

Karl-Heinz Kamp

„Preemptive Strikes“ und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Auf den ersten Blick erschien das Schlagwort von den „Preemptive Strikes“ – also die Möglichkeit der vorbeugenden militärischen Verteidigung – als eine kurzlebige Verirrung eines amerikanischen Präsidenten. Als George W. Bush im Juni 2002 in einer Rede vor Kadetten der Militärakademie von West Point für die USA das Recht beanspruchte, militärisch zuzuschlagen, noch bevor die Vereinigten Staaten Opfer eines Angriffs geworden sind, gestanden ihm wohlmeinende Beobachter zu, noch unter dem Schock der Anschläge des 11. September 2001 zu argumentieren. Für seine gerade in Europa sehr zahlreichen Kritiker stand hingegen fest, dass hier das im Völkerrecht verankerte Gewaltverbot und das Verbot von Angriffskriegen ausgehebelt werden sollte, um der einzigen verbleibenden Supermacht Handlungsspielraum für Interventionen zu verschaffen. In das Bild passte, dass die Vorbereitungen für einen amerikanischen Angriff auf das Regime Saddam Husseins auf vollen Touren liefen und die US-Administration mit harscher Rhetorik vor irakischen Massenvernichtungswaffen und vor den Verbindungen Bagdads zum internationalen Terrorismus warnte.

Heute, mehr als zwei Jahre nach dem Irak-Feldzug findet die Frage nach der Rechtmäßigkeit militärischen Handelns in der Öffentlichkeit nur noch geringe Aufmerksamkeit. Zwar wurde das Regime in Bagdad gestürzt, aber die immer wieder beschworenen Massenvernichtungswaffen wurden trotz intensiver Suche nicht gefunden. Die Intervention im Irak erwies sich – anders als von Optimisten wie dem amerikanischen Spitzendiplomaten Kenneth Adelman erwartet – nicht als „Zuckerschlecken“ (Cakewalk), sondern als langwierige und opferreiche Aktion. Darüber hinaus haben der Umgang mit den Häftlingen in Guantanamo Bay und der Folterskandal von Abu Ghraib der morali-

schen Autorität der USA nicht nur in der arabischen Welt einen dramatischen Schaden zugefügt. Damit schienen nicht nur die USA als Akteur in der Region diskreditiert, auch die Idee der Preemptive Strikes schien ihre Berechtigung verloren zu haben. Angesichts der Erfahrungen im Irak würde auch ein vielfach als aggressiv gescholtener Präsident Bush kaum einen weiteren vorbeugenden Angriff etwa auf den Iran oder auf Nordkorea ernsthaft in Erwägung ziehen. Das vermeintliche „Gewaltmonopol“ der Vereinten Nationen und die Geltung der UN-Charta schien stillschweigend wieder hergestellt. Prävention wurde im allgemeinen Verständnis wieder primär auf seine nicht-militärischen Aspekte wie vorbeugendes Krisenmanagement, Konfliktverhütung, Wirtschaftshilfe oder Demokratieexport reduziert. Eine weitere Diskussion über die Notwendigkeit und Rechtmäßigkeit dessen, was manchmal euphemistisch als „antizipatorische Selbstverteidigung“ bezeichnet wurde, erschien vielen als überflüssig.

Diese kurzfristige Betrachtungsweise verkennt zweierlei: Zum einen hat die akute Bedrohung durch einen religiös motivierten, international vernetzten Terrorismus die Frage nach der jeweiligen Bedeutung von „Angriff“ und „Verteidigung“ grundsätzlich aufgeworfen. Die internationalen Entwicklungen seit dem Zusammensturz des World Trade Centers in New York machen eine Rückkehr in das sicherheitspolitische und völkerrechtliche Denken vor dem 11. September unmöglich. Stattdessen sind künftig Situationen vorstellbar, in denen nur ein vorbeugender Militärschlag inakzeptablen Schaden abwenden kann. Zum anderen nehmen immer mehr Regierungen die dramatischen politischen und strategischen Veränderungen zur Kenntnis und geben dem Gedanken der vorbeugenden Verteidigung in ihren nationalen Sicherheitskonzeptionen Raum – meist allerdings ohne öffentliche Ankündigung oder breite öffentliche Debatte.

