

Schwarz, Klaus-Dieter

Research Report

Amerikas Mission: Eine Analyse der nationalen Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten

SWP-Aktuell, No. 38/2002

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Schwarz, Klaus-Dieter (2002) : Amerikas Mission: Eine Analyse der nationalen Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten, SWP-Aktuell, No. 38/2002, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254395>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Amerikas Mission

Eine Analyse der nationalen Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten

Klaus-Dieter Schwarz

Die Bush-Regierung hat dem Kongreß ihren Bericht über die nationale Sicherheitsstrategie vorgelegt. Das Dokument beschreibt die radikalste Neuordnung der amerikanischen Weltmachtpolitik seit Ende des Kalten Krieges. Es behandelt die strategischen Konsequenzen der Terroranschläge vom 11. September, der den Mythos der Unverwundbarkeit Amerikas zerstört hat, bis dahin geschützt durch Ozeane und nukleare Abschreckung. Künftig sollen die neuen Bedrohungen durch Terrorismus, »Schurkenstaaten« und Massenvernichtungswaffen frühzeitig erkannt und beseitigt werden, bevor sie in den USA Schaden anrichten. Dabei will die Regierung die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft suchen, aber auch nicht zögern, allein zu handeln.

Amerikas Präsidenten sind seit 1986 verpflichtet, den Kongreß über die nationale Sicherheitsstrategie ihrer Regierungen zu unterrichten. Der Bericht mit dem Titel *The National Security Strategy of the United States* ist der erste, den die Bush-Administration angefertigt hat, und zugleich der wichtigste, weil sie darin die Richtlinien für die kommenden Jahre festlegt. Bereits seit Monaten angekündigt, wurde er erst am 20. September veröffentlicht – am Tag nach Vorlage einer Resolution des Präsidenten im Kongreß, in der er weitreichende Vollmachten für den Einsatz »aller Mittel« gegen den Irak fordert, um »internationalen Frieden und Sicherheit in der Region wiederherzustellen«. Am 21. September gab der für die Region zuständige Oberbefehlshaber bekannt, seine Streitkräfte seien »bereit für jegliche Aktivität«. Die Verkün-

dung der neuen Sicherheitsstrategie und das Bemühen um Autorisierung eines Präventivkrieges durch Kongreß und UN-Sicherheitsrat erfolgten zeitgleich, um Kriegsentschlossenheit zu demonstrieren.

Die neue nationale Strategie offenbart ein globalpolitisches Konzept der amerikanischen Weltmacht, das frühere Dokumente an Deutlichkeit übertrifft. Es dürfte weltweit aufmerksamer gelesen werden als alle Strategiedokumente seit der Reagan-Ära. Beobachter vergleichen es mit einem berühmten Vorläufer, der NSC-68 von 1950, die das Zeitalter der Abschreckung eingeleitet hat.

Ein halbes Jahrhundert später haben sich die sicherheitspolitischen Realitäten vollständig gewandelt. Entwicklung und Verbreitung der Technologien des Netzwerkzeitalters sind Teil der Globalisierung.

Die »National Security Strategy« ist im Internet einzusehen unter www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf

Nicht mehr die starken, sondern schwache Staaten, nichtstaatliche Akteure und asymmetrische Bedrohungen beschäftigen Sicherheitspolitik und Streitkräfte. Die gewohnten Unterscheidungen zwischen äußerer und innerer Sicherheit sind hinfällig. Nichtmilitärische Aspekte der Sicherheit gewinnen an Bedeutung. Der 11. September hat diese Trends im globalen Sicherheitssystem auf tragische Weise auf einen epochalen Punkt gebracht.

Wie reagiert die amerikanische Sicherheitsstrategie darauf? Wie beantwortet sie die Frage nach Weltordnungspolitik? Was bleibt von der Abschreckungsstrategie übrig und was tritt an ihre Stelle? Welche Folgen hätte der Präventivkrieg?

Eine neue Bush-Doktrin?

Präsident Bushs neue Sicherheitsstrategie enthält keine Überraschungen. Er hatte die Reform von Strategie und Streitkräften bereits im Wahlkampf angekündigt und zu einer Priorität seiner Politik erklärt. Die Abschreckungsstrategie sollte angepaßt, die Raketenabwehr realisiert, die Streitkräfte sollten moderner und effektiver werden. Bushs Ziel für diese Reformagenda lautet, »den Frieden zu bewahren, indem wir den Krieg auf unsere Art neu definieren«.

