinton gab) über die mögliche Entwicklung neuer Kernwaffentypen zur Bekämpfung tief in der Erde verbunkelter Ziele - sogenannte "Bunker Buster" - Spekulationen über nukleare Präemptionsszenarien weiteren Auftrieb geben. Allerdings ist die Option eines vorbeugenden Einsatzes von Atomwaffen eher hypothetischer als praktischer Natur. Den Einsatz einer Atomwaffe zu autorisieren, gehört nach wie vor zu den wohl schwerwiegendsten Entscheidungen eines Präsidenten, würde damit doch das über fünfzigjährige Tabu des nuklearen Nicht-Einsatzes gebrochen. Die Folgen wären unabsehbar. Ein solcher Schritt ist nur unter extremen Bedingungen vorstellbar. Allein die Notwendigkeit, ein unterirdisches Waffenlager wirksam zu zerstören, dürfte als Motivation für einen Kernwaffeneinsatz – ob präemptiv oder nicht - bei weitem nicht ausreichen.

b) Das Problem der Dringlichkeit

Wenn eines der zentralen Kriterien für die Vertretbarkeit präventiver Militäraktionen die Dringlichkeit der Bedrohung ist, so stellt sich die Frage, wie diese Dringlichkeit definiert und festgestellt werden kann. Gemeinhin gilt ein Handeln als dringlich, wenn ein gegnerischer Angriff unmittelbar bevorsteht und man nur durch Präemption unakzeptablen Schaden abwenden kann. Allerdings führt dieses Verständnis gerade bei der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen zu einem schwerwiegenden Dilemma. Entscheidet man sich möglichst spät für einen Militärschlag, um die Dringlichkeit der Bedrohung offensichtlich und unbezweifelbar zu machen, so ist der Erfolg der Aktion möglicherweise nur gering. Der Angreifer hat sein Waffenarsenal vermutlich bereits voll entwickelt und durch Verteilung und Verbunkerung weitgehend geschützt. Im Extremfall kann die Bekämpfung nahezu unmöglich sein, wenn sich die ganz Schärfe des Problems erwiesen hat. Wird eine Bedrohung dagegen möglichst frühzeitig ausgeschaltet, so ist der nachhaltige Erfolg vermutlich weit größer.

Allerdings wird es deutlicher schwieriger, die Dringlichkeit des Problems plausibel zu machen und öffentliche Zustimmung zu finden.

Angesichts dieses Dilemmas ist eine allseits akzeptierte Definition von Dringlichkeit kaum zu finden. Schon in den siebziger Jahren kam deshalb in der amerikanischen Debatte über "gerechte" und "ungerechte" Kriege der Vorschlag auf, nicht einen unmittelbar bevorstehenden Angriff (Imminent Attack) als Kriterium für die Rechtmäßigkeit eigenen militärischen Handelns zu fordern, sondern eine hinlängliche Bedrohung (Sufficient Threat).¹⁷ Auch wenn eine solche Eingrenzung ebenfalls vage bleiben muss, so lassen sich doch einige Kriterien aufzeigen:

- Die gegnerische Absicht, Schaden zuzufügen, muss evident sein - etwa in dem die betreffende Staatsführung oder die Spitze einer Terrorgruppe eine solche Absicht äußert.
- Es müssen Maßnahmen und Vorbereitungen erkennbar sein, dass diese Absicht in die Tat umgesetzt werden soll. Hier spielen technologische Entwicklungen eine große Rolle. Wenn die Reichweitensteigerung von Raketen zu immer kürzeren Reaktionszeiten auf Seiten der potentiell Zielländer führt, dann sinkt damit auch die Schwelle, mit der Angriffsvorbereitungen toleriert werden können.
- Es muss offensichtlich sein, dass ein nicht-Handeln das eigene Risiko dramatisch erhöht oder ein späteres Ausschalten der Bedrohung kaum noch möglich macht. So hatte Israel den Juni als Zeitpunkt für den Angriff auf den irakischen Reaktor festgelegt, weil der Meiler im Folgemonat mit Kernbrennstoff beladen werden sollte. Die Bombardierung eines mit radioaktivem Material bestückten Reaktors wäre kaum möglich gewesen.

c) Nachrichtendienstliche Basis der Entscheidungsfindung

Kern der Entscheidungsfindung über das Pro und Kontra präventiver Aktionen ist eine verlässliche Informationsbasis, die in der Regel von den Geheimdiensten bereitgestellt wird. Hier geht es einmal um die „Strategic Intelligence“, also um die Informationen über das Ausmaß und Intensität der Bedrohung und zum anderen um die „Tactical Intelligence“, die Frage der Durchführbarkeit und die Erfolgsaussichten eines vorbeugenden Militärschlages. Ein situationsgerechtes Lagebild muss nicht nur die gegnerische „Hardware“, also Waffen, Trägersysteme und Streitkräfte, möglichst korrekt darstellen können, sondern auch die Intentionen und die „strategische Kultur“ des Gegenübers adäquat wiedergeben: Besteht eine reale Angriffsabsicht? Können

¹⁷ Michael Waltzer, Just and Unjust Wars, New York 1977, S. 81.

Massenvernichtungswaffen an Dritte (Terrorgruppen) weitergegeben werden? Wie wird der Gegner auf einen Präemptivschlag reagieren?

Ein Problem der Entscheidungsfindung kann das Überangebot von Einzelinformationen sein, in dem entscheidende Hinweise untergehen. Eine solche Situation hatte es vor den Anschlägen des 11. September gegeben. Ebenso prekär ist eine lückenhafte Informationsbasis im Fall völlig abgeschotteter Länder wie Nordkorea. In beiden Fällen liegt die Herausforderung in der Auswahl und Interpretation vorliegender Informationen, wodurch sich zwangsläufig ein Grad der Unsicherheit ergibt. Diese Unsicherheit sollte bei kritischen Entscheidungen, wie etwa die ein Einsatz von Streitkräften, möglichst gering sein.