Diesen Entwicklungen kann sich auch eine Europäische Union, die eine gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) anstrebt, nicht entziehen. Was spricht für veränderte Regeln für einen Einsatz von Streitkräften? Welche politischen und rechtlichen Fragen stellen sich für die

ESVP und wie können international verbindliche Regeln für den Einsatz militärischer Macht erhalten werden?

Die Logik vorbeugender Verteidigung

Militärische Erstschläge sind in der Vergangenheit immer wieder mit mehr oder weniger plausiblen Rechtfertigungen durchgeführt worden. Heute liegt die schlüssige Begründung in dem Zusammenwirken dreier Trends, die gerade nach dem 11. September verstärkt wahrgenommen werden: der zunehmenden Verbreitung atomarer, biologischer und chemischer Waffen, der wachsenden Verfügbarkeit von militärischen Trägersystemen (Raketen, Marschflugkörpern) sowie des waffentechnischen Fortschrittes bei der Reichweite und der Zielgenauigkeit. Dadurch kommen mehr und mehr Staaten und nicht-staatliche Organisationen in die Lage, zerstörerische Macht über weite Distanzen auszuüben (Power Projection). Geografische Distanz wird ein geringerer Faktor in der Bedrohungsanalyse. 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 – etwa das In-Marsch-Setzen der Truppen des Warschauer Paktes – 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. Stattdessen müssten solche Bedrohungen im Extremfall bekämpft werden können, noch bevor sie akut werden.

Allerdings wird gerade im amerikanischen Sprachgebrauch die Unterscheidung zwischen „Preemptive“ und „Preventive Strikes“ vorgenommen. Von einem präemptiven Schlag 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 nächs-

ten Zeit mit einer militärischen Offensive des Gegners zu rechnen ist. Während Präemption unter dem Aspekt der unmittelbaren Gefahrenabwehr durchaus legitim sein kann, ist ein Präventivkrieg, der vorbeugend die eigenen Interessen mit militärischen Mitteln durchsetzt, in der Regel nur schwer zu rechtfertigen.

In der Praxis ist diese Unterscheidung jedoch 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 lediglich 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.

Die zunehmende Akzeptanz vorbeugender Verteidigung

Ungeachtet derart subtiler Unterscheidungen trifft der Gedanke, dass angesichts der derzeitigen sicherheitspolitischen Lage extreme Gefahrensituationen einen Streitkräfteeinsatz erforderlich machen können, noch bevor ein gegnerischer Angriff erfolgt ist, auf wachsende Zustimmung. 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 „Programme Militaire“ explizit von einer „capacité d'anticipation“ und von der Notwendigkeit, möglicherweise präemptiv handeln zu müssen. Australien hat ausdrücklich für eine Änderung der UN-Charta plädiert, um präemptive Militärschläge gegen terroristische Gefahren zu ermöglichen. Russland behält sich ebenfalls das Recht vor, im Falle einer vitalen Bedrohung militärisch präemptiv zu handeln, und es hat dies gerade nach der Katastrophe in der Schule in Beslan deutlich gemacht. Selbst Japan, das sich in der Vergangenheit auf eine sehr enge Auslegung von Selbstverteidigung festgelegt hatte, diskutiert

mittlerweile auf Regierungsebene über vorbeugende Streitkräfteeinsätze.

Neben einzelnen Regierungen hat sich mittlerweile auch die NATO der Frage der Präemption angenommen. Sie hat auf ihrem 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 militärischen Konzept der Allianz zur Bekämpfung des Terrorismus (MC 472) die Begriffe „preemption“ oder „anticipatory self defense“ – vor allem aufgrund des Drängens Frankreichs und Deutschlands – nicht vor. Aus dem Gesamtkontext des Dokuments wird aber deutlich, dass die NATO einen vorbeugenden Streitkräfteeinsatz gegen terroristische Bedrohungen nicht grundsätzlich ausschließt.

Vorbeugende Verteidigung und das Völkerrecht

Die wachsende Zustimmung zum Gedanken präemptiver Streitkräfteeinsätze kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass dieses Konzept im krassen Widerspruch zum Wortlaut der Charta der Vereinten Nationen, zu den Resolutionen der UN-Generalversammlung und zu den Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag steht. 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. Interventionen – gleichgültig zu welchem Zweck – sind verboten.