Die zentrale Botschaft der neuen nationalen Sicherheitsstrategie ist, daß die USA das Recht vorbeugender Kriegführung zur Abwehr von Bedrohungen durch Terrorismus und Massenvernichtungswaffen in den Händen von »Schurkenstaaten« für sich in Anspruch nehmen. Sie war seit der Rede des Präsidenten in West Point am 1. Juli 2002 bekannt. Die Linie hatte Verteidigungsminister Rumsfeld bereits Anfang des Jahres vorgegeben: »Verteidigung der USA erfordert Prävention, Selbstverteidigung und manchmal Präemption ... Die beste und in einigen Fällen einzige Verteidigung ist ein guter Angriff«. Auch die Aussage zu Beginn des Berichts, daß die USA »übertragende und uneinholbare Stärke und Einfluß in der Welt besitzen«, ist nicht neu. Die Frage ist: Wofür?

Eine Antwort hatte Vize-Präsident Cheney gegeben, als er noch Verteidigungsminister unter Bush senior war: Es gelte, nach dem Untergang der Sowjetunion »den Aufstieg künftiger globaler Rivalen zu verhindern« (Defence Planning Guidance 1992). In der neuen nationalen Sicherheitsstrategie klingt das so: »Unsere Streitkräfte werden stark genug sein, um jeden möglichen Gegner davon abzuhalten, militärisch aufzurüsten in der Hoffnung, die Macht der Vereinigten Staaten zu erreichen oder zu übertreffen«. Daran dürfte sich, da der US-Rüstungsetat heute rund 40 Prozent der weltweiten Militärausgaben ausmacht, auf lange Sicht nichts ändern.

Dieser gewaltige Militäraufwand hat nun den Zweck, »die Welt nicht nur sicherer, sondern besser zu machen«. Der Bericht betont neben den neuen Bedrohungen auch neue Chancen für die »Ausbreitung des Friedens durch Förderung freier und offener Gesellschaften auf jedem Kontinent«. Gleich zu Beginn heißt es: »Die großen Kämpfe des 20. Jahrhunderts zwischen Freiheit und Totalitarismus endeten mit einem entscheidenden Sieg für die Kräfte des Friedens – und einem einzigen dauerhaften Modell für nationalen Erfolg: Freiheit, Demokratie und freies Unternehmertum«. Wollte die Welt besser werden, müsse sie diesem Beispiel folgen. Dazu wollen die USA ihre »beispiellose militärische Macht und ihren großen wirtschaftlichen und politischen Einfluß einsetzen«.

Etwa die Hälfte des 31 Seiten langen Berichts beschäftigt sich mit aktuellen Fragen der Weltpolitik: freier Handel, Entwicklung, Gesundheit, sogar AIDS und Verringerung der Treibhausgas-Emissionen kommen zur Sprache – Fragen, die bisher von Republikanern als Sicherheitsprobleme kaum beachtet worden sind. Neu ist ebenfalls das Interesse für die Lage der Entwicklungsländer. Eine Welt, in der die Hälfte der Menschheit in Armut lebe, sei weder gerecht noch stabil. Die USA versprechen, ihre Ausgaben für die Entwicklungsländer um 50 Prozent zu erhöhen: »Wir werden unsere Auslandshilfe einsetzen, um jene zu

unterstützen, die gewaltlos für die Freiheit eintreten, und sicherstellen, daß Staaten, die sich in Richtung Demokratie bewegen, für ihre Maßnahmen belohnt werden«. Gescheiterte Staaten, die heute nicht nur ein moralisches, sondern strategisches Problem darstellen, haben dagegen keine Hilfe zu erwarten.

Trotz ihres breiten Ansatzes behandelt die neue Strategie wichtige Sicherheitsfragen nicht bzw. unzureichend. Sie ist außerdem in sich widersprüchlich, da sie zwei unverbundene Argumentationslinien aufweist: einerseits die Botschaft des amerikanischen Idealismus, andererseits die Betonung amerikanischer Macht. Bisweilen liest sich der Bericht wie »eine Verkündigung, die das Römische Reich oder Napoleon hätten hervorbringen können«, schreibt die *New York Times* (24.9.2002). Man kennt diese Verquickung idealistischer und machtpolitischer Ambitionen seit Jeffersons Formel vom »empire of liberty«, die es anzuwenden gelte, um die Sache der Freiheit weltweit voranzubringen, und sei es mit militärischer Gewalt.

Auf ihren Kern reduziert, sieht die neue Sicherheitsstrategie im Grunde nur ein Problem – Terrorismus und Massenvernichtungswaffen. Dies wird in der Neubewertung der amerikanischen Beziehungen zu den anderen großen Mächten ebenso deutlich wie in der Neuausrichtung des außen- und sicherheitspolitischen Instrumentariums, beides betrachtet im Lichte ihres Beitrags zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und feindlicher Staaten, die nach Massenvernichtungswaffen streben. Gewissermaßen das Leitmotiv ist ein »besonderer amerikanischer Internationalismus, der die Einheit unserer Werte und unserer nationalen Interessen reflektiert«. Und die Quintessenz: »Während sich die Vereinigten Staaten ständig um Unterstützung der internationalen Gemeinschaft bemühen werden, werden wir nicht zögern, notfalls allein zu handeln, um unser Recht auf Selbstverteidigung präemptiv gegen Terroristen auszuüben«.

Trotz ihrer Machtfülle können die USA den »Krieg gegen den Terror« jedoch nicht alleine gewinnen: »Wir wissen, daß wir zur Vernichtung des Terrorismus in der heutigen globalisierten Welt auf die Unterstützung unserer Verbündeten und Freunde angewiesen sind«. Die USA sind auch auf innenpolitische und internationale Zustimmung angewiesen, wie die Debatten über die Irak-Resolutionen in Kongreß und UN-Sicherheitsrat zeigen. Die amerikanische Öffentlichkeit gibt in Meinungsumfragen deutlich zu erkennen, daß sie multilateraler eingestellt ist als ihre Regierung. Eine Mehrheit unterstützt auch den gewaltsamen Sturz des Regimes in Bagdad (60 bis 70%), aber nur eine Minderheit einen militärischen Alleingang der USA (20 bis 30%).

Es gibt also Beschränkungen der amerikanischen Macht. Deshalb haben Vergleiche der USA mit dem Rom der Antike ihre Grenzen, ebenso wie der Vergleich der neuen Sicherheitsstrategie mit »Großer Strategie«, die Amerika gerne in Doktrinen kleidet. Nicht einmal die nach dem 11. September sogenannte Bush-Doktrin, wonach sich jede Regierung »entweder für uns oder für die Terroristen« zu entscheiden habe, findet sich in dem Strategiepapier wieder, offensichtlich weil sie für die amerikanische Politik untauglich ist. Einfachheit und Klarheit wie in der Zeit des Kalten Krieges, die sich in Doktrinen der Eindämmung und Abschreckung niederschlugen, existieren nicht mehr. Heute heißen die Herausforderungen der Sicherheit, wie Verteidigungsminister Rumsfeld betont, Ungewißheit und Überraschung. Deshalb kann es keine einfachen Antworten auf die Bedrohung durch internationalen Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen geben.

Man sucht im Dokument vergeblich nach einem Plan, wie die unterschiedlichen Ziele der neuen Sicherheitsstrategie verwirklicht werden sollen, zum Beispiel »Förderung freier und offener Gesellschaften auf jedem Kontinent« und »Bekämpfung von Terroristen und Tyrannen«. Unklar bleibt, welche Zielsetzung Vorrang hat.

Konflikte zwischen Strategie und Praxis erscheinen unvermeidlich, besonders zwischen amerikanischen Idealen und realpolitischen Interessen, die sich ohne weiteres mit autokratischen Herrschaften in der arabischen Welt, unerfreulichen Regimen in Zentralasien und Kriegsherren in Afghanistan arrangieren. Und was den Realismus betrifft, dürften dessen unterschiedliche Spielarten in der Regierung weiterhin für Spannung in der amerikanischen Politik sorgen.

Neues Gleichgewicht der Mächte?