Wie schwer einem solchen Erfordernis in der Praxis entsprochen werden kann, hat die jüngste Irak-Krise gezeigt. Obgleich die USA über die am höchsten entwickelten Aufklärungskapazitäten verfügen, konnte bislang kein schlüssiges Bild über die irakischen Fähigkeiten im Bereich der Massenvernichtungswaffen gezeichnet werden. Statt dessen wurden klare Fehlinterpretationen nachgewiesen. Selbst wenn man zugesteht, dass die Möglichkeiten der Tarnung und des Verbergens von militärischem Gerät erheblich sind (Mitte der 90er Jahre brachten erst die Hinweise eines geflohenen Saddam-Schwiegersohnes die Inspektoren dazu, auf einer Hühnerfarm Material für biologische Waffen zu entdecken) so stimmt der Befund bedenklich. Der Irak war aus nachrichtendienstlicher Perspektive ein eher einfaches Ziel.¹⁸ Das Land wurde von den USA im Krieg gegen den Iran unterstützt (was zu entsprechenden Geheimdienstkontakten führte) und stand nach seiner Niederlage im zweiten Golfkrieg jahrelang unter amerikanischer und internationaler Beobachtung. Allerdings standen die amerikanischen Geheimdienste mit ihrer Bewertung nicht allein. Noch im September 2003 erklärte sich einer der Direktoren des Bundesnachrichtendienstes „felsenfest überzeugt“, dass im Irak biologische und chemische Substanzen versteckt sind.¹⁹

Fazit

Eine durch die Gefahren des internationalen Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und der Fortentwicklung von Trägertechnologien veränderte Sicherheitslage erfordert ein neues Verständnis vom vorbeugenden Einsatz militärischer Macht. Wenn derartige "Preemptive Strikes" auch immer die Ausnahme bleiben sollen, auf die erst zurückgegriffen wird, wenn alle Möglichkeiten der Krisenprävention und der Diplomatie ausgeschöpft sind, so können sie dennoch

¹⁸ Vgl. Gregory F. Treverton, Intelligence: The Achilles Heel of the Bush Doctrine, in: Arms Control Today, July/August 2003, www.armscontrol.org/act/2003_07-08/treverton_julaug03.asp?print

¹⁹ Vgl. BND warnt vor neuem Terror, in: Tagesspiegel, 27. 9. 2003.

in Extremsituationen erforderlich sein. Wann eine solche Extremsituation gegeben ist und welche Kriterien erfüllt sein sollten, muss Gegenstand einer breiten nationalen und internationalen Debatte werden. Ein striktes Festhalten an einer formalistischen Auslegung der UN-Charta hilft nicht weiter - sie wird auch auf internationaler Ebene nicht mehr überall geteilt. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen ist sich des Problems sehr wohl bewusst und hat eine Diskussion im Sicherheitsrat über die Kriterien für die Anwendung von Zwangsmitteln angeregt.²⁰ Dadurch dass einflussreiche Mitglieder des Sicherheitsrats, wie die USA, Frankreich oder Russland sich bereits eindeutig zu dem Recht auf präemptive Streitkräfteeinsätze bekannt haben, wird sich auch die Position der Vereinten Nationen schrittweise von einer rigiden Auslegung des Gewaltverbots weg bewegen.

Deutschland hat sich bislang einer Debatte um den vorbeugenden Streitkräfteeinsatz verweigert. Ein Grund hierfür war ohne Zweifel der Umstand, dass sich die mit der neuen amerikanischen Sicherheitsstrategie angestoßenen *allgemeinen* Debatte über Präemption mit dem sehr *speziellen* Fall des Irak-Krieges überschneidet. Je mehr Staaten und Bündnisse sich aber der Präemptionsfrage stellen, desto weniger wird sich Deutschland dem entziehen können. Das Problem der Präemption lediglich der "rechtsstaatlicher Blindheit" oder der "geistig mediokren Administration"²¹ in Washington zuzuschreiben, wird der Dimension des Themas nicht gerecht.

Dabei ist eine solche Debatte gerade unter dem Aspekt der Verhinderung eines Missbrauchs präemptiver Militärmacht dringend erforderlich. Selbst wenn Kriterien für den vorbeugenden Streitkräfteeinsatz festgelegt werden, so wird das Urteil über die Rechtmäßigkeit und Angemessenheit einer solchen Aktion in der Praxis immer der Interpretation unterliegen. Ein Missbrauch lässt sich damit nicht grundsätzlich ausschließen. Wenn aber politische Entscheidungsträger ihr Handeln – zumindest in demokratischen Staaten – gegenüber einer kritischen und informierten Öffentlichkeit rechtfertigen müssen und bei erwiesenen Fehlentscheidungen politische Konsequenzen zu vergegenwärtigen haben, so bildet dies eine Schwelle gegenüber einem allzu sorglosen Umgang mit militärischer Macht. Verweigert sich eine Öffentlichkeit einer solchen Debatte, so vergibt sie sich eines wesentlichen Kontrollinstruments gegenüber ihrer Regierung.

²⁰ Vgl. Tomas Valasek, Pre-empting trouble at the United Nations, CDI Update, Centre for Defence Information, Brüssel, 8. 10. 2003

²¹ So die Einschätzung von Reinhard Merkel, Was Amerika aufs Spiel setzt, in: Die Zeit, 13.3.2003