Allerdings konnten diese vom Wortlaut her unmissverständlichen Regelungen schon in der Vergangenheit nicht immer die Frage der Legitimität militärischen Handelns eindeutig klären. So bombardierten am 7. Juni 1981 israelische Kampfflugzeuge einen im Bau befindlichen 500 Megawatt-Atomreaktor im Irak, um die Produktion von Kernwaffen zu verhindern. Während diese Aktion anfangs weltweit schärfste Proteste gegen das ver-

meintlich völkerrechtswidrige Handeln hervorrief, zeigte sich nach der Niederwerfung des Irak durch die USA im Jahr 1991, dass der israelische Angriff das irakische Kernwaffenprogramm um fünf bis sieben Jahre verzögern konnte. Damit erschien die Aktion in anderem Licht, hätte doch ohne den Luftangriff der Irak bereits im Krieg um Kuwait über Kernwaffen verfügt. Noch offensichtlicher wurde das Missverhältnis zwischen völkerrechtlichen Regelungen und politisch-humanitären Erfordernissen im Kosovo-Krieg von 1999. Konfrontiert mit den unbezweifelten Menschenrechtsverletzungen im Kosovo einerseits und der fehlenden Einigkeit im UN-Sicherheitsrat andererseits entschloss sich die NATO zu einem Angriffskrieg gegen das Regime von Slobodan Milošević, ohne dass ein UN-Mandat vorlag und ohne dass eine unmittelbare militärische Bedrohung durch Serbien eine vorbeugende Selbstverteidigung gerechtfertigt hätte.

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. Die Herausforderung liegt stattdessen 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. 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 oder
- dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.

Situationsbedingt können diese Grundwerte in Konkurrenz zueinander stehen, wie etwa Menschenrechtsschutz und Interventionsverbot. Die UN-Charta umgeht dieses 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, einen 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. Das Recht auf vorbeugende Militäreinsätze, das eine wachsende Anzahl von Staaten für sich beansprucht, bedeutet einen weiteren Schritt weg vom Absolutheitsanspruch staatlicher Souveränität.

Hier liegt der Schlüssel für die Fortentwicklung des Völkerrechts: Statt um ein Befolgen formaler Regeln muss es künftig weit stärker um ein Ermessen und Beurteilen gehen. Dabei sind es in dieser 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. Diese kann 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. Dabei ist die Anwendung militärischer Macht zwar die „Ultima Ratio“, nicht aber unbedingt die zeitlich letzte Maßnahme.
- 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 Nuklearreaktors die Gefahr eines irakischen Atomwaffenprogramms mit Hilfe von wissenschaftlichen Analysen und Indizien ausführlich dargelegt.
- Die Verhältnismäßigkeit der Mittel. Das Ausmaß der präemptiven militärischen Aktion muss 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 eintragbar. Auch ist die Liste der Voraussetzungen nicht vollständig. 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 dafür genügend Beispiele aus den letzten Jahrzehnten, dass Staaten ihre Streitkräfte mit sehr zweifelhaften Legitimationsgrundla-

gen einsetzen.

Die politische Entscheidung zum vorbeugenden Militärschlag

Neben der juristischen Beurteilung stellt sich das Problem der politisch-praktischen Entscheidung über vorbeugende Militärschläge. Unter welchen Bedingungen kann die politische Entscheidung für den Gebrauch vorbeugender Gewalt fallen, und wie kann eine solche Entscheidung vermittelt werden? Wann ist eine Bedrohung dringlich genug, um einen Präemptivschlag zu rechtfertigen, und auf welcher Informationsgrundlage wird diese Frage entschieden?

Gerade bei der Frage der Dringlichkeit stellt sich ein grundsätzliches Dilemma: Entscheidet man sich für einen möglichst späten Militäreinsatz, um die Dringlichkeit der Bedrohung offensichtlich und unbezweifelbar zu machen, so ist der Erfolg der Aktion möglicherweise sehr gering. Der Angreifer hat sein Waffenarsenal vermutlich bereits voll entwickelt und durch Verteilung und Verbunkerung weitgehend geschützt. Im Extremfall kann eine Bekämpfung nahezu unmöglich sein, wenn sich die ganze 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 erhalten.

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 anzusehen, sondern eine hinlängliche Bedrohung (Sufficient Threat). 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 indem die betreffende

Staatsführung oder die Spitze einer Terrorgruppe eine solche Absicht äußert.

