

10 €

E 4705 E

MERKUR

Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken

Heft 7 57. Jahrgang Juli 2003
Klett-Cotta Stuttgart

- VOLKER GERHARDT **Die Macht im Recht**
RUSSELL A. BERMAN **Demokratischer Krieg, repressiver Frieden?**
RALF DAHRENDORF **Mein Irakkrieg. Politikcolumnne**
THOMAS E. SCHMIDT **Friedensfeier**
PETER GRAF KIELMANSEGG **Zukunftsverantwortung von Demokratien**
BENJAMIN SCHREER / THOMAS RID **Demokratie als Waffe**
SIEGFRIED KOHLHAMMER **Märchenhaft schön: Das muslimische
Spanien wird wiederentdeckt**
KONRAD ADAM **Der Pisa-Schock ist folgenlos geblieben**
WERNER ERTEL **Für eine neue Führungskultur in der Wirtschaft**
CHRISTOPH TÜRCKE **Mensch und Tier. Philosophiekolumnne**
CLAUDIA SCHMÖLDERS **Gibt es eine Sprache hinter dem Sprechen?**
LUCA DI BLASI **Entsichertes Denken: Boris Groys**
IRIS HANIKA **Chronik (XIV)**

Demokratie als Waffe

Präemption und das neue Abschreckungskonzept der USA

VON BENJAMIN SCHREER UND THOMAS RID

Fortsetzung ->

Fortsetzung

Das Schreckgespenst amerikanischer Präemption geistert durch Europa. Die einzige Supermacht USA werde zukünftig, so die europäische Befürchtung, völkerrechtlich ungehemmt, außerhalb bewährter Bündnisse vorbeugend militärisch intervenieren. Ein fundamentaler Paradigmenwechsel in der amerikanischen Sicherheitspolitik wird diagnostiziert: weg vom traditionellen Instrument der Abschreckung und hin zu Präventivkriegen. Das Vorgehen im Irak scheint dies zu belegen. So ist das Orakeln über den nächsten Kandidaten bereits in vollem Gange: Syrien, Nordkorea, Iran? In Europa, so der Eindruck, ist die Furcht vor amerikanischen Präemptivschlägen größer als jene vor terroristischen Anschlägen. Ist diese Angst gerechtfertigt?

Wohl kaum. Denn die europäische Sichtweise faßt die Konzepte »Präemption« und »Prävention« zu kurz und reduziert sie ausschließlich auf militärische Mittel. Die Tragweite der amerikanischen Strategie wird nicht erkannt. Vielmehr kann Präemption als Bestandteil eines veränderten amerikanischen Abschreckungskonzepts begriffen werden.

Dreh- und Angelpunkt amerikanischer Sicherheitspolitik ist spätestens seit dem 11. September 2001 der Kampf gegen die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen, ihre stärkste Motivation daher das Vermeiden eines weiteren Angriffs. Die Bush-Administration hat den präemptiven Einsatz militärischer Gewalt als potentiell Mittel im Kampf gegen Schurkenstaaten und Terroristen angekündigt. »Gesetzlose Regime, die nukleare, chemische und biologische Waffen erwerben oder besitzen«, erklärte Bush im Januar in der Rede zur Lage der

Nation, »sind heute die schlimmste Gefahr im Kampf gegen den Terrorismus und die schlimmste Gefahr für Amerika und die Welt.« Diese Waffen, so die amerikanische Befürchtung, könnten in die Hände von Terroristen gelangen, welche sie »ohne auch nur zu zögern« einsetzen würden. Man müsse zuerst handeln, bevor der Gegner eine unmittelbare Bedrohung darstellt und es zu spät sei.

Traditionell wird zwischen präemptiven und präventiven Militärschlägen hinsichtlich des Kriteriums der »unmittelbar bevorstehenden Bedrohung« (»imminent threat«) unterschieden. Wird militärisch gegen eine unmittelbare und imminente Bedrohung vorgegangen, so spricht man von einem Präemptivschlag; ist die Bedrohung nur mittelbar oder noch gar nicht gegeben, geht man von militärischer Prävention aus.