Bushs Vater hatte das Wort von der »Neuen Weltordnung« geprägt, kurz vor Beginn der Militärintervention im zweiten Golfkonflikt. Es blieb damals bei der Proklamation. Die Regierung des Sohnes greift die Idee in der Fassung des klassischen Realismus auf, den Condoleezza Rice vertritt, Sicherheitsberaterin des Präsidenten, die den Bericht mit ihrem Stab angefertigt hat: »Die große Stärke dieser Nation muß genutzt werden, um ein Gleichgewicht der Macht zu fördern, das der Freiheit dient«. Als wichtigste Mitspieler gelten Rußland, Indien und China, denn »heute befinden sich die großen Mächte der Welt auf derselben Seite – vereint durch gemeinsame Gefahren terroristischer Gewalt und des Chaos«. Folglich habe »heute die internationale Gemeinschaft die beste Chance seit Entstehen der Nationalstaaten im 17. Jahrhundert, eine Welt aufzubauen, in der die großen Mächte um den Frieden wetteifern statt in ständiger Vorbereitung auf den Krieg zu leben«.

Stehen die großen Mächte wirklich auf derselben Seite? Tatsächlich haben sich ihre Beziehungen nach den 11. September verbessert, insbesondere das Verhältnis Rußlands zu den USA, wie der Verzicht auf Widerstand gegen die NATO-Erweiterung und Kündigung des ABM-Vertrages belegen. Auch die amerikanisch-chinesischen Beziehungen haben sich entspannt, in Ton und Umgang. Und im Verhältnis zu Indien hat sich die Annäherung zwischen den beiden

größten Demokratien beschleunigt. Die amerikanische Partnerschaft sowohl mit Indien als auch mit Pakistan ist angesichts des konfliktbeladenen Verhältnisses zwischen beiden Staaten beispielhaft.

Was die großen Mächte vereint, ist ihr gemeinsames Interesse daran, die terroristischen Kräfte in den jeweiligen Gesellschaften und in der internationalen Staatenwelt auszuschalten. Es geht also um Ordnung nach Art der alten »Heiligen Allianz«, weniger um gemeinsame Werte.

Dennoch: Indiens Nuklear- und Raketenprogramm und das verfeindete Verhältnis zwischen Indien und Pakistan stehen einer engeren Partnerschaft mit beiden Ländern im Wege. Der Strategiebericht spart auch nicht mit Kritik am mangelhaften Fortschritt »sozialer und politischer Freiheit« in China oder an Rußlands »zwiespältiger Verpflichtung auf die Grundwerte der freien Marktwirtschaft und zweifelhafter Anstrengung im Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen«. Die innere Opposition der politischen Elite gegen den Westkurs des russischen Präsidenten gibt in Washington ebenfalls Anlaß zur Sorge.

Trotz erkennbarer Fortschritte in den Beziehungen der großen Mächte sind die Aussichten für eine neue Weltordnung auf der Grundlage eines kooperativen Gleichgewichts eher skeptisch zu beurteilen. China bleibt aus konservativer Sicht ein strategischer Rivale und die Taiwan-Frage ein gefährliches Problem. Rußland betont seine Bedeutung als Partner der USA, aber auch seine nationalen Interessen. Vor allem hängt es von der amerikanischen Kooperationsbereitschaft ab, wie tragfähig die Idee einer neuen Weltordnung ist. Denn nur wenn die USA ihre Macht in Allianzen und multilateralen Institutionen ausüben, können sie als Welt- und Führungsmacht mit breiter Akzeptanz rechnen. Die neue Sicherheitsstrategie macht indessen deutlich, daß amerikanische Interessen wenig von internationalen Institutionen erwarten.

Im übrigen fällt auf, daß Europa im US-Konzept des Gleichgewichts der Mächte nicht vorkommt. Daraus ist zu schließen,

daß Europa in Amerika nicht als Machtfaktor und strategische Kraft wahrgenommen wird. Das verwundert nicht, begreift sich doch die Europäische Union in ihrem tatsächlichen Handeln nach wie vor eher als Wirtschafts- und Währungsunion denn als eine Union mit Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik, zumal sie über den Aufbau institutioneller Strukturen kaum hinausgekommen ist und gerade in Krisenzeiten in unterschiedliche nationale Standpunkte auseinanderfällt. Dies vermindert Europas Bedeutung in der Weltpolitik nachhaltig. Zwar hat die NATO nach dem 11. September den Bündnisfall erklärt, aber ohne weitere Folgen. Es entstand der Eindruck, daß die USA am Bündnis nur noch als politische Organisation für die Erweiterung der westlichen Welt und als »Baukasten« für Koalitionen je nach Bedarf unter US-Führung interessiert seien.

Diesen Eindruck hat Washington durch den Vorschlag, eine NATO Response Force für schnelle Kampfeinsätze in und außerhalb des Bündnisgebiets zu schaffen, nicht zerstreut. Das Strategiedokument äußert sich zwar positiv über den Wert der Allianz: »Es gibt wenig Dauerhaftes, das die Vereinigten Staaten ohne die ständige Kooperation mit ihren Verbündeten in Kanada und Europa erreichen können«. Doch später heißt es: »Die Allianz muß überall dort handeln können, wo unsere Interessen bedroht werden«, also global – ob auch »präemptiv«, läßt der Vorschlag offen. Er ist vor allem als Test zu betrachten, ob die Bündnispartner es mit ihrem Versprechen ernst meinen, die militärischen Fähigkeiten der Allianz zu verbessern, und ob die NATO relevant bleiben kann.

Ist die Abschreckung überholt?

»Amerika ist heute weniger bedroht von Staaten, die auf Eroberung aus sind, als von solchen, die versagen. Uns bedrohen weniger Armeen und Flotten als Katastrophen-Technologie in den Händen weniger Verbit-terter« – im Dokument als »Kreuzung von Radikalismus und Technologie« bezeichnet.

Abschreckung spielt noch immer eine Rolle für Mächte, die über Kernwaffen verfügen, allerdings eine verringerte, wie deutliche Reduzierungen ihrer Nuklearpotentiale zeigen. Je mehr sich ihre Beziehungen verbessern, desto weniger Abschreckung ist erforderlich. Das kann sich jedoch ändern, falls sich das Verhältnis zwischen den USA, China und Rußland verschlechtert. Deshalb bleibt es Aufgabe der nationalen Sicherheitsstrategie, »Bedrohungen amerikanischer Interessen, Verbündeter und Freunde abzuschrecken«. Eine nuklearstrategische Reserve, »responsive force« genannt, wird sicherheitshalber vorgehalten.

Doch Abschreckung wirkt in regionalen Konflikten mit »Schurkenstaaten« weit weniger zuverlässig. Es fehlt die Disziplin der bipolaren Struktur, die im Kalten Krieg den Zugang zu Massenvernichtungswaffen verhinderte oder erschwerte. Regionale Herausforderer lassen die Risikoscheu vermissen, die das Verhalten der Supermächte im Gleichgewicht des Schreckens bestimmte. Auch fehlt ein Gleichgewicht der Interessen, das im Abschreckungsverhältnis zwischen den Supermächten bestand. Deswegen wollen Regionalmächte Massenvernichtungswaffen besitzen, um die USA im Konfliktfall mit höherem Schaden zu bedrohen, als das Interesse wert ist, das für Amerika auf dem Spiel steht. Dies bedeutet nicht, daß ein Saddam Hussein nicht abzuschrecken wäre, aber er ist ein Spieler und »risk-taker«, scheut keine Opfer seines Volkes und neigt zu Fehlkalkulationen. Er will Amerika nicht angreifen, sondern abschrecken und davon abhalten, sich in seine Herrschaftsangelegenheiten und regionalen Machtinteressen einzumischen. Deshalb hat er B- und C-Waffen und strebt nach Kernwaffen, um die Nachbarn einzuschüchtern und das Überleben seines Regimes zu sichern.

Die größte Gefahr sehen die USA nach dem 11. September darin, daß sich solche Staaten, »die die Vereinigten Staaten hassen, und alles, wofür sie stehen«, mit dem Terrorismus verbünden, jenen »düsteren Netzwerken von Einzelpersonen«, die

vor Selbstmordanschlägen nicht zurückschrecken. Wie konkret oder wahrscheinlich diese Gefahr ist, ist umstritten. Jedenfalls rechnet die Regierung mit ihr und unternimmt alle Anstrengungen, die USA davor zu schützen.

In Zukunft spielt Abschreckung durch Vergeltung (punishment) keine wichtige Rolle mehr, denn sie »funktioniert gegen Führer von Schurkenstaaten weniger wahrscheinlich«. Vorrang erhält die Abschreckung durch Verwehren (denial), nicht nur defensiv durch Heimatschutz und Raketenabwehr, sondern auch offensiv durch Zerstörung von Massenvernichtungswaffenkapazitäten mit konventionellen und nuklearen Mitteln. Vorkehrungen zum Schutz der inneren Sicherheit werden umfassend verstärkt, sämtliche Streitkräfte mit modernsten Counterforce-Fähigkeiten ausgestattet, die der technische und organisatorische Fortschritt der »Revolution in Military Affairs« verfügbar macht. Es geht also um neue Formen der Abschreckung, nicht um den Verzicht auf Abschreckung, wie in vielen Pressekommentaren zu lesen war.

Prävention oder Präemption?

Schreckt die Drohung mit Vergeltung »Schurkenstaaten« nicht wirksam und Terroristen gar nicht ab, dann bleiben zwei Optionen: Gegenproliferation und präventiver Angriff. Die erste umfaßt ein Bündel aktiver und passiver Schutzvorkehrungen, die von der Verhinderung und Unterbindung von Proliferation mit politischen und militärischen Mitteln über Raketenabwehr bis hin zu Aufgaben der reorganisierten Zivil- und Landesverteidigung reichen. Im internationalen Rahmen geht es vor allem um Stärkung der Nichtverbreitungspolitik, in der allerdings die USA ihre Führungsrolle nicht wahrnehmen. Der spärliche Hinweis auf dieses Thema in der nationalen Sicherheitsstrategie dokumentiert, daß Washington daran wenig interessiert ist.

Um so wichtiger ist die zweite Option: Präemption. Gemeint ist aber Prävention. Zwischen beiden bestehen drei wesentliche

Unterschiede, die in der neuen Sicherheitsstrategie geflissentlich verwischt werden.

Militärisch: Präemption ist eine Form der Verteidigung, die schon bei erkannter Gefahr eines unmittelbar bevorstehenden Angriffs zur Wirkung kommt, zum Beispiel im Sechstagekrieg 1967, als Israel den zum Angriff aufmarschierten ägyptischen und syrischen Streitkräften offensiv zuvorkam. Ein anderes Beispiel ist der israelische Militärschlag 1981 gegen den irakischen Atomreaktor Osirak kurz vor seiner Fertigstellung. Die USA haben diesen Überfall damals verurteilt, ihrerseits aber präemptive Optionen nie ausgeschlossen, etwa den nuklearen Ersteinsatz im Kriegsfall als strategisches Mittel der Abschreckung. Durchgeführt haben sie bisher nur eine präemptive Operation, 1983 in Grenada, inklusive Regimewechsel.

Politisch: Im gegenwärtigen Irak-Konflikt geht es den USA nicht um Präemption einer akuten Kriegsgefahr, sondern um Prävention einer künftigen. Dabei ist nicht wichtig, ob der Irak aufgrund seiner geschwächten militärischen Fähigkeiten überhaupt zu einem Angriff in der Lage ist. Es reicht vielmehr eine unbewiesene Zusammenarbeit des Regimes mit Al-Qaida bzw. das Streben nach Kernwaffen als Legitimation für eine »antizipatorische Aktion zur Selbstverteidigung«, »selbst wenn Ungewißheit über Ort und Zeit eines Angriffs besteht«. Der Bericht läßt offen, wann eine solche Verteidigung gerechtfertigt ist.

Völkerrechtlich: Die UN-Charta erlaubt militärische Gewaltanwendung zur Selbstverteidigung, auch im Falle eines unmittelbar bevorstehenden Angriffs, oder bei Gefahr für den Weltfrieden – ob der Sicherheitsrat den Einsatz von Zwangsmitteln nun beschließt, wie zur Befreiung Kuwaits, oder auch nicht beschließt, wie in der Kosovo-Krise. Gleichwohl war die humanitäre Intervention der NATO gegen Jugoslawien legitim und besaß wie die meisten Militäreinsätze dieser Art auch ein präemptives Element. Die damit erfolgte Weiterentwicklung im Völkerrecht versuchen Völkerrechtler, die das Weiße Haus beraten,

auf den Irak anzuwenden unter Hinweis auf die Unberechenbarkeit des Regimes und auf die UN-Resolutionen 678 (1990) und 687 (1991), die nicht nur die Wiederaufnahme von Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung der Waffenstillstandsbedingungen erlauben würden, sondern auch den Regimewechsel. Für letzteres bietet jedoch weder die Resolution 678 eine Rechtsgrundlage noch die UN-Charta, es sei denn, eine neue Völkerrechtsnorm würde dafür eigens geschaffen. Danach sieht es nicht aus.

Mit anderen Worten: Die USA stehen mit ihrer Forderung nach »Regimewechsel« im Irak außerhalb der Völkerrechtsordnung. Sie sei, wie Henry Kissinger zu Recht betont hat, revolutionär und eine Herausforderung des internationalen Systems (*Chicago Tribune*, 11.8.2002). Sie stellt nicht nur das Gewaltverbot als historische Errungenschaft des Völkerrechts in Frage, sondern würde Willkür und Unberechenbarkeit in den internationalen Beziehungen Platz greifen lassen. Dies liegt auch nicht im amerikanischen Interesse, weshalb das Strategiepapier andere Nationen davor warnt, »Präemption als einen Vorwand für Angriff zu nutzen«. Solange allerdings die Regierung selber keine klare Linie zieht zwischen gerechtfertigter Präemption und illegaler Aggression, bleiben Zweifel.

Das Sicherheitsdokument erklärt, »die Vereinigten Staaten werden nicht in allen Fällen präemptiv Gewalt gegen entstehende Bedrohungen einsetzen«. Der »Schurkenstaat« Iran wird nicht mehr erwähnt, Nordkorea nur am Rande. Die Drohung mit dem Präventivschlag zielt auf den Irak, und auch nur als Ultima ratio, nachdem alle übrigen Handlungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. In diesem Sinne hat Präsident Bush den Weg über die Vereinten Nationen eingeschlagen und den Sicherheitsrat angerufen, um verschärfte Waffeninspektionen durchzusetzen. Man wird sehen, ob die Resolution eine glaubwürdige Drohung enthält für den Fall, daß Bagdad die Forderungen nicht erfüllt.

Anderenfalls: Was wären die unmittelbaren und weiterreichenden Folgen, käme es zum Präventivkrieg gegen den Irak?

► Die USA werden den Krieg zweifellos intensiv führen und möglichst schnell beenden. Vermutlich werden starke Luftlande- und Bodentruppen eingesetzt, bis zu 200 000 Mann, die sich nach massiven Luftschlägen gegen die wichtigsten Machtzentren und Knotenpunkte der militärischen Infrastruktur auf die größeren Städte konzentrieren, insbesondere auf Bagdad. Man rechnet nur bei den Republikanischen Garden – etwa 100 000 Mann, die sich mit Masse um und in Bagdad zur Verteidigung einrichten – mit ernsthaftem Widerstand. Das bedeutet Straßen- und Häuserkampf, in dem moderne Waffentechnologie weniger zum Tragen kommt als in offener Feldschlacht. Es wäre mit beträchtlichen Verlusten zu rechnen, vor allem bei der Zivilbevölkerung. Das kann ungünstige politische Auswirkungen haben. Auch deshalb können Luftstreitkräfte gegen Ziele in Bagdad nur begrenzt eingesetzt werden. Dieser Krieg wäre also kein leichter Waffengang und nicht mit der Operation in Afghanistan vergleichbar. Sehr viel hinge ab vom Widerstandswillen der Elitetruppen, der angesichts aussichtsloser Verteidigung früh erlahmen könnte.

► Iraks Diktator wird vermutlich befehlen, die amerikanischen Truppen mit C-Waffen anzugreifen, denn er steht vor der Wahl, diese Waffen entweder zu gebrauchen oder zu verlieren. Befolgen seine Kommandeure den Befehl, würde die Militärintervention auslösen, was sie verhindern sollte. Die Massenvernichtungswaffen lagern vermutlich nicht mehr in ihren Depots, sondern in oder neben Krankenhäusern, Moscheen etc. – keine geeigneten Ziele für Entwaffnungsschläge. Falls sie eingesetzt würden, stiegen die Verluste in die Tausende, besonders bei der Zivilbevölkerung. Die amerikanischen Truppen können Schutzmaßnahmen ergreifen, die ihre Bewegungen jedoch behindern werden.

► Der Irak-Krieg kann die ohnehin schwache Weltwirtschaft in eine tiefe Krise

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

stürzen, weil er den Ölpreis in die Höhe treibt. Zwar würde die Ölversorgung nicht gefährdet, aber der Preisanstieg hätte drastische Auswirkungen auf die Volkswirtschaften, insbesondere wenn der Krieg auf Saudi-Arabien übergreift. Deswegen käme es darauf an, ihn schnell zu beenden.

► Nach dem Sturz des Diktators stellt sich die Frage nach dem Wiederaufbau des Landes – eine Aufgabe, die nicht zu den Stärken der USA zählt, wie in Afghanistan erneut zu sehen ist. Die Exil-Opposition will die Macht übernehmen. Aber sie wird im Land wenig Rückhalt finden, keine stabile Demokratie errichten können und alle Mühe haben, ein Auseinanderbrechen des Landes im Norden und im Süden zu verhindern. Die Türkei sähe das mit Sorge, der Iran dagegen mit Interesse. Wahrscheinlich müßten amerikanische und europäische Truppen, etwa 100 000 Soldaten, über Jahre im Land bleiben, um für Ruhe und Ordnung zu sorgen.

► Dem Präventivkrieg gegen den Irak könnten weitere kriegेरische Auseinandersetzungen folgen: zwischen Indien und Pakistan, ein chinesischer Angriff auf Taiwan, ein bereits angedrohter Eingriff Rußlands in Georgien. Amerikas Präventivschlag könnte also Schule machen, die UN sowie das Völkerrecht nachhaltig schwächen und eine auf Recht begründete Weltordnung untergraben. Die Souveränität der Staaten stünde zur Disposition, wenn sich der Regimewechsel als Ziel militärischer Intervention durchsetzt.

► Wenn die USA unilateral entscheiden, welcher Staat sie bedroht und wie mit ihm umzugehen ist, kann das auch für sie zu weniger statt zu mehr Sicherheit führen. Denn die multilateralen Mechanismen des internationalen Systems würden unter solchen Entscheidungen leiden, insbesondere das NV-Regime und seine Verträge. Um sie zu stärken, bedarf es aller Anstrengungen zur Überwachung und Durchsetzung der von ihnen auferlegten Verpflichtungen. Alleingänge sind nicht dazu angetan, die internationale Kooperation zu fördern, Koalitionen zu bilden bzw. die Anti-Terror-

Allianz zusammenzuhalten. Die USA würden zwar den Krieg gegen den Irak gewinnen, könnten aber den gegen den Terrorismus verlieren und die Proliferation sogar beschleunigen. Denn Problemstaaten dürften aus dem Präventivschlag die Lehre ziehen, daß es nur ein Mittel gibt, um die überragende Militärmacht der USA herauszufordern: Massenvernichtungswaffen.

Fazit

Die nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten offenbart Widersprüche und Schwächen, die nicht in das Bild der vermeintlich »realpolitischen« Regierung passen:

- Sie erhebt für die amerikanischen Werte globalen Geltungsanspruch, setzt aber den Schwerpunkt auf Anti-Terrorismus und Gegenproliferation gemeinsam mit Mächten und Ländern, die diese Werte nicht teilen.
- Sie betrachtet Europa als einen wichtigen, aber von der Macht abgewandten Partner und vernachlässigt bewährte multilaterale Instrumente wie die NATO und das NV-Regime als Mittel gegen Terrorismus und Proliferation.
- Sie unterbewertet die Beschränkungen amerikanischer Macht und überdehnt die Option präemptiver Verteidigung zur Offensivstrategie gegen »Schurkenstaaten«.
- Sie vernachlässigt die Risiken und Folgen eines Präventivkrieges gegen den Irak und liefert weder einen realistischen Plan für die Zukunft der Region noch für die Lösung der Probleme schwacher Staaten.