- Es muss an einschlägigen Maßnahmen und Vorbereitungen erkennbar sein, dass diese Absicht in die Tat umgesetzt werden soll – man denke an Streitkräfteaufmärsche oder Startvorbereitungen von Waffensystemen. Hier spielen technologische Entwicklungen eine große Rolle. Wenn die Reichweitensteigerung von Raketen zu immer kürzeren Reaktionszeiten auf Seiten der potenziellen 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. Ein Beispiel hierfür ist wiederum die Bombardierung eines irakischen Atomreaktors durch Israel im Jahr 1981. Israel hatte geltend gemacht, dass in dem Reaktor Material für das irakische Atomwaffenprogramm produziert werden sollte. Als Zeitpunkt für den Angriff wählte die israelische Regierung den Juni 1981, weil der Meiler im Folgemonat mit Kernbrennstoff beladen werden sollte. Die Bombardierung eines mit radioaktivem Material bestückten Reaktors wäre kaum noch möglich gewesen.

Bei jedem dieser Kriterien stellt sich die Frage nach der Informationsbasis, auf der eine Bewertung der Sachlage erfolgt. In der Regel wird diese Informationsbasis von den Nachrichtendiensten bereitgestellt. Ein situationsgerechtes Lagebild muss nicht nur die vorhandenen Bedrohungspotenziale (Waffen, Streitkräfte) korrekt darstellen, sondern auch die strategische Kultur des Gegners adäquat wiedergeben: Besteht eine reale Angriffsabsicht? Können Waffen an Dritte – etwa Terrororganisationen – weitergegeben werden? Wie wird der Gegner auf einen Präemptivschlag reagieren? Dabei kann die Politik sowohl vor dem Problem des Informationsüberflusses als auch vor dem des Informationsmangels stehen. Im Vorfeld der Anschläge des 11. September litten die amerikanischen Nachrichtendienste unter einem Überangebot von Einzelerkenntnissen zu terroristi-

schen Gefahren, in dem entscheidende Hinweise untergegangen sind. Hingegen stellt sich im Fall völlig abgeschotteter Länder wie Nordkorea das Problem der lückenhaften Informationsbasis, die politische Entscheidungen erheblich erschwert. In beiden Fällen liegt die Herausforderung in der Interpretation und Auswahl der vorliegenden nachrichtendienstlichen Erkenntnisse, woraus sich zwangsläufig eine gewisse Unsicherheit und möglicherweise auch Willkür ergibt.

Wie groß diese Unsicherheit sein kann, hat die jüngste Irak-Krise gezeigt. Obgleich die USA über die am weitesten entwickelten Aufklärungskapazitäten verfügen und obwohl der Irak durch die internationalen Kontrollen der letzten Jahre aus nachrichtendienstlicher Perspektive als eher leichtes Ziel galt, war der Grad der Fehleinschätzung schlicht katastrophal. Verschiedene Untersuchungskommissionen haben mittlerweile aufgedeckt, dass es weniger die Regierenden waren, die bestimmte Erkenntnisse geradezu einforderten. Stattdessen waren es Prozesse und Tendenzen innerhalb der Geheimdienste selbst, die im Sinne eines vorausseilenden Gehorsams Informationen tendenziös auswählten. So wurden vermeintliche Erkenntnisse so aufbereitet, wie man annahm, dass es der Intention der politisch Handelnden entsprechen würde. Dabei sind nicht allein die amerikanischen Geheimdienste weit über das Ziel hinausgeschossen. Auch europäische Nachrichtendienste haben lange ein übertriebenes Bild von den irakischen Fähigkeiten gezeichnet.

Vorbeugende Gewalt als Element der ESVP?

Wenn die Europäische Union eine glaubwürdige militärische Handlungsfähigkeit anstrebt und sich ebenfalls einer veränderten Bedrohungslage ausgesetzt sieht, in der der letzte Beweis für die Angriffsabsicht des Gegners nicht immer abgewartet werden kann, so stellt sich auch für die ESVP zwingend die Frage nach präventivem oder präemptivem militärischen Handeln.

Folgerichtig hat sich die EU im Rahmen der Aus-

arbeitung ihrer Europäischen Sicherheitsstrategie mit diesem Problem befasst. Im Juni 2003 wurde auf der EU-Ratstagung von Thessaloniki das Konzept dieser Sicherheitsstrategie gebilligt und zur weiteren Diskussion bis zur endgültigen Verabschiedung im Dezember des Jahres empfohlen. Erste Entwürfe dieses Strategiepapiers enthielten 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. Darin wurde deutlich, dass viele EU-Mitglieder die Notwendigkeit einer Neudefinition des Verständnisses von „Verteidigung“ sahen. Dass dies in die endgültige Formulierung des Textes nicht so ausdrücklich einfluss, ist angesichts des Kompromisscharakters von EU-Beschlüssen, der Schärfe der Irak-Debatte und der Vielzahl der noch offenen Fragen – gerade im juristischen Bereich – durchaus verständlich.