Zwei historische Beispiele verdeutlichen diese Unterscheidung exemplarisch. Zu Beginn des Sechstagekriegs am 5. Juni 1967 zerstörte die israelische Luftwaffe in einem Überraschungsangriff etwa 300 ägyptische Flugzeuge, noch bevor diese aufsteigen konnten. Zuvor hatte die sichtbare militärische Mobilmachung der umliegenden arabischen Staaten Israels Wahrnehmung einer imminente Bedrohung gesteigert. Jordanien und der Irak waren Ende Mai der ägyptisch-syrischen Militärallianz gegen Israel beigetreten; auf beiden Seiten des Jordans wurden jordanische Truppen stationiert; Ägypten konzentrierte seine Streitkräfte im Sinai. Auch verbal wurde Israel von arabischer Seite offen mit Vernichtung gedroht. Der Aufmarsch wurde von der israelischen Regierung als existentielle Bedrohung betrachtet, die

Konsequenzen ihrer Auffassung nach eindeutig: »Israel had no choice but to preempt.«

Im Juni 1981 zerstörten israelische Kampfflugzeuge den mit französischer Hilfe gebauten Osirak-Atomreaktor im Irak, bevor dieser mit Brennstäben beladen und in Betrieb genommen werden konnte. Das irakische Regime hatte sich gegen einen leistungsstärkeren Leichtwasserreaktor und für einen Graphitreaktor entschieden. Nur mit letzterem ließ sich waffenfähiges Uran produzieren. Premierminister Begin betrachtete dies als Beleg für Saddam Husseins Absichten, eigene Kernwaffen zu entwickeln und ließ den Reaktor zerstören.

Die UN-Charta aus dem Jahr 1945 äußert sich nicht eindeutig zur unmittelbaren Bedrohung und der damit begründeten antizipatorischen Selbstverteidigung. Das in der völkerrechtlichen Debatte meist als Präzedenzfall herangezogene Beispiel ist der Caroline-Fall aus dem Jahr 1837. Während der kanadischen Rebellion gegen das Vereinigte Königreich kaperten britische Truppen nachts das amerikanische Versorgungsschiff, das die kanadischen Aufständischen unterstützen sollte. Der britische Angriff erfolgte im Ontariosee auf fremdem Hoheitsgebiet mit dem Ziel, das losgemachte Schiff die Niagarafälle hinunter treiben zu lassen. Entrüstung und eine langjährige diplomatische Debatte folgten. Schließlich definierte der damalige amerikanische Außenminister Daniel Webster jene Fälle, die ein präemptives Eindringen in fremdes Staatsgebiet rechtfertigen sollten: »Cases in which the necessity of that self-defence is instant, overwhelming, and leaving no choice of means and no moment for deliberation.« Aus der Formulierung, die Bedrohung müsse »instant and overwhelming« sein, entwickelte sich mit der Zeit das Kriterium des »imminent threat«. Im Falle der Bombardierung des Osirakreaktors war eine solche Bedrohung aus Sicht des UN-Sicherheitsrates nicht gegeben, und Israels Vorgehen

wurde als Verletzung der Charta verurteilt. Hingegen war der israelische Angriff 1967 nicht nur nach Auffassung Michael Walzers »ein klarer Fall legitimer Antizipation«, wie er in *Gibt es den gerechten Krieg?* ausführt.

Dieses Begriffsverständnis von Präemption und Prävention ist ausschließlich auf militärische Mittel begrenzt und damit zu eng. Wird Prävention jedoch über das Militärische hinaus ausgeweitet, zeigt sich nicht nur eine neue Abschreckungsdynamik. Auch nichtmilitärische Instrumente können dann als Bestandteil einer breiteren politischen Präventionsstrategie begriffen werden. Das in der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA vom September 2002 enthaltene erweiterte Präventionsverständnis ist der Schlüssel, um das Vorgehen der Amerikaner besser einschätzen zu können. Präemption und Abschreckung sind hier keineswegs inkompatibel. Vielmehr ist Präemption im Rahmen der neuen Präventionsstrategie der Bush-Administration als Komponente einer veränderten amerikanischen Abschreckungskonzeption zu verstehen. Diese besteht zukünftig aus traditionellen Abschreckungselementen wie dem Einsatz offensiver und defensiver Waffen nach einem feindlichen Angriff sowie der »nicht-traditionellen« strategischen Option der Präemption.

Ausgangspunkt der amerikanischen Überlegungen für die Notwendigkeit einer Reform der bisherigen Abschreckungsstrategie ist die Erkenntnis, daß das traditionelle System der nuklearen Abschreckung den neuen strategischen Herausforderungen nicht mehr gerecht wird. Fokussiert auf die sowjetisch-amerikanischen Beziehungen, beruhte die westliche Abschreckungsstrategie während des Kalten Krieges auf der Androhung einer wechselseitig gesicherten nuklearen Zerstörung – bekannt als MAD (»mutual assured destruction«). Die MAD-Strategie ist aufgrund der Unverhältnismäßigkeit der einzusetzenden militärischen Mittel kaum auf asymmetrische Bedrohungsszenarien wie Schur-

kenstaaten und transnationale Terrornetzwerke anwendbar.

Die Bush-Administration hat die notwendige Reform seit ihrem Amtsantritt vorangetrieben, dabei Abschreckung aber keinesfalls für »tot« oder »irrelevant« erklärt. So weist das wichtigste Strategiepapier der amerikanischen Streitkräfteplanung, der *Quadrennial Defense Review Report* vom September 2001, Abschreckung explizit als ein Hauptziel der amerikanischen Streitkräfteanordnung aus. Auch die National Security Strategy geht in diese Richtung und erklärt Abschreckung weder für veraltet, noch geht sie davon aus, daß Schurkenstaaten prinzipiell nicht abschreckbar sind. Doch weist sie auf die Unzulänglichkeiten der bisherigen Abschreckungskonzeption hin, die adaptiert und erweitert werden müsse.

Die Präemptivoption ist eine solche erweiternde Komponente. Sie ist, wie die Androhung militärischer Gewalt generell, zunächst in erster Linie als politisches Druckmittel zu werten – und damit im Sinne der Abschreckung ein Einsatz psychologischer Mittel, um potentielle Gegner zu einem gewünschten Verhalten zu zwingen. Damit ist sie zunächst ein Instrument der Diplomatie. Als solches Instrument kann Präemption in der Typologisierung der Abschreckungsarten sowohl eine Verweigerungsfunktion als auch eine Bestrafungsfunktion erfüllen. Die amerikanische Administration dürfte davon ausgehen, daß sowohl der angedrohte als auch der tatsächliche Einsatz von Präemption eine potentielle Abschreckungswirkung ausübt auf Terroristen, aber vor allem auf Staaten, die den internationalen Terrorismus unterstützen.

Die Drohung mit Präemption als mögliches Instrument kann als Abschreckung durch Verweigerung wirken, da sich die USA zukünftig vorbehalten,

dem Angreifer seine Waffen gleichsam aus der Hand zu schlagen, bevor dieser sie einsetzen kann. Der potentielle Angreifer ist dann nicht mehr in der Lage, die mit dem Besitz und möglichen Einsatz von Massenvernichtungswaffen verbundenen politischen Zielsetzungen zu erreichen. Im Gegenteil – der Nutzen dieser Waffen steht für die Akteure in keinem Verhältnis zu den potentiell damit verbundenen Kosten ihres tatsächlichen oder angestrebten Besitzes. Entscheidend ist jedoch, daß – anders als im Kalten Krieg – diese Abschreckung nicht mehr als verlässlich betrachtet wird, sondern ein Instrument unter anderen darstellt.

Der tatsächliche Einsatz von Präemption kann in seiner Folgewirkung ebenfalls eine abschreckende Wirkung erzielen. Präemption mit der Konsequenz des politischen Regimewechsels, wie im Fall des Irak, kann in seiner psychologischen Wirkung auf weitere potentielle Gegner als Abschreckung durch Bestrafung fungieren. Diese dürften sich darüber bewußt sein, daß die USA die von ihnen ausgehende Bedrohung als existentiell¹ einstufen und im Falle eines Fehlverhaltens die militärische Erzwingung eines Regimewechsels durchaus in Betracht ziehen könnten. Zumal der selektive Einsatz militärischer Mittel gegen vermutete oder tatsächlich vorhandene Einrichtungen zur Produktion von Massenvernichtungswaffen unter Aussparung des politischen Regimewechsels das Problem langfristig nur verzögert, jedoch nicht löst. Der tatsächliche Einsatz militärischer Präemption dagegen könnte ein Abschreckungspotential freisetzen, das in der Folge gegenüber Dritten politisch wiederverwertbar ist.

Damit werden im Vergleich zur alten Abschreckungslogik des Kalten Krieges drei qualitative Veränderungen des neuen Abschreckungskonzepts deutlich.

¹ Existentiell nicht verstanden als unmittelbare Bedrohung für die physische Existenz des Staates wie während des Kalten Krieges. Vielmehr verstanden als existentielle Bedrohung für das gesellschaftliche Wertesystem und die außenpolitische Handlungsfreiheit der USA.

Die erste betrifft die Wirkung des Scheiterns der Abschreckung, die zweite den Adressaten der Abschreckungsdrohung, die dritte schließlich das veränderte Gleichgewicht der Abschreckungsbeziehung.

Im Kalten Krieg hätte der effektive Einsatz militärischer Gewalt ein Kollabieren der Abschreckungsstrategie bedeutet; bei einem nuklearen Bedrohungsszenario mit jeweiliger Zweischlagskapazität der Gegner wäre ein Scheitern der Abschreckung der nuklearen Vernichtung gleichgekommen. Anders die heutige Situation: Ein erfolgreicher Präemptivkrieg der USA könnte ein zusätzliches Abschreckungspotential freisetzen, das als politisches Druckmittel gegen Drittstaaten angewendet werden kann. Der psychologische Effekt des bloßen Erwägens der Möglichkeit, selbst »der Nächste« sein zu können – etwa aus Sicht Syriens oder Nordkoreas –, dürfte ein nicht zu unterschätzendes politisches Mittel im diplomatischen Arsenal der Amerikaner darstellen.

Zweitens war im Kalten Krieg der potentielle Aggressor mit dem Adressaten der Abschreckung wechselseitig identisch. Beide Konfliktparteien verfügten jeweils über ein enormes Arsenal an Nuklearwaffen. Die zugesicherte gegenseitige Vernichtung ganzer Ballungsräume machte den Einsatz der Massenvernichtungswaffen sinnfällig und schreckte somit die potentiellen Aggressoren direkt ab. Anders die Situation heute: Potentieller Täter und Adressat der Abschreckungsdrohung sind nicht mehr zwangsläufig identisch. Extremistische Terroristen, womöglich Selbstmordattentäter, sind kaum durch Androhung von Bestrafung oder massiver Vergeltung von ihrem Vorhaben abzubringen. Doch benötigen transnationale Terrornetzwerke wie Al Qaida für komplexe Operationen wie die am 11. September 2001 staatliche Unterstützung, zumindest Duldung, in Form von Rückzugsmöglichkeiten oder Gebieten zum Aufbau terroristischer Ausbildungslager. Die Drohung der Bush-Administration zu prä-

emptivem Handeln richtet sich daher gegen jene Staaten, die Terroristen »Unterschlupf gewähren«. Damit wird versucht, durch die an Dritte gerichtete Drohung den eigentlichen Adressaten einer indirekten Abschreckung zu erreichen.

Drittens beruht Präemption als Abschreckung nicht mehr auf Parität der verfügbaren militärischen Mittel. Anders als bei den symmetrischen Szenarien der gegenseitig zugesicherten Vernichtung der beiden Supermächte während des Kalten Kriegs stellt sich die heutige Situation verändert dar: Sowohl die Bestrafungs- als auch die Verweigerungsfunktion von Präemption ist nicht gleichgewichtig. Schurkenstaaten oder transnationale Terroristen können den USA weder in dem gleichen Maße drohen, noch sie zum Abrüsten zwingen, sie können keinen Regimewechsel bewirken oder den Einsatz amerikanischer Waffen verhindern. Der asymmetrischen taktischen und operativen Kriegführung des unterlegenen Gegners wird durch eine asymmetrische Strategie des Überlegenen begegnet.

Unter Berücksichtigung dieser Veränderungen ist es konzeptionell sinnvoll, Präemption nicht als Gegenpol, sondern als Teilkomponente einer veränderten amerikanischen Abschreckungskonzeption zu verorten. Dies ermöglicht eine Relativierung der europäischen Fokussierung auf Präemption als revolutionär neues ordnungspolitisches Instrument der USA. Weder ist Präemption grundsätzlich neu – als mögliche strategische Option war sie seit langem Teil amerikanischer Politik und erfährt unter Bush nur eine rhetorische Zuspitzung –, noch wird sie zum Allheilmittel der US-Administration im Umgang mit Problemstaaten. Vielmehr wird ihr in der europäischen Debatte ein Stellenwert in der amerikanischen Sicherheitspolitik zugeschrieben, der seinem tatsächlichen kaum entspricht. Dafür spricht, daß die Vereinigten Staaten gegenüber Schurkenstaaten eben keinen universalen Ansatz verfolgen, trotz deklaratorischer Ka-

tegorisierungen wie der berüchtigten »Achse des Bösen«. Weiterhin ist die Anwendung militärischer Mittel abhängig vom wahrgenommenen Charakter der Bedrohung, vom politisch-militärischen Kontext des Konflikts sowie den möglichen Konsequenzen eines militärischen Eingreifens. Diese Variablen sprechen etwa im Falle Nordkoreas und des Iran für ein verstärktes Drängen der USA auf eine diplomatische Lösung – und gegen einen Präemptionsautomatismus.

Die Anwendung militärischer Gewalt bleibt, dies hat Präsident Bush betont, nach Ausschöpfen aller diplomatischen Instrumente weiterhin nur »das letzte Mittel« amerikanischer Politik. Eine Militarisierung der amerikanischen Außenpolitik, welche die durch Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Terrorismus gestellten Probleme ausschließlich militärisch löst, kann nicht festgestellt werden. Anders dagegen eine amerikanische Rhetorik, die aus einer Position der Stärke militärische Macht als letztes Mittel grundsätzlich nicht ausschließt, ja dieses Drohpotential bewußt instrumentalisiert, entsprechend der Maxime George F. Kennans: »Diplomacy works best, if it's backed by a credible military force.« Vor diesem Hintergrund ist Präemption als Element der amerikanischen Diplomatie zu betrachten und nicht als Paradigmenwechsel in der militärischen Doktrin. Präemption ist eine Teilkomponente der amerikanischen Abschreckung, die, wenn überhaupt, nur in seltenen und ausgewählten Fällen eingesetzt werden wird. Daraus lassen sich nun Rückschlüsse auf die Art und Weise der Kriegführung beziehungsweise auf die Kriegsziele ableiten. Wahrscheinlich sind zwei Szenarien, die ineinander überleiten.

Auf Präemption folgt Regimewechsel. Versagt das ganze Spektrum friedlicher politischer Instrumente, um den Erwerb und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen eines sogenannten Schurkenstaats zu verhindern, und kommt

es tatsächlich zu einem präemptiven Kriegseinsatz, so werden sich die USA wahrscheinlich nicht auf die gezielte Zerstörung von Produktionsstätten oder terroristischen Ausbildungslagern beschränken. Zum einen würde die Glaubwürdigkeit des gesamten Spektrums politischer Instrumente, die psychologische Abschreckungswirkung von Präemption auf Dritte eingeschlossen, durch nur selektive Militärschläge unterminiert werden. Die USA beabsichtigen zum anderen die Problemkombination aus Massenvernichtungswaffen und Terrorismus grundsätzlich zu lösen. Die Wahrscheinlichkeit eines zukünftigen Einsatzes von Massenvernichtungswaffen würde möglicherweise steigen, wenn durch die selektive Zerstörung taktischer Ziele die Motivation des Gegners noch gestärkt wird. Übergeordnete Zielsetzung des amerikanischen Waffengangs wird dann Regimewechsel sein, der den Versuch nach sich ziehen wird, den betreffenden Staat zu demokratisieren.

Auf Regimewechsel folgt Demokratisierung. Während der Regimewechsel Ziel der kurzfristigen Strategie eines Präemptivkrieges darstellt, betrachtet die Administration die Demokratisierung einer Region oder eines Staates als langfristige Strategie. Eine Studie des Kongresses beruft sich auf Donald Rumsfeld und Dick Cheney, ihnen gehe es im Irak um die Reduzierung einer »langfristigen Bedrohung«. Ihrer Meinung nach würde ein Sturz Saddam Husseins »den Weg ebnen für Demokratie nicht nur im Irak, sondern im breiteren Mittleren Osten, und dort die Unterstützung des Terrorismus reduzieren«. Auch Außenminister Powell vertrat diese Meinung vor dem Repräsentantenhaus: »Ein demokratischer Irak wäre antiextremistisch.«

Auf die Frage, ob die Demokratisierung der Region ein langfristiges, Sicherheit garantierendes Instrument ist oder ob die USA die moralische Pflicht haben, in Wilsonscher Fassung die Welt sicher zu machen für die Demokratie, dürfte man in Washington ganz unter-

schiedliche Antworten erhalten. Selbst unter den Falken innerhalb der Republikanischen Partei divergieren die Meinungen. Neokonservative Vordenker scheinen es ernst zu meinen mit einer idealistischen und moralischen Begründung der demokratischen Neuordnung des Mittleren Ostens; andererseits sind Realpolitiker wie Verteidigungsminister Rumsfeld wohl pragmatisch an der Beseitigung einer andauernden potentiellen Gefahr durch Massenvernichtungswaffen interessiert. Beide Gruppen treffen sich jedoch bei dem gemeinsamen Wunschziel: die Demokratisierung und damit Stabilisierung einer aus ihrer Sicht problematischen Region. Ob Demokratisierung dabei als Bestandteil einer sicherheitspolitischen Strategie aufgefaßt wird, ist nicht fraglich, lediglich das Ausmaß dieser Instrumentalisierung variiert. Legitimatorische Nullebene bleibt der Kampf gegen den Terrorismus und die Beseitigung der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen.

Schließlich kann die Frage nach der Wahrscheinlichkeit der Umsetzung der Präemptivoption als Mittel der amerikanischen Außenpolitik besser eingeschätzt werden. Wenn Präemption eine Komponente der Abschreckung und damit vorrangig ein politisches Instrument ist, so ist zu vermuten, daß sich die amerikanische Politik gegenüber Syrien, Nordkorea oder dem Iran auch weiterhin auf das Ausschöpfen aller diplomatischen Mittel konzentrieren wird. Dabei wird sich die US-Administration hüten, das durch den erfolgreichen Irakkrieg freigesetzte Abschreckungs- und Drohpotential abzuschwächen, indem sie die Wahrscheinlichkeit eines weiteren Präemptivschlages herunterspielt. Dies entspräche kaum der Logik des amerikanischen Vorgehens. Im Gegenteil. Das Auftreten der US-Administration gegenüber Syrien und Nordkorea zeigt, daß sie ihr gesteigertes Drohgewicht als diplomatisches präventives Instrument einzusetzen versucht.

Die skizzierte Neuausrichtung amerikanischer Sicherheitspolitik birgt frei-

lich beträchtliche Risiken. Eine ebenso gefährliche wie unbeabsichtigte Nebenwirkung ist das Schüren anti-amerikanischer Stimmungen nicht nur in arabischen Öffentlichkeiten. Auch Europa ist nicht frei von dieser Tendenz. Das tief empfundene Unbehagen angesichts der befürchteten Militarisierung amerikanischer Außenpolitik ist gleichwohl ein eindrucksvoller Beleg dafür, daß die neue Abschreckungsdynamik ihre Wirkung nicht verfehlt.