Mittlerweile hat sich die Debatte in Expertengruppen fortentwickelt. Es wird zunehmend anerkannt, dass das von Präsident Bush im Juni 2002 aufgeworfene Problem der „Preemptive Strikes“ nicht mehr mit dem bloßen Verweis auf den Wortlaut völkerrechtlicher Dokumente angegangen werden kann. Auch die aufkommende Diskussion über die Reform der Vereinten Nationen beschränkt sich nicht mehr primär auf institutionelle Aspekte wie die Neugestaltung des Sicherheitsrates. Zunehmend geht es auch um die Frage, unter welchen Bedingungen eine Intervention zulässig ist und zu welchem Zeitpunkt militärisch gehandelt werden darf.

Hier stehen sich – vereinfacht dargestellt – drei Standpunkte gegenüber: Eine Position lehnt jegliche Intervention ab und hält am bisherigen Prinzip des strikten Gewaltverbots fest. Sie akzeptiert Militäreinsätze nur zum Zweck der Selbstverteidigung oder mit einem Mandat der Vereinten Nationen. Eine zweite Gruppe sieht die Notwendigkeit eines kodifizierten Interventionsrechts, um für militärisches

Handeln einen allseits akzeptierten rechtlichen Rahmen zu schaffen. In diesen Rahmen könnte auch der Aspekt der vorbeugenden militärischen Intervention eingebracht werden. Drittens betonen die „moralischen Exeptionalisten“, dass es in Grenzfällen – etwa bei dramatischen Völkerrechtsverletzungen – moralisch und politisch geboten sein kann, außerhalb des Rechts zu handeln und militärisch einzugreifen. Eine Änderung des Völkerrechts sei nicht erforderlich. Stattdessen müssten Aktionen wie der NATO-Angriff auf Serbien als illegales aber akzeptables Handeln gewertet werden, mit dem Schlimmeres verhütet werden soll. Ähnlich würde man einen vorbeugenden Militärschlag begründen, wenn vor oder zumindest nach der Aktion glaubhafte Beweise für die Dringlichkeit der Bedrohung präsentiert werden.

Im Falle des Irak ist das nicht geschehen – ein Versäumnis, das erheblich zu einer Delegitimierung amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik beigetragen hat. Allerdings haben die USA den Angriff auf Bagdad zumindest völkerrechtlich nicht mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit von „Preemptive Strikes“ gerechtfertigt. Stattdessen schöpfte die Bush-Administration die völkerrechtliche Legitimation aus einer Reihe von UN-Resolutionen, die einen Einsatz von Streitkräften zur Durchsetzung der UN-Beschlüsse erlaubten. Die weltweite Kritik am Irakkrieg konnte dadurch allerdings nicht entkräftet werden.

Keine der drei Positionen bietet schon jetzt einen schlüssigen Rahmen für den Umgang mit dem Problem vorbeugender Militäreinsätze. Allerdings ist die Weiterentwicklung der Diskussion nicht zuletzt daran zu erkennen, dass UN-Generalsekretär Kofi Annan auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2005 unmissverständlich das Recht betonte, präemptiv gegen eine unmittelbare Gefahr auch militärisch vorzugehen. Er erläuterte zwar nicht, wann eine Gefahr „unmittelbar“ ist und wie der Sicherheitsrat in diese Frage einbezogen werden kann, gibt aber mit seiner Einlassung Raum für weitere Debatten.

Für die EU sind die Fragen des Interventions-

und Präemptionsrechts nicht allein aufgrund der veränderten Bedrohungssituation von Bedeutung, sondern auch weil die verteidigungspolitischen Ambitionen der Union gerade auf eine (begrenzte) Interventionsfähigkeit zielen. Bereits 1999 hatte die EU mit dem so genannten „Headline Goal“ beschlossen, bis zum Jahr 2003 eine schnelle Eingreiftruppe in der Stärke von 60 000 Soldaten aufzustellen. Ungeachtet der eigenen Bekundungen blieben diese Pläne Makulatur, sie wurden aber im November 2004 durch das Projekt der „Battle Groups“ ersetzt. Kleine, hochmobile Kampfverbände sollen demnach für Interventionen vor allem in Afrika bereitstehen und eine Krisensituation stabilisieren können, bis ausreichende Militärkräfte in die Region gebracht werden. Zwar sollen diese Battle Groups nach den derzeitigen Planungen nur im Auftrag der Vereinten Nationen handeln, allerdings stellt sich die Frage, was geschieht, wenn militärisches Handeln zwingend erforderlich ist, ein Konsens im Sicherheitsrat aber nicht zustande kommt. Soll die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU glaubwürdig und situationsgerecht sein, darf auch ein präemptives Handeln nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Die Debatten im Zusammenhang mit der Europäischen Sicherheitsstrategie haben gezeigt, dass man sich der Problematik durchaus bewusst ist.

Dabei steht die EU nicht unter unmittelbarem Zeitdruck. Eine volle Operationsfähigkeit der Battle Groups ist erst für 2007 geplant. Die bisherigen Erfahrungen lassen auf einen deutlich späteren Termin für mögliche Interventionen schließen. Auch dürfte die Chance, dass sich alle Mitglieder der EU auf eine so umstrittene Aktion wie einen präemptiven Militäreinsatz einigen, außerordentlich gering sein. Die Gefahr eines Missbrauches der militärischen Fähigkeiten der EU ist deshalb kaum gegeben. Gleiches gilt für die NATO, die ihre Entscheidungen zum Streitkräfteeinsatz ebenfalls einstimmig fällt. Eine Diskussion der völkerrechtlichen Rahmenbedingungen eines vorbeugenden Militäreinsatzes ist für die ESVP deshalb kaum von unmittelbar praktischem Wert. Sie ist aber dennoch unverzichtbar, um konzeptionelle Klarheit und damit öffentliche Vermittel-

barkeit zu erzielen. Nur wenn die Bürger der EU mit den Realitäten einer grundlegend gewandelten Sicherheitslage konfrontiert werden und die ESVP konzeptionell und mit Blick auf ihre Fähigkeiten gewappnet sehen, ist eine breite Zustimmung für die gemeinsame Sicherheitsvorsorge im Rahmen der Union zu erwarten.

Das erfordert neben überzeugenden Konzepten und strategischen Grundlagen auch die nötigen technischen und militärischen Fähigkeiten. Hinsichtlich frühzeitiger Interventionen oder gar möglicher Preemptive Strikes wären vor allem nachrichtendienstliche Fähigkeiten erforderlich, um ein zutreffendes Bild von der konkreten Gefährdungslage zu erhalten. Der Irak-Krieg hat gezeigt, welche dramatische Folgen inadäquate Lagebeurteilungen haben können. Des Weiteren sind militärische Transportkapazitäten notwendig, um Streitkräfte und Material in entfernte Einsatzgebiete transportieren zu können. Diese Aspekte sind bei den derzeitigen Battle Groups noch sehr unterentwickelt. Die EU verfügt weder über das eine noch über das andere. Im Bereich der Nachrichtendienste ist sie auf das angewiesen, was einzelne Nationen in die Lagebeurteilung einbringen. Noch dramatischer ist die Situation im Bereich der Transportmittel. Für die Verlegung einer einzigen Battle Group sind 200 Flüge mit C-130 Transportflugzeugen erforderlich – oder 30 Flüge mit dem C-17 Globemaster. Von diesem Großraum-Transporter besitzt allein Großbritannien vier Stück – ein fünfter soll beschafft werden. Angesichts von insgesamt 13 geplanten Battle Groups wird die Dimension des Problems offensichtlich.

Es wird also lange dauern, bis die EU zu einem raschen und möglicherweise sogar präemptiven militä-

rischen Handeln in der Lage sein wird. Die konzeptionellen Voraussetzungen müssen aber bereits früher geschaffen werden. Dazu gehört auch eine möglichst breite Debatte über die Zulässigkeit vorbeugender militärischer Gewalt. Nur eine ESVP, die sich auch auf politisch und juristisch umstrittenen Feldern um eine Klärung der eigenen Position bemüht, kann auf eine breite und nachhaltige öffentliche Zustimmung hoffen. Dies kann auch die Frage der vorbeugenden Gewalt nicht ausschließen.

Dr. Karl-Heinz Kamp
Sicherheitspolitischer Koordinator der
Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin