

Die nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten von Mai 2010 – ein Bericht

Valentin Pfisterer*

I.	Heranführung und Gang der Darstellung	736
II.	Die nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten	737
	1. Grundlegung	737
	2. Völkerrechtliche Bedeutung	739
	a) Potentieller Beitrag zur Entstehung von Gewohnheitsrecht	740
	b) Potentieller Einfluss auf völkerrechtliche Lehrmeinungen	741
III.	Die nationale Sicherheitsstrategie von Mai 2010	742
	1. Grundlegung	742
	2. Überblick über den Inhalt der nationalen Sicherheitsstrategie	743
	a) Herangehensweise	743
	b) Schwerpunktsetzung	745
	aa) Gefahr durch Massenvernichtungswaffen und deren Weiterverbreitung	745
	bb) Bedeutungsgewinn der Schwellenländer	746
	cc) Strategischer Multilateralismus	748
	dd) US-amerikanischer Führungsanspruch	750
	c) Weitere Beobachtungen	751
	3. Ausgewählte völkerrechtliche Aspekte	752
	a) Die antizipatorische Selbstverteidigung	752
	aa) Rechtliche Grundlegung	752
	bb) Das Konzept der <i>preemptive self-defense</i> der <i>Bush</i> -Doktrin	754
	cc) Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen nach der nationalen Sicherheitsstrategie 2010	755
	b) Internationaler Strafgerichtshof und geplante Ratifikationen	757
	4. Politisch-philosophischer Hintergrund	758
	a) <i>Immanuel Kants</i> Philosophie des freiheitlichen Internationalismus	758
	b) <i>Augustinus, Thomas von Aquin</i> und die <i>bellum iustum</i> -Lehre	760
	c) Das politische Werk der <i>Founding Fathers</i>	761
IV.	Zusammenfassung	763

Abstract

Die im Mai 2010 veröffentlichte nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten ermöglicht erstmals einen umfassenden Einblick in die au-

* Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht bei Prof. Dr. *Armin von Bogdandy* und Doktorand an der Juristenfakultät der Universität Leipzig unter Betreuung von Prof. Dr. *Markus Kotzur*, LL.M. (Duke Univ.).

ßen- und sicherheitspolitischen Grundsätze und Strategien der Regierung *Obama*.

Das Strategiepapier verpflichtet sich einem weiten Verständnis von Sicherheit. Es setzt Schwerpunkte in den Bereichen Massenvernichtungswaffen, Schwellenländer und Multilateralismus und erhebt mit Vehemenz einen US-amerikanischen Führungsanspruch innerhalb der internationalen Gemeinschaft. Das Dokument atmet den Geist einer *kantischen* Philosophie des freiheitlichen Internationalismus, stellt versteckte Bezüge zur *bellum iustum*-Lehre her und rekurriert implizit auf das politische Werk der *Founding Fathers* der Vereinigten Staaten.

Außen- und sicherheitspolitische Grundsatz- und Strategiepapiere der Vereinigten Staaten sind nicht nur für die internationale Politik von Belang. Sie können auch auf das Völkerrecht einwirken, etwa indem sie einen Beitrag zur Entstehung von Völkergewohnheitsrecht leisten oder völkerrechtliche Lehrmeinungen beeinflussen. Sie können daher auch für das Völkerrecht und die Völkerrechtswissenschaft bedeutsam werden. Aus dieser Perspektive ist besonders aufschlussreich, dass die neue nationale Sicherheitsstrategie dem Völkerrecht im Allgemeinen sowie internationalen Institutionen im Besonderen grundsätzlich positiv gegenübersteht. Ferner wird das völkerrechtlich problematische Konzept der *preemptive self-defense* als Herzstück der *Bush*-Doktrin offenbar aufgegeben und stattdessen der Fokus verstärkt auf die humanitäre Intervention und das Konzept der *Responsibility to Protect* gerichtet. Die Haltung der Vereinigten Staaten zum Internationalen Strafgerichtshof indes bleibt ambivalent.

Damit gelingt US-Präsident *Obama* die mit dem Dokument mitunter beabsichtigte Abgrenzung zur Politik seines Amtsvorgängers *George W. Bush* nur teilweise. Auch bleibt ungewiss, ob das Strategiepapier als Ausweis einer im Entstehen begriffenen *Obama-Clinton*-Doktrin taugt.

I. Heranführung und Gang der Darstellung

Im Mai 2010 hat US-Präsident *Barack Obama* die neue nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten (*National Security Strategy*, im Folgenden: NSS 2010) vorgestellt.¹ Mittels dieses Strategiepapiers ermöglicht *Obama* erstmals rund eineinhalb Jahre nach dem Amtsantritt der von ihm geführten Regierung im Januar 2009 einen umfassenden Blick auf die Beurteilung der strategischen Herausforderungen, Interessen und Ziele der Au-

¹ Eine pdf-Version des Dokuments ist verfügbar unter: <http://www.whitehouse.gov>.

ßen- und Sicherheitspolitik der Vereinigten Staaten durch das Weiße Haus. Die NSS 2010 unterscheidet sich in mancherlei Hinsicht deutlich von den beiden Strategiepapieren der Vorgängerregierung unter US-Präsident *George W. Bush* aus den Jahren 2002 und 2006 (im Folgenden: NSS 2002 und NSS 2006)². Sie weist jedoch zugleich bemerkenswerte Kontinuitäten auf, welche angesichts des Einheit stiftenden und den Wahlkampf *Obamas* bestimmenden Wechsel-Credos (*Change*)³ besonders überraschen.

Es ist das Anliegen dieses Beitrages, die nationale Sicherheitsstrategie der Regierung *Obama* von Mai 2010 vorzustellen, an ausgewählten Punkten mit den beiden Strategiepapieren der Vorgängerregierung zu vergleichen und zu bewerten. Zu diesem Zwecke soll zunächst allgemein die Rolle von Doktrinen in der US-Außen- und Sicherheitspolitik in Geschichte und Gegenwart dargestellt werden, um sodann die Rolle der nationalen Sicherheitsstrategie und deren völkerrechtliche Bedeutung zu erörtern (II.). Anschließend soll die NSS 2010 vorgestellt werden (III. 1. und 2.), wobei einige ausgewählte, aus der Perspektive des Völkerrechts bedeutsame Aspekte (III. 3.) und die politisch-philosophischen Wurzeln des Dokuments (III. 4.) besondere Berücksichtigung finden sollen; dabei soll an geeigneten Punkten der Vergleich mit den beiden Strategiepapieren der Vorgängerregierung gesucht werden.⁴ Methodisch wird in dem Beitrag regelmäßig die Häufigkeit der Verwendung einschlägiger Begrifflichkeiten in den jeweiligen Dokumenten zur Veranschaulichung herangezogen, obgleich die Anwendung dieser Methode gewisse Unschärfen birgt.

II. Die nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten

1. Grundlegung

Die Außen- und Sicherheitspolitik der Vereinigten Staaten ist beinahe seit deren Gründung durch ein hohes Maß an Prinzipienorientierung geprägt. Anders als etwa die verschiedenen Felder der Innenpolitik richtete sie sich

² Pdf-Versionen beider Dokumente sind verfügbar unter: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov>.

³ Siehe etwa *B. Obama*, *Change We Can Believe In*, 2008.

⁴ Siehe zu dieser Herangehensweise auch *P. Keller*, *Die Nationale Sicherheitsstrategie der Regierung Obama, Analysen & Argumente* 79 (2010), 3, verfügbar unter: www.kas.de; zu den Veränderungen der NSS 2006 gegenüber der NSS 2002 siehe *H. Meiertöns*, *The Doctrines of US Security Policy*, 2010, 226.

stets an spezifischen Grundsätzen und Leitlinien (Doktrinen)⁵ aus, welche zuvor von der jeweiligen Regierung erarbeitet und proklamiert worden waren. Dies war schon ein besonderes Charakteristikum US-amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik, als die Vereinigten Staaten noch nicht die Stellung der einzig verbleibenden Supermacht erreicht hatten. Davon zeugt etwa die große Bedeutung, welche die nach dem US-Präsidenten *James Monroe* benannte Doktrin⁶ im 19. Jahrhundert in den internationalen Beziehungen erlangt hat. Auch in der jüngsten Vergangenheit wurden von den Regierungen der Vereinigten Staaten immer wieder außen- und sicherheitspolitische Doktrinen proklamiert, die das Handeln der Regierung auf den entsprechenden Politikfeldern maßgeblich bestimmen sollten.⁷ Als geeignetes Medium für die umfassende Darstellung dieser Grundsätze und Strategien und deren Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit wurde dabei zunehmend der Bericht zur nationalen Sicherheitsstrategie (*National Security Strategy Report*) begriffen.

Bei dem Bericht zur nationalen Sicherheitsstrategie handelt es sich in erster Linie um ein politisches Dokument, welches im Namen des US-Präsidenten und unter der Leitung des Nationalen Sicherheitsrates (*National Security Council*) erarbeitet wird.⁸ Es skizziert die außen- und sicherheitspolitische Lage aus Sicht der Vereinigten Staaten, formuliert die sich hieraus ergebenden Herausforderungen und Chancen und beschreibt politische Lösungsstrategien. Der Bericht war ursprünglich als Mittel regelmäßiger Kommunikation zwischen Präsident und Kongress und als konkreter Ausdruck der Verantwortlichkeit der Exekutive gegenüber der Legislative konzipiert. Heute dient die NSS vornehmlich dazu, innerhalb der Regierung politische Prioritäten zu setzen und diese dem Kongress, dem US-amerikanischen Volk und der Welt kundzutun.⁹ Ferner lässt sie sich als Rahmen für die Gesamtheit aller weiteren Strategiepapiere begreifen, die

⁵ Zum Begriff der Doktrin, siehe *H. Meiertöns*, Die Doktrinen U.S.-amerikanischer Sicherheitspolitik, 2005, 247: Doktrin als "rechtssatzähnliche Einkleidung einer politischen Verhaltensmaxime". Ferner *T. Grant*, Doctrines (Monroe, Hallstein, Brezhnev, Stimson), in: R. Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, 2008, Online-Edition, verfügbar unter: www.mpepil.com.

⁶ In Bezug auf deren Auswirkungen auf das Völkerrecht siehe unten II. 2.; eine detaillierte Darstellung bei *H. Kraus*, Die Monroedoktrin in ihren Beziehungen zur amerikanischen Diplomatie und zum Völkerrecht, 1913, 351 ff.

⁷ Zum Ganzen *H. Meiertöns* (Anm. 5), 23, 43 ff. und 181 ff.

⁸ *P. Keller* (Anm. 4), 3; zum Nationalen Sicherheitsrat siehe <http://www.whitehouse.gov>.

⁹ *P. Keller* (Anm. 4), 3; *K. de Young*, Obama Redefines National Security Strategy, Looks Beyond Military Might, *The Washington Post*, 27.5.2010, verfügbar unter: <http://www.washingtonpost.com>; präziser *D. Snider*, The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision, 1995, 5 f., verfügbar unter: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil>.

innerhalb der Regierung – allen voran im Verteidigungsministerium – erarbeitet werden.¹⁰

Rechtsgrundlage für die Ausarbeitung und Veröffentlichung der nationalen Sicherheitsstrategie ist der *National Security Act* aus dem Jahre 1947 in seiner im Jahre 1986 durch den *Goldwater-Nichols Act* geänderten Fassung (50 U.S.C. § 404a).¹¹ Die Vorschrift verpflichtet den Präsidenten dazu, seine nationale Sicherheitsstrategie einmal jährlich gegenüber dem Kongress in Form eines Berichts zu erläutern, und macht bestimmte Rahmenvorgaben in Bezug auf den Inhalt des Dokuments. So soll das Dokument im Wesentlichen die außen- und sicherheitspolitische Lage aus Sicht der Vereinigten Staaten beschreiben, deren außen- und sicherheitspolitischen Interessen und Ziele definieren und auf Basis dessen geeignete und erforderliche politische Strategien festlegen. Weithin wurde dieser Berichtspflicht jedoch nicht konsequent Genüge getan, so hat etwa die Regierung unter *George W. Bush* in ihrer achtjährigen Amtszeit lediglich zwei solche Strategiepapiere (NSS 2002 und 2006) erarbeitet und veröffentlicht.¹²

2. Völkerrechtliche Bedeutung

Wie erwähnt, handelt es sich bei der nationalen Sicherheitsstrategie in erster Linie um ein politisches und kein rechtliches Dokument. Es handelt sich dabei also nicht um eine spezifische völkerrechtliche Handlungsform oder gar einen völkerrechtlichen Rechtssatz. Insbesondere lässt sie sich nicht als verbindliche unilaterale Erklärung im Sinne des Völkerrechts¹³ begreifen, da es hierzu bereits am erforderlichen Selbstbindungswillen der Vereinigten Staaten und dessen Kundgabe fehlt.¹⁴

Dennoch kann eine nationale Sicherheitsstrategie für das Völkerrecht von Belang und daher Gegenstand seiner Wissenschaft sein.¹⁵ Aufgrund der Na-

¹⁰ *K. de Young* (Anm. 9).

¹¹ Siehe US-Präsident *B. Obama*, Message from the President Regarding the National Security Strategy, 27.5.2010, verfügbar unter: <http://www.whitehouse.gov>; der Gesetzestext ist verfügbar unter: <http://www.law.cornell.edu>.

¹² *P. Keller* (Anm. 4), 3.

¹³ Dazu allgemein *A. Rubin*, The International Legal Effects of Unilateral Declarations, *AJIL* 71 (1977), 1 ff.; *V. Rodríguez Cedeño/M. Torres Cazorla*, Unilateral Acts of States in International Law, in: *R. Wolfrum* (Anm. 5).

¹⁴ Konkret hierzu sowie allgemein zur Rechtsqualität der Doktrinen der US-amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik *H. Meiertöns* (Anm. 5), 247 f.

¹⁵ *W. Nagan/C. Hammer*, The New Bush Doctrine and the Rule of Law, *Berkley Journal of International Law* 22 (2004), 375 (382): Nationale Sicherheitsdoktrinen sogar als "important, often underappreciated aspect of international law".

tur des Völkerrechts als Kooperationsrechtsordnung und dessen Besonderheiten in Bezug auf Rechtsetzung, -anwendung und -durchsetzung kommt dort der Logik der internationalen Politik und damit den Äußerungen einflussreicher politischer Akteure eine bedeutende Rolle zu. Dementsprechend können auch ein politisches Dokument und darin geäußerte politische Haltungen mittel- oder langfristig völkerrechtliche Bedeutung erlangen, auch und gerade dann, wenn es maßgeblichen Organen besonders einflussreicher internationaler Akteure wie den USA zuzurechnen ist. So können Doktrinen US-amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere solche Inhalte, die über geltendes Recht hinausgehen, etwa *de lege ferenda* Wirkung entfalten.¹⁶ Als Beispiel für die Auswirkungen einer solchen Doktrin auf die Entwicklung des Völkerrechts kann die *Monroe-Doktrin* aus dem Jahre 1823 dienen.¹⁷ Sie beeinflusste die „Interventionslehre“, die „Entwicklung des Grundsatzes von der völkerrechtlichen Gleichheit aller selbstständigen Staaten“, die „Entwicklung des Arbitrationsgedankens“ sowie die „Lehre vom Gebietserwerb“.¹⁸

Freilich sind weder Art und Weise, noch Maß und Zeitraum der rechtsgestaltenden Wirkung einer außen- und sicherheitspolitischen Doktrin bzw. einer nationalen Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten präzise fassbar und scharf abzugrenzen.¹⁹ Dementsprechend soll der Gegenstand der nachfolgenden Erörterungen bewusst auf deren möglichen Beitrag zur Entstehung von Gewohnheitsrecht (a.) sowie zur Entstehung, Festigung oder Änderung völkerrechtlicher Lehrmeinungen (b.) beschränkt sein.

a) Potentieller Beitrag zur Entstehung von Gewohnheitsrecht

Eine politische Erklärung wie die nationale Sicherheitsstrategie kann bestehendes Gewohnheitsrecht²⁰ in Worte kleiden, begrifflich fassbar machen

¹⁶ H. Meiertöns (Anm. 5), 21 ff. und 238 ff.

¹⁷ H. Kraus (Anm. 6), 351 ff.; aktueller H. Meiertöns (Anm. 5), 43 ff.

¹⁸ H. Kraus (Anm. 6), 352 f.

¹⁹ Konkret zur *Monroe-Doktrin* H. Kraus (Anm. 6), 352 f.; einen Kategorisierungsversuch unternimmt H. Meiertöns (Anm. 5), 238 ff.

²⁰ Das Völkergewohnheitsrecht ist neben dem Völkervertragsrecht und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen eine der drei in Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut genannten, klassischen Rechtsquellen des Völkerrechts. Es setzt sich aus einem Praxiselement (*consuetudo*) und einem Rechtsüberzeugungselement (*opinio iuris*) zusammen. Vgl. A. Pellet, in: A. Zimmermann/C. Tomuschat/K. Oellers-Frahm, *The Statute of the International Court of Justice – A Commentary*, 2006, Art. 38 Rn. 205 ff.; W. Graf Vitzthum, in: W. Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 4. Aufl. 2007, 67; T. Stein/C. von Butlar, *Völkerrecht*, 12. Aufl. 2009, 39.

und so bestätigen.²¹ Sie kann in diesem Fall insbesondere Ausdruck der Rechtsüberzeugung eines Staates sein, aber auch Hinweise auf die Praxis geben. Von einer reinen Bestätigung anerkannter gewohnheitsrechtlicher Völkerrechtssätze ist die Rolle politischer Erklärungen bei der Entstehung neuen Gewohnheitsrechts zu unterscheiden.

Allein eine Erklärung wie die Nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten vermag noch nicht selbständig neues Gewohnheitsrecht zu erzeugen. Selbst für den unwahrscheinlichen Fall, dass sich aus solch einem politischen Dokument Hinweise auf die notwendige *opinio iuris* ergeben sollten, fehlt es jedenfalls aber an der *consuetudo*, welche stets eines gewissen Maßes an Verbreitung (global, regional oder lokal) und damit an Mehrheitigkeit bedarf.²² Es ist jedoch denkbar, dass eine nationale Sicherheitsstrategie etwa durch eine in dem Dokument enthaltene rechtspolitische Forderung *de lege ferenda* einen substantiellen Impuls zur Entstehung eines neuen Rechtssatzes des Gewohnheitsrechts gibt. Wenngleich im Prinzip jede Strategieerklärung eines Staates entsprechende Wirkung haben könnte, ist es doch gerade die Bedeutung der Vereinigten Staaten in den internationalen Beziehungen sowie die mittel- und langfristige Orientierung und weltweite Verbreitung des Dokuments, die eine rechtserzeugende Wirkung begründen oder verstärken können. Durch ausdrückliche Zustimmung oder konformes Verhalten anderer Staaten und internationaler Akteure kann im Ergebnis ein Rechtssatz mit dem entsprechenden Inhalt zur Entstehung kommen. Auf diese Weise vermögen sich Inhalte des Dokuments, die ursprünglich über geltendes Recht hinausgingen, „in den Bereich der völkerrechtlichen Legalität“²³ zu erheben.²⁴

b) Potentieller Einfluss auf völkerrechtliche Lehrmeinungen

Bei einer außen- und sicherheitspolitischen Strategie, erarbeitet und proklamiert im Namen eines Staats- oder Regierungschefs, handelt es sich freilich nicht um eine völkerrechtliche Lehrmeinung.²⁵ Dies gilt auch dann,

²¹ H. Meiertöns (Anm. 5), 248: „deklaratorische Wiederholung geltenden Rechts“.

²² H. Meiertöns (Anm. 5), 247 f.

²³ H. Meiertöns (Anm. 5), 25.

²⁴ T. Grant, Doctrines (Monroe, Hallstein, Brezhnev, Stimson), in: R. Wolfrum (Anm. 5): „The legal (...) significance of the doctrines is perhaps that, as articles of State practice, they may contribute to the formation of rules of customary international law.“ Kritisch dagegen H. Meiertöns (Anm. 5), 248; siehe dort auch zu den Grenzen der Verrechtlichung (239 f.).

²⁵ Völkerrechtliche Lehrmeinungen sind keine Rechtsquellen des Völkerrechts im Sinne des Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut, sondern nach Art. 38 Abs. 2 IGH-Statut nur Hilfsmittel zur

wenn Völkerrechtler an der Ausarbeitung der Strategie beteiligt waren. In jedem Falle fehlt es am wissenschaftlichen Element, welches dem Begriff der "Lehrmeinung der fähigsten Völkerrechtler" eigen ist. Es ist jedoch denkbar, dass diejenigen Elemente einer nationalen Sicherheitsstrategie, die rechtliche Aussagen zur geltenden oder zu einer angestrebten Rechtslage treffen, den einschlägigen völkerrechtlichen Diskurs aktivieren oder beeinflussen. So kann die Proklamation einer solchen Strategie die Bildung einheitlicher Rechtsüberzeugungen fördern oder zur Etablierung divergierender oder zur Änderung bestehender Rechtsmeinungen beitragen. Aus diesem Blickwinkel kann ein solches, ursprünglich politisches Dokument mittelbar zur rechtswissenschaftlichen Durchdringung bestimmter Themenkomplexe beitragen und so mittel- bis langfristig normative Wirkungen erzeugen. Ein Beispiel hierfür ist die breite und vielschichtige Diskussion um das Konzept der *preemptive self-defense* der sog. *Bush-Doktrin* infolge der Veröffentlichung der NSS 2002, welche die bisherige Debatte um zahlreiche Nuancen zu erweitern vermochte (s.u.).²⁶

III. Die nationale Sicherheitsstrategie von Mai 2010

1. Grundlegung

Der Wahlkampf des amtierenden US-Präsidenten *Obama* stand unter einem selbstbewusst vorgetragenen obgleich in mancherlei Hinsicht wenig substantiierten Wechsel-Credo (*Change*),²⁷ mittels dessen sich der Kandidat von der zuletzt in weiten Teilen der US-amerikanischen Bevölkerung mit Ablehnung aufgenommenen Politik des damaligen US-Präsidenten *George W. Bush* abzugrenzen beabsichtigte. Auch und insbesondere in der Außen- und Sicherheitspolitik wollte *Obama* einen Kurswechsel einleiten.²⁸ Mit der

Feststellung von Rechtsnormen (Rechtserkenntnisquellen). Siehe *A. Pellet* (Anm. 20), Art. 38 Rn. 320 ff.; *W. Graf Vitzthum* (Anm. 20), 73 f.

²⁶ *H. Meiertöns* (Anm. 5), 187 ff.; siehe auch *H. Meiertöns* (Anm. 4), 232 ff., insbesondere 232: "The just war theory, which prior to the Bush Doctrine was a rather theological, historical (and from a legal point of view primitive) aspect of the discussion on the legality of the use of force, has experienced a revival in the scholarly debate." Vgl. hierzu auch *J.-A. Schulze*, Der Irak-Krieg 2003 im Lichte der Wiederkehr des gerechten Krieges, 2005; *M. Evans* (Hrsg.), Just War Theory – A Reappraisal, 2005; *G. Kreis* (Hrsg.), Der "gerechte Krieg" – Zur Geschichte einer aktuellen Denkfigur, 2006; *V. Pfisterer*, Gibt es den gerechten Krieg?, Studentische Zeitschrift für Rechtswissenschaft 2011, im Erscheinen.

²⁷ *B. Obama* (Anm. 3).

²⁸ *H. Meiertöns* (Anm. 4), 225: "During the presidential campaign 2007/8, 'change' became a popular watchword in the debate on US security policy and US policy in general."

NSS 2010 hat die Regierung *Obama* nun erstmals ein umfangreiches Dokument veröffentlicht, das eine kritische Überprüfung daraufhin ermöglicht, ob sich *Obamas* Wechsel-Credo darin (noch) wiederfindet.

Die NSS 2010 ist 52 Seiten lang und damit 20 Seiten länger als die NSS 2002. Sie enthält ein dreiseitiges Vorwort von US-Präsident *Obama* und ist in vier Abschnitte mit den Titeln *Overview of National Security Strategy*, *Strategic Approach*, *Advancing Our Interests* und *Conclusion* gegliedert. Das Herzstück des Dokuments bildet der dritte Abschnitt über die Verfolgung amerikanischer Interessen (*Advancing Our Interests*), welcher allein 34 Seiten lang und in einzelne Kapitel mit den Titeln *Security*, *Prosperity*, *Values* und *International Order* untergliedert ist, die ihrerseits wiederum in zahlreiche Unterkapitel aufgeteilt sind.²⁹

In den beiden Strategiepapieren der *Bush*-Regierung wurde auf eine solche Grobgliederung verzichtet, und auf ein Vorwort und einen Überblick über die internationale Strategie der USA (*Overview of America's International Strategy*)³⁰ bzw. die nationale Sicherheitsstrategie der USA (*Overview of America's National Security Strategy*)³¹ folgten acht bzw. elf formal gleichrangige Kapitel. Der neuen Gliederungslogik der NSS 2010 lässt sich deshalb bereits eine starke Fokussierung der US-Außen- und Sicherheitspolitik auf sprichwörtlich alles überragende US-amerikanische Interessen entnehmen; ein Befund, der freilich einer inhaltlichen Analyse des Dokuments nicht vorgreifen soll und deshalb der Bestätigung bedarf.

2. Überblick über den Inhalt der nationalen Sicherheitsstrategie

a) Herangehensweise

Die Herangehensweise des Strategiepapiers folgt einem modernen Verständnis von Sicherheit. Danach wird zum einen im Sinne eines integrierten Sicherheitsbegriffes auf die Trennung von innerer und äußerer Sicherheit verzichtet.³² Zum anderen wird der Begriff nicht auf militärische, nachricht-

²⁹ So tragen beispielsweise die Unterkapitel des Kapitels *International Order* die Titel *Ensure Strong Alliances, Build Cooperation with Other 21st Century Centers of Influence, Strengthen Institutions and Mechanisms for Cooperation* und *Sustain Broad Cooperation on Key Global Challenges*.

³⁰ NSS 2002, 1 ff.

³¹ NSS 2006, 1 f.

³² NSS 2010, 10: "We are now moving beyond traditional distinctions between homeland and national security"; P. Keller (Anm. 4), 4; siehe zu diesem Verständnis von Sicherheit die

tendienstliche und polizeiliche Aspekte reduziert verstanden, sondern es werden weitere Aspekte wie etwa wirtschaftliche und soziale Belange berücksichtigt (sog. *comprehensive security approach*).³³

In der NSS 2002 dagegen standen klassische Sicherheitsthemen im Vordergrund – allen voran die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die von Massenvernichtungswaffen und deren Weiterverbreitung ausgehende Gefahr.³⁴ Doch haben auch in die NSS 2002 über die rein militärische, nachrichtendienstliche und polizeiliche Dimension von Sicherheit hinausgehende Erwägungen Eingang gefunden. So wurden auch dort Themen wie Menschenwürde, Menschenrechte, Demokratie und offene Gesellschaft als Themen von strategischer Bedeutung identifiziert.³⁵ Eine besonders hervorgehobene Bedeutung kam in dem Dokument dem Thema freie Marktwirtschaft und freier Welthandel zu (s.u.). Darüber hinaus verpflichtete sich auch die NSS 2002 ausdrücklich einem integrierten Sicherheitskonzept im Sinne einer gemeinsamen Betrachtung innerer und äußerer Sicherheit.³⁶ Insofern ist der *Comprehensive Security*-Ansatz der NSS 2010 in der NSS 2002 bereits angelegt.

Die NSS 2010 geht freilich weit darüber hinaus, indem sie selbst das US-amerikanische Haushaltsdefizit und intransparente Budgetprozesse in den US-Ministerien als strategische Themen begreift.³⁷ Durch die derart entgrenzte Verwendung des Begriffs der Sicherheit sowie durch die häufig wenig präzise und im Vagen verbleibende Diktion des Dokuments geht die NSS 2010 jener besonderen Pointierung verlustig, welche die NSS 2002 für sich beanspruchen konnte. Dies war schließlich auch Grund für Kritik, welche in dem Vorwurf gipfelte, US-Präsident *Obama* betreibe gar keine Außenpolitik.³⁸

Ausgabe der Zeitschrift Sicherheit und Frieden mit dem Themenschwerpunkt "Innere und äußere Sicherheit", S+F 2010, 67 ff.

³³ NSS 2010, 51: "This strategy calls for (...) a broad conception of what constitutes our national security." Vgl. auch *P. Keller* (Anm. 4), 4; *D. Sanger/P. Baker*, New U.S. Strategy Focuses on Managing Threats, New York Times, 27.5.2010, verfügbar unter: <http://www.nytimes.com>; zum entsprechenden Ansatz der NSS 1994 siehe: *D. Snider* (Anm. 9), 13 f.

³⁴ NSS 2002, 5 ff., 13 ff.

³⁵ NSS 2002, 1 f., 3 ff., 17 ff., 21 ff.

³⁶ NSS 2002, 31: "Today, the distinction between domestic and foreign affairs is diminishing."

³⁷ *P. Keller* (Anm. 4), 6; *D. Sanger/P. Baker* (Anm. 33). Als Ironie der Geschichte wird man es – so sei am Rande bemerkt – aus der Perspektive des Jahres 2010 ansehen müssen, wenn in diesem Zusammenhang in der NSS 2002 "problems of non-performing loans in the Japanese banking system" (S. 18) thematisiert werden.

³⁸ *P. Keller* (Anm. 4), 6: "Eindruck der Beliebigkeit"; *K.-D. Frankenberger*, Näher an der Wirklichkeit, FAZ, 18.6.2010, 8: "Mangel an Präzision" und "Beliebigkeit"; *R. Goldmann*, Obama ohne Außenpolitik, FAZ, 21.6.2010, 8.

b) Schwerpunktsetzung

Die NSS 2010 identifiziert vier übergeordnete strategische Themengebiete – Sicherheit, Wohlstand, Werte und Weltordnung.³⁹ Diese finden sich jeweils als einzelne Kapitel im Hauptabschnitt über die Verfolgung der amerikanischen Interessen wieder (s.o.).⁴⁰ Innerhalb dieser Themengebiete lassen sich jedoch vor allem vier Kernpunkte ausmachen, denen die Regierung *Obama* besondere Bedeutung beimisst: Die von Massenvernichtungswaffen, insbesondere von Nuklearwaffen, und deren Weiterverbreitung ausgehende Gefahr, der Bedeutungszuwachs der Schwellenländer, ein strategischer Multilateralismus sowie – quasi als überwölbendes Motiv – der fortbestehende und zu bekräftigende Führungsanspruch der USA.

aa) Gefahr durch Massenvernichtungswaffen und deren Weiterverbreitung

Als zentrale Bedrohung im Bereich Sicherheit qualifiziert die NSS 2010 nicht mehr den internationalen Terrorismus, welcher die NSS 2002 noch inhaltlich bestimmt hatte,⁴¹ obgleich auch der Begriff Terror (*terror*) in dem Dokument ganze 57 Mal verwendet wird. Im Zentrum der Aufmerksamkeit der Regierung *Obama* steht vielmehr die von Massenvernichtungswaffen, insbesondere Nuklearwaffen, und deren Weiterverbreitung ausgehende Gefahr, gleich ob diese von einem terroristischen Netzwerk, Staaten oder anderen Akteuren ausgeht.⁴² Zwar bilden die Themen Massenvernichtungswaffen, Proliferation und Terrorismus einen Gesamtkomplex, jedoch verschiebt die NSS 2010 gegenüber ihren Vorgängerdokumenten den Akzent zulasten des Terrorismus auf die Elemente Massenvernichtungswaffen und Proliferation.⁴³ So wird festgestellt, dass es keine größere Bedrohung für das amerikanische Volk gebe als diejenige durch Massenvernichtungswaffen.⁴⁴ Diese Schwerpunktsetzung fügt sich konsequent in das von US-Präsident *Obama* auf seiner Rede in Prag im Jahre 2009 nachdrücklich erklärte Engagement der USA für eine Welt ohne Atomwaffen ein: “So today, I state

³⁹ NSS 2010, 17.

⁴⁰ NSS 2010, 17 ff., 28 ff., 35 ff., 40 ff.

⁴¹ NSS 2002, 5 ff., siehe insbes. S. 5: “The enemy is not a single political regime or person or religion or ideology. The enemy is terrorism (...).”

⁴² So tauchen die Begriffe der Weiterverbreitung bzw. Nichtweiterverbreitung (*proliferation, nonproliferation*) in der NSS 2010 insgesamt 25 Mal, in der NSS 2006 dagegen nur 22 und in der NSS 2002 lediglich sieben Mal auf.

⁴³ P. Keller (Anm. 4), 3.

⁴⁴ NSS 2010, 4.

clearly and with conviction America's commitment to seek the peace and security of a world without nuclear weapons."⁴⁵

bb) Bedeutungsgewinn der Schwellenländer

Eine besondere Würdigung und Anerkennung findet der Bedeutungsgewinn der Schwellenländer in den internationalen Beziehungen der vergangenen Jahre. Dies wird zunächst daran deutlich, dass die USA diese Entwicklung bezüglich einiger bestimmter Akteure ausdrücklich begrüßen.⁴⁶ Ferner wird dies daran erkennbar, dass die USA denjenigen Institutionen, in deren Rahmen sich dieser Bedeutungsgewinn am deutlichsten manifestiert – allen voran die G 20 –, ebenfalls besondere Würdigung und Anerkennung zollen; dies wird schon daran deutlich, dass der Begriff G 20 in der NSS 2010 ganze 14 Mal fällt, wohingegen er in der NSS 2002 ebenso wenig vorkam wie in der NSS 2006. Schließlich fordert die Regierung *Obama* sogar ausdrücklich Reformen bestimmter internationaler Institutionen, welche dem Bedeutungszuwachs der Schwellenländer Rechnung tragen und macht sich regelrecht zum "Anwalt der Aufsteigerländer"⁴⁷. Irritierend ist vor diesem Hintergrund jedoch, dass in der NSS 2010 weder das gespannte Verhältnis der Vereinigten Staaten zu Kuba, noch das zu Venezuela thematisiert wird; ganz allgemein wird der Bedeutung Lateinamerikas in dem Dokument – wieder einmal? – nicht hinreichend Rechnung getragen.⁴⁸ Ferner ist der "übergroße Optimismus"⁴⁹ auffällig, mit welchem die Regierung *Obama* angesichts des Bedeutungsgewinns der Schwellenländer neu entstehende Kooperationsmöglichkeiten auch und gerade mit "unbequemen" Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft wie Russland und China identifiziert. So bleibt nicht nur die Möglichkeit unberücksichtigt, dass diese Akteure die ihnen von den Vereinigten Staaten zugeordnete Rolle in den internationalen Beziehungen gar nicht spielen wollen; auch die Möglichkeit, dass diese Akteure eine gänzlich andere Weltordnung anstreben als sie den Vereinigten Staaten vorschwebt, bleibt außer Betracht.⁵⁰

Bemerkenswert ist zum einen, dass im Zusammenhang mit der Anerkennung des Bedeutungsgewinns der Schwellenländer – ebenso wie auch im

⁴⁵ US-Präsident *B. Obama*, Remarks in Prague, 5.4.2009, verfügbar unter: <http://www.whitehouse.gov>.

⁴⁶ NSS 2010, 27 und 43: "We value India's growing leadership (...)" – "We welcome a China that takes on a responsible leadership role (...)."

⁴⁷ *K.-D. Frankenberger* (Anm. 38), 8.

⁴⁸ *P. Keller* (Anm. 4), 6.

⁴⁹ *P. Keller* (Anm. 4), 5.

⁵⁰ *P. Keller* (Anm. 4), 5.

Rahmen der Erwägungen zu Iran und Nordkorea – regelmäßig Termini bemüht werden, die Elemente eines umfassenderen Konzepts der Gegenseitigkeit zu artikulieren scheinen. So wird mehrfach die Kombination von Rechten und Verantwortung (*rights and responsibilities*) sowie der Begriff der internationalen Verpflichtungen (*international obligations*) verwendet. Dies entspricht den von US-Präsident *Obama* bereits in seiner Rede an der Kairoer Universität entfalteten Topoi.⁵¹ Hierdurch sollen die Schwellenländer auf ihre parallel zu ihrer Bedeutung gewachsene Verantwortung hingewiesen werden. Ferner soll so möglicherweise implizit ihre als wenig konstruktiv empfundene Rolle beim Klimagipfel in Kopenhagen im Jahr 2009 thematisiert werden.⁵² Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang auch die in augenfälligem Kontrast zur “weichen” Diktion des Gesamtdokuments⁵³ stehenden Drohungen gegenüber China und Russland: So heißt es, die Vereinigten Staaten würden das militärische Modernisierungsprogramm der Volksrepublik beobachten und sich entsprechend darauf vorbereiten, dass US-amerikanische Interessen und Verbündete nicht beeinträchtigt werden.⁵⁴ Ferner kündigen die Vereinigten Staaten an, die Souveränität und die territoriale Integrität der Nachbarn Russlands zu unterstützen.⁵⁵ Es lässt sich also insoweit festhalten, dass die NSS 2010 die gewachsene Bedeutung der Schwellenländer identifiziert, analysiert und Strategien für den Umgang mit diesem Phänomen entwickelt. “Nicht mehr der Krieg gegen den Terrorismus oder die Waffengänge in Afghanistan und im Irak stehen im Zentrum der amerikanischen Sicherheitspolitik, sondern die Erkenntnis, dass das internationale System im Wandel begriffen ist.”⁵⁶

Selbiges galt jedoch durchaus mehr als nur in Ansätzen bereits für die NSS 2002. Auch dort wurde der Bedeutungszuwachs anderer globaler Machtzentren anerkannt und die Kooperation gesucht.⁵⁷ Tatsächlich aber bildete dieser Themenkomplex keinen solchen Schwerpunkt wie in der NSS 2010. Anders als die NSS 2010 formulierte die NSS 2002 jedoch sehr deutlich ihre Bedenken im Hinblick auf gewisse tiefe Meinungsverschiedenhei-

⁵¹ US-Präsident *B. Obama*, Remarks at Cairo University, 4.6.2009, verfügbar unter: <http://www.whitehouse.gov>.

⁵² Ein Versäumnis erkennt diesbezüglich *P. Keller* (Anm. 4), 6: “In anderem Zusammenhang (...) verschweigt [die NSS 2010] aber die schwierigen Lehren aus der Konferenz von Kopenhagen.”

⁵³ *P. Keller* (Anm. 4), 4: “Wo Bush präzise Formulierungen und auch provokative Klarheit wählte, verwendet Obama den besänftigenden Weichzeichner.”

⁵⁴ NSS 2010, 43.

⁵⁵ NSS 2002, 44.

⁵⁶ *P. Keller* (Anm. 4), 3.

⁵⁷ NSS 2002, 25 ff., insbesondere 27: “We welcome the emergence of a strong, peaceful, and prosperous China.”

ten (*profound disagreements*),⁵⁸ wobei etwa in Bezug auf China konkret die Taiwan-Frage und die Menschenrechte angesprochen wurden. Unklar ist und bleibt deshalb, ob die avisierte Politik der Regierung *Obama* in Bezug auf maßgebliche Schwellenländer und andere bedeutende Akteure der internationalen Beziehungen tatsächlich jenen Wandel mit sich bringt, der seinerzeit den Präsidentschaftswahlkampf *Obamas* beherrschte.

cc) Strategischer Multilateralismus

Die NSS 2010 verfolgt das Ziel einer gerechten und nachhaltigen Weltordnung (*just and sustainable international order*),⁵⁹ welche sich daran messen lassen muss, ob sie Kooperation fördert und Ergebnisse erzielt.⁶⁰ Entsprechend atmet das gesamte Dokument den Geist eines *Wilson'schen* Multilateralismus⁶¹ und enthält an zahlreichen Stellen ein kraftvolles Ja zum kooperativen Multilateralismus, d.h. zur intergouvernementalen Zusammenarbeit, ebenso wie zum institutionalisierten Multilateralismus der internationalen Organisationen. Dies lässt sich schon daran ablesen, dass der Begriff der internationalen Institutionen (*international institutions*) im gesamten Dokument 19 Mal auftaucht, während er in der NSS 2006 ebenso wie in der NSS 2002 nur vier Mal vorkommt. Auch der Begriff der Vereinten Nationen (*United Nations*) wird in der NSS 2010 (10) mehr als doppelt so häufig verwendet wie in der NSS 2006 (4) und fünf Mal so häufig wie in der NSS 2002 (2). Ein weiterer Hinweis ist der Umstand, dass ein ganzes Unterkapitel den Titel *Strengthen Institutions and Mechanisms for Cooperation*⁶² trägt.

Hinter der hier zum Ausdruck kommenden Konzeption steckt ein "unideologischer Pragmatismus",⁶³ der dazu führt, "dass die amerikanische Treue zu alten Bündnissen mit einer Qualifikation verbunden ist: Es muss etwas dabei herauskommen, es müssen Ergebnisse geliefert werden."⁶⁴ Die NSS 2010 entfaltet mithin die Idee eines Primats der Ergebnisorientierung.⁶⁵ Der Rechtsberater des US-Außenministeriums *Harold Koh* bezeichnete diesen Ansatz der Außen- und Sicherheitspolitik der Regierung *Obama* zuletzt auf einer Rede auf der Jahrestagung der American Society of Internati-

⁵⁸ NSS 2002, 28.

⁵⁹ NSS 2010, 12.

⁶⁰ NSS 2010, 12.

⁶¹ *P. Keller* (Anm. 4), 4.

⁶² NSS 2010, 46 ff.

⁶³ *K.-D. Frankenberger* (Anm. 38), 8.

⁶⁴ *K.-D. Frankenberger* (Anm. 38), 8.

⁶⁵ *K.-D. Frankenberger* (Anm. 38), 8.

onal Law (ASIL) als eine Mischung aus Prinzip und Pragmatismus (*blend of principle and pragmatism*)⁶⁶ und belegte ihn mit dem Begriff des “Strategischen Multilateralismus” (*Strategic Multilateralism*)⁶⁷ – einem Terminus, der sowohl begrifflich als auch konzeptionell an die Politik der Regierung *Clinton* anknüpft. Die ehemalige US-Außenministerin *Madeleine Albright* hatte das außen- und sicherheitspolitische Konzept der Regierung *Clinton* seinerzeit als entschlossenen Multilateralismus (*Assertive Multilateralism*) beschrieben, worunter sie das Ausfüllen einer Führungsrolle in einem multilateralen Rahmen (“*having a leadership role within a multilateral setting*”⁶⁸) verstand. Damit lieferte sie der Regierung *Obama* gewiss mehr als nur das Stichwort für deren aktuellen Politikansatz, denn die beiden Konzepte weisen auch substantielle Parallelen auf, da auch im Politikansatz der Regierung *Obama* nicht nur dem Multilateralismus (s.o.), sondern auch der Führungsrolle der Vereinigten Staaten (s.u.) eine besondere Bedeutung zugemessen wird.

Die NSS 2002 dagegen stützte sich ausdrücklich auf einen individuell amerikanischen Internationalismus (*distinctly American internationalism*)⁶⁹ und war damit ebenfalls einer Suprematie US-amerikanischer Interessen verpflichtet. Zugleich stand sie der Idee des Multilateralismus weniger negativ gegenüber als gemeinhin angenommen, und es ließ sich ihr ein bedingtes Ja zum Multilateralismus entnehmen; die NSS 2006 stand dem Multilateralismus im Vergleich dazu noch positiver gegenüber.⁷⁰ Doch bereits der NSS 2002 lag ausdrücklich die Überzeugung zugrunde, dass keine Nation alleine eine sicherere und bessere Welt schaffen könne, und dass Bündnisse und multilaterale Institutionen dagegen die Kraft der freiheitsliebenden Nationen vervielfachen könnten.⁷¹ Allein der Begriff der Koalition der Willigen (*Coalition of the Willing*),⁷² welcher in diesem Zusammenhang als ergänzendes Instrument multilateral angelegter US-amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik eingeführt wurde, ist heute vor dem Hintergrund der völkerrechtlich problematischen US-geführten Intervention im Irak negativ konnotiert. Dies gilt ferner für die ebenfalls in dem Dokument enthaltenen

⁶⁶ Rechtsberater des US-Außenministeriums *H. Koh*, Address to ASIL, 25.5.2010, verfügbar unter: <http://faisalkutty.com>.

⁶⁷ *H. Koh* (Anm. 66).

⁶⁸ US-Außenministerin *M. Albright*, Speech to US Congress, 24.6.1993, U.S. Congress, House of Representatives 1994, 13.

⁶⁹ NSS 2002, 1; in der NSS 2006 ist dieser Begriff indes nicht mehr zu finden.

⁷⁰ Zu den Veränderungen der NSS 2006 gegenüber der NSS 2002 siehe *H. Meiertöns* (Anm. 4), 226.

⁷¹ NSS 2002, III (Vorwort); vgl. ferner NSS 2002, 18 zur internationalen Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung.

⁷² NSS 2002, III (Vorwort) und 11.

und dessen Wahrnehmung in der breiten Öffentlichkeit bestimmenden scharfen Äußerungen zum potentiellen unilateralen Vorgehen der Vereinigten Staaten, welche sich allerdings teilweise – und fast identisch – auch in der NSS 2010 wiederfinden (s.u.).⁷³

dd) US-amerikanischer Führungsanspruch

Der in der NSS 2010 so kraftvoll bejahte multilaterale Politikansatz geht ausweislich des Strategiepapiers keineswegs mit einem Verzicht auf die Ausrichtung der Außen- und Sicherheitspolitik an US-amerikanischen Interessen einher. Vielmehr kommt der Durchsetzung amerikanischer Interessen, welche aus Sicht der USA mit den Interessen der meisten übrigen Staaten korrespondieren, eine besondere Bedeutung zu.⁷⁴ „Auch unter Barack Obama verstehen sich die USA als globale Ordnungsmacht. (...) Die unangefochtene militärische Vormachtstellung soll auch unter der Regierung Obama erhalten bleiben.“⁷⁵ Vor diesem Hintergrund kommt in der NSS 2010 dem Begriff der Führung (*leadership*) eine Schlüsselfunktion zu. Dies wird schon anhand dessen beinahe inflationärer Verwendung deutlich: er findet sich im ganzen Dokument 59 Mal, davon allein zwölf Mal als amerikanische Führung (*American leadership*). In der NSS 2002 sowie der NSS 2006 hingegen tauchte der Begriff der Führung lediglich jeweils fünf Mal auf. Bemerkenswert ist auch hier die Parallele zur Politik der Regierung *Clinton*, da auch in den nationalen Sicherheitsstrategien aus den Jahren 1996 und 1998 der Begriff Führung auffallend häufig vorkam. Weiterhin wird dieser Befund – multilateraler Politikansatz bei Beanspruchung einer Führungsrolle – auch durch eine textlich-inhaltliche Analyse bestätigt: So wird etwa die gebotene Stärkung der internationalen Institutionen regelmäßig auf die Interessen der Vereinigten Staaten bezogen. Diese sollen angesichts negativer Erfahrungen in der jüngsten Vergangenheit nunmehr im Rahmen institutioneller Strukturen zur Geltung gebracht werden.⁷⁶ Schließlich hat auch US-Außenministerin *Hillary Clinton* zuletzt auf einer Rede vor der *Brookings Institution* erklärt, die Vereinigten Staaten würden ihren Einfluss von nun an verstärkt indirekt und vermittelt durch internationale Instituti-

⁷³ NSS 2002, 6 und 31; vgl. NSS 2010, 22.

⁷⁴ Siehe allein den Titel des dritten Abschnitts „Advancing our Interests“, NSS 2010, 17 ff.

⁷⁵ *P. Keller* (Anm. 4), 4; vgl. dort (S. 6) aber die Ausführungen zu den diesem Ziel zuwiderlaufenden Kalkulationen hinsichtlich des Verteidigungshaushalts.

⁷⁶ Siehe z.B. NSS 2010, 12 f.

onen als direkt ausüben; sie hat damit einen Ansatz beschrieben, den sie als *Smart Power* bezeichnet.⁷⁷

c) Weitere Beobachtungen

Die NSS 2010 verrät schließlich das gespannte Verhältnis der Regierung *Obama* zur Politik der Vorgängerregierung unter *George W. Bush*.⁷⁸ So ist zum einen die US-geführte Intervention im Irak stets mit einem Moment des Gutdünkens und der Willkür versehen.⁷⁹ Zum anderen wird bewusst auf die Benutzung einiger Begrifflichkeiten aus dem “politischen Wörterbuch” der *Bush*-Regierung verzichtet: Erstens wird der islamistische Hintergrund des internationalen Terrorismus nicht mehr erwähnt, sondern stattdessen der neutrale Begriff des gewalttätigen Extremismus (*violent extremism*) kultiviert.⁸⁰ In der NSS 2002 hieß es noch, der Krieg gegen den Terror sei kein Zusammenprall der Kulturen (*clash of civilizations*),⁸¹ sondern offenbare vielmehr einen Zusammenprall innerhalb einer Kultur (*clash inside a civilization*) – einen Kampf um die Zukunft der muslimischen Welt.⁸² Die NSS 2006 nannte den Kampf gegen den militanten islamistischen Radikalismus gar den großen ideologischen Konflikt des frühen 21. Jahrhunderts.⁸³ Zweitens tauchen mit den Begriffen des Schurkenstaats (*rogue state*) und des Krieges gegen den Terror (*war on terror*) Termini nicht mehr auf,⁸⁴ welche sich nicht nur zahlreiche Male in den beiden nationalen Sicherheitsstrategien der *Bush*-Regierung fanden, sondern generell und bis

⁷⁷ H. Clinton, Remarks on Obama Administration’s National Security Strategy, Brookings Institution, 27.5.2010, verfügbar unter: <http://www.state.gov>: “We are shifting from mostly direct exercise and application of power to a more sophisticated and difficult mix of indirect power and influence.”

⁷⁸ D. Sanger/P. Baker (Anm. 33): “Many subtle slaps at former President George W. Bush.”

⁷⁹ NSS 2010, 1: “(...) decided to fight a war in Iraq”, NSS 2010, 8: “decision to go to war on Iraq”.

⁸⁰ Vgl. u.a. NSS 2010, 3, 8, 11 etc.; P. Keller (Anm. 4), 3; C. Rajgobita, Obama Rids Terror Lexicon of “Islamic Radicalism”, The Times of India, 28.5.2010, verfügbar unter: <http://timesofindia.indiatimes.com> sowie J. Brennan, Antiterrorismus-Berater der Regierung *Obama*: “Nor do we describe our enemy as jihadists or Islamists, (...)”, zitiert nach K. de Young (Anm. 9).

⁸¹ Gewiss in Anspielung auf das Werk von S. Huntington, *Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, 1. Aufl. 1998; deutsche Ausgabe: *Kampf der Kulturen – Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, 1. Aufl. 2002.

⁸² NSS 2002, 31.

⁸³ NSS 2006, 36.

⁸⁴ P. Keller (Anm. 4), 5.

heute mit der Außen- und Sicherheitspolitik der *Bush*-Regierung assoziiert werden; so wurde etwa der Terrorismus als solcher in der NSS 2002 ausdrücklich als Feind bezeichnet.⁸⁵ Die Regierung *Obama* dagegen hat nicht nur in der NSS 2010, sondern generell Abstand von der Verwendung des Terminus *war on terror* genommen.⁸⁶

3. Ausgewählte völkerrechtliche Aspekte

Ein besonders großer Unterschied der beiden Strategiepapiere lässt sich indes beim Thema der Gewaltanwendung in den internationalen Beziehungen, insbesondere beim Aspekt der antizipatorischen Selbstverteidigung, ausmachen.

a) Die antizipatorische Selbstverteidigung

Die Veröffentlichung der NSS 2002, in welcher die Vereinigten Staaten für sich das Recht zur präemptiven Selbstverteidigung (*preemptive self-defense*) beanspruchten, hatte eine breite und vielschichtige Diskussion um die völkerrechtliche Zulässigkeit dieses Konzepts ausgelöst.⁸⁷ Daher durfte mit Spannung erwartet werden, ob und wie sich die Regierung *Obama* zu diesem umstrittenen Konzept verhält, dessen völkerrechtlicher Rahmen nachfolgend cursorisch nachvollzogen werden soll.

aa) Rechtliche Grundlegung

Die Rechtmäßigkeit der Anwendung von Gewalt zum Zwecke der Selbstverteidigung richtet sich nach Art. 51 UN-Charta als Ausnahme vom universellen Gewaltverbot in Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta.⁸⁸ Danach beein-

⁸⁵ NSS 2002, 5: "The enemy is terrorism (...)."

⁸⁶ *J. Solomon*, US Drops "War on Terror" Phrase, Clinton says, *The Wall Street Journal*, 31.3.2009, verfügbar unter: <http://online.wsj.com>.

⁸⁷ *H. Meiertöns* (Anm. 5), 187 ff.; siehe auch *H. Meiertöns* (Anm. 4), 232 ff.; *V. Pfisterer*, Die Problematik der völkerrechtlichen Beurteilung antizipatorischer Selbstverteidigung, *Leipziger Juristisches Jahrbuch* 2 (2005), 163 ff.

⁸⁸ Die Vorschrift des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta verbietet jegliche Drohung mit und Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen. Bei diesem geschriebenen Gewaltverbot handelt es sich ebenso wie bei dem parallel dazu gewohnheitsrechtlich geltenden Gewaltverbot um eine Norm des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*), vgl. *Nicaragua Case*, ICJ Reports 1986, 14, 100 und 147; *M. Donner*, Die Begrenzung bewaffneter Konflikte durch das moderne *ius ad bellum*, AVR 33 (1995), 168, 200; *D. Schindler*, Die Grenzen des völker-

trächtig die UN-Charta “im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, (...)” Die Vorschrift des Art. 51 UN-Charta hat in der Geschichte der Vereinten Nationen schon häufig und in vielerlei Hinsicht Anlass zu Diskussionen über Grund und Reichweite des völkerrechtlichen Selbstverteidigungsrechts gegeben.⁸⁹ Besonders umstritten war seit jeher die Frage, ob und inwieweit antizipatorische Selbstverteidigung in den internationalen Beziehungen von der Vorschrift umfasst und damit rechtmäßig ist.⁹⁰ Vereinfachend lassen sich mit Blick auf den Diskussionsstand zu dieser Frage im Wesentlichen drei Ansichten unterscheiden:

Nach zweien dieser Ansichten richtet sich die präventive Selbstverteidigung ausschließlich nach der Wendung “im Falle eines bewaffneten Angriffs” (*if an armed attack occurs*) in Art. 51 UN-Charta, wobei eine der beiden Ansichten die Vorschrift so versteht, dass ein bewaffneter Angriff tatsächlich vorliegen, d.h. bereits begonnen haben muss, während die andere Ansicht sie so versteht, dass danach präventive Selbstverteidigung möglich ist.⁹¹ Die dritte Auffassung sieht in der Bezugnahme der Vorschrift des Art. 51 UN-Charta auf das “naturgegebene Recht” (*inherent right*) einen Verweis auf das bereits vor Inkrafttreten der UN-Charta gewohnheitsrechtlich geltende Selbstverteidigungsrecht, welches nach dieser Auffassung parallel zur UN-Charta fortbesteht und wonach präventive Selbstverteidigung zulässig sein soll.⁹²

Beide Auffassungen jedoch, die präventive Selbstverteidigung für zulässig erachten, tun dies nur im Rahmen der im sog. *Caroline*-Fall aus dem Jahre 1837 geprägten *Webster*-Formel.⁹³ Diese setzt voraus, dass die drohende

rechtlichen Gewaltverbots, in: Berichte DGVR 26 (1986), 11, 14; S. Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, 1992, 32 f.; differenzierend: H. Fischer, in: K. Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl. 2004, 1086; A. Randelzhofer, in: B. Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, 1991, Art. 2 Ziff. 4 Rn. 56.

⁸⁹ Statt aller A. Randelzhofer (Anm. 88), Art. 51 Rn. 1 ff.

⁹⁰ Dazu detailliert A. Randelzhofer (Anm. 88), Art. 51 Rn. 34 ff.; V. Pfisterer (Anm. 87), 163 ff.

⁹¹ Siehe statt vieler (vor allen Dingen zur ersten Auffassung) D. Murswiek, Die amerikanische Präventivkriegsstrategie und das Völkerrecht, NJW 2003, 1014 (1017); M. Krugmann, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Völkerrecht, 2004, 24; Y. Dinstein, War, Aggression and Self-Defence, 4. Aufl. 2005, 182 ff.; A. Randelzhofer (Anm. 88), Art. 51 Rn. 34 mit weiteren Nachweisen.

⁹² D. Bowett, Self-Defense in International Law, 1958, 187; M. McDougal, The Soviet-Cuban Quarantine and Self-Defense, AJIL 57 (1963), 597 ff.; vgl. ferner die Nachweise bei Y. Dinstein (Anm. 91), 183 Fn. 49.

⁹³ Zum *Caroline*-Fall und der *Webster*-Formel siehe C. Greenwood, The Caroline, in: R. Wolfrum (Anm. 5).

Gefahr unmittelbar und überwältigend ist und keine Wahl und keinen Raum für Überlegungen lässt (*“necessity of self-defence instant, overwhelming, leaving no choice of means and no moment for deliberation”*).⁹⁴

bb) Das Konzept der *preemptive self-defense* der *Bush*-Doktrin

Die NSS 2002 gilt als das Grundlagendokument der sog. *Bush*-Doktrin,⁹⁵ in deren Zentrum das Recht auf unilaterale und präemptive – im Gegensatz zu präventiver – Selbstverteidigung (*preemptive self-defense*) steht. Der entscheidende Satz in der NSS 2002 lautete wie folgt: “we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of selfdefense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country”.⁹⁶ Begründet wurde dieser Ansatz mit dem Hinweis darauf, dass das Konzept der präventiven Selbstverteidigung im Völkerrecht schon seit Jahrhunderten anerkannt sei, wenn auch gebunden an das Erfordernis des unmittelbar bevorstehenden Angriffs.⁹⁷ Dieses Unmittelbarkeitskriterium müsse nunmehr an die Gegebenheiten und Realitäten des 21. Jahrhunderts angepasst und entsprechend erweitert oder gar völlig aufgegeben werden.⁹⁸

Diese weite Auslegung des Unmittelbarkeitserfordernisses bzw. der völlige Verzicht darauf mittels des Konzepts der *preemptive self-defense* rief in vielen Teilen der Welt negative Reaktionen hervor und konnte daher nicht zu bindendem Völkerrecht erstarken. Es wurde weder die UN-Charta entsprechend angepasst, noch konnte angesichts heftigen Widerspruchs großer Teile der Staatenwelt neues Gewohnheitsrecht entstehen.⁹⁹ Damit wurden in der NSS 2002 erstmals seit der Erklärung seines Korollars zur *Monroe*-Doktrin durch den US-Präsidenten *Theodore Roosevelt* Anfang des 20. Jahrhunderts Grundsätze zur Gewaltanwendung in den internationalen Be-

⁹⁴ *D. Webster*, Diplomatische Note an Lord *Ashburton*, 24.4.1841, zitiert nach *C. Greenwood* (Anm. 93).

⁹⁵ Zu Begriff und Inhalt der *Bush*-Doktrin *H. Meiertöns* (Anm. 5), 187 ff.

⁹⁶ NSS 2002, 6.

⁹⁷ NSS 2002, 15.

⁹⁸ NSS 2002, 15; unklar ist, ob hier der Zustand *de lege lata* oder ein Zustand *de lege ferenda* gemeint ist, vgl. *M. Bothe*, Terrorism and the Legality of Pre-emptive Force, EJIL 14 (2003), 227 (231 f.); ferner *H. Meiertöns* (Anm. 5), 193. Zu den Aussagen über die Rechtmäßigkeit von Gewaltanwendung in der NSS 2002 und deren Auslegung im Einzelnen siehe *H. Meiertöns* (Anm. 5), 192 ff.

⁹⁹ *M. Kotzur*, Die Weltgemeinschaft im Ausnahmezustand? Zum Wandel des Verfassungs- und Völkerrechtsverständnisses nach dem 11. September und nach dem Irak-Krieg, AVR 42 (2004), 353, 382; *H. Meiertöns* (Anm. 5), 219 f.; siehe auch *H. Fischer* (Anm. 80), 1088 f.

ziehungen proklamiert, die den Anforderungen des geltenden Völkerrechts nicht entsprachen.¹⁰⁰

cc) Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen nach der nationalen Sicherheitsstrategie 2010

Die NSS 2010 widmet dem Thema der Gewaltanwendung in den internationalen Beziehungen (*Use of Force*) ein eigenes Unterkapitel.¹⁰¹ Darin behalten sich die Vereinigten Staaten in Fällen der Selbstverteidigung sowie zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit, einschließlich des Schutzes von Zivilpersonen angesichts schwerer humanitärer Krisen, die Anwendung von Gewalt vor. Zugleich jedoch räumen sie der Diplomatie, der Entwicklung, dem Völkerrecht und internationalen Institutionen den Vorrang ein.¹⁰² Für den Fall, dass militärische Gewalt nötig sein sollte, wollen die Vereinigten Staaten um breite internationale Unterstützung ersuchen und mit internationalen Institutionen wie den Vereinten Nationen, insbesondere dem UN-Sicherheitsrat, der NATO und anderen regionalen Organisationen zusammenarbeiten.¹⁰³ Dies ist jedoch keineswegs als genereller Verzicht auf unilaterales militärisches Handeln zu verstehen. So behalten sich die Vereinigten Staaten ausdrücklich das Recht vor, unilateral zu handeln, falls dies zur Verteidigung ihrer Bevölkerung und ihrer Interessen notwendig sein sollte: "The United States must reserve the right to act unilaterally if necessary to defend our nation and our interests, yet we will also seek to adhere to standards that govern the use of force."¹⁰⁴ Ein Rekurs auf das Konzept der präemptiven Selbstverteidigung bleibt indes aus.¹⁰⁵ Auch der Satz, dass terroristische Operationen gestoppt werden müssen, *bevor* sie zur Vollendung kommen,¹⁰⁶ wird nicht ohne Weiteres als versteckte Bestätigung dieses Konzepts gelesen werden können. Damit knüpft die NSS 2010 allein in Bezug auf den Vorbehalt unilateralen Handelns an die NSS 2002 an, das Konzept der präemptiven Selbstverteidigung – weder an dieser noch an anderer Stelle erwähnt – wird offenbar aufgegeben.¹⁰⁷

¹⁰⁰ H. Meiertöns (Anm. 5), 230.

¹⁰¹ NSS 2010, 22.

¹⁰² NSS 2010, 22; hinsichtlich des besonderen Engagements der Regierung *Obama* für das Völkerrecht, siehe H. Kob (Anm. 66).

¹⁰³ NSS 2010, 22 und 48.

¹⁰⁴ NSS 2010, 22.

¹⁰⁵ P. Keller (Anm. 4), 4; H. Meiertöns (Anm. 4), 227; D. Sanger/P. Baker (Anm. 33).

¹⁰⁶ NSS 2010, 21.

¹⁰⁷ P. Keller (Anm. 4), 3 f.; H. Meiertöns (Anm. 4), 227: "(...), the Bush Doctrine and the principle of pre-emptive self-defense can no longer be considered a declared policy of the

Während die NSS 2010 auf das Recht zur Selbstverteidigung kaum und auf das Recht zur antizipatorischen Selbstverteidigung gar nicht eingeht, wird darin das Institut der humanitären Intervention angesprochen und kurz erörtert. So erkennt die NSS 2010 ausdrücklich das Konzept der *Responsibility to Protect* an, welches von der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* ausgearbeitet, in einem Bericht aus dem Jahre 2001 zusammengefasst¹⁰⁸ und auf dem *UN World Summit* im Jahre 2005 von den UN-Mitgliedstaaten angenommen wurde: “The United States and all member states of the U.N. have endorsed the concept of the Responsibility to Protect. In so doing, we have recognized that the primary responsibility for preventing genocide and mass atrocity rests with sovereign governments, but that this responsibility passes to the broader international community when sovereign governments themselves commit genocide or mass atrocities, or when they prove unable or unwilling to take necessary action to prevent or respond to such crimes inside their borders.”¹⁰⁹ Damit verschiebt die NSS 2010 den Fokus der Debatte um Legalität und Legitimität der Anwendung von Gewalt im Völkerrecht: Im Zentrum steht nicht länger der Themenkomplex der antizipatorischen Selbstverteidigung, welcher die NSS 2002 und die auf deren Veröffentlichung folgenden Diskussionen bestimmte, sondern der angesichts der Zunahme asymmetrischer und privatisierter Kriege¹¹⁰ möglicherweise bedeutendere Themenkomplex der humanitären Intervention. Dies entspricht nicht nur gegenwärtigen Entwicklungstendenzen im Völkerrecht, wonach eine Rechtsregel, nach der die humanitäre Intervention im Falle massiver und systematischer Menschenrechtsverletzungen zulässig sein soll, im Entstehen begriffen ist.¹¹¹ Sondern dies trägt auch der wachsenden menschlichen Sensibilität,¹¹² dem zunehmenden Anthropozentrismus im Völkerrecht Rechnung.

United States.” Siehe auch die entsprechenden Äußerungen von US-Vizepräsident *Joe Biden*, zitiert nach *H. Meiertöns* (Anm. 4), 228.

¹⁰⁸ *Responsibility to Protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001, verfügbar unter: <http://www.iciss.ca>.

¹⁰⁹ NSS 2010, 48.

¹¹⁰ Siehe dazu allgemein *H. Münkler*, *Die neuen Kriege*, 2. Aufl. 2004.

¹¹¹ *S. Cassese*, *Ex iniuria ius oritur: Are We Mowing towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, *EJIL* 10 (1999), 23 (25).

¹¹² *T. Franck*, *The Emerging Right to Democratic Governance*, *AJIL* 85 (1992), 46 (78): “heightened humanistic sensitivity”.

b) Internationaler Strafgerichtshof und geplante Ratifikationen

Erfreulich ist aus der Perspektive des Völkerrechts die in der NSS 2010 zum Ausdruck kommende positive Konnotation des Völkerrechts im Allgemeinen. Von besonderem Interesse sind aus diesem Blickwinkel außerdem die Ausführungen zum Internationalen Strafgerichtshof und zur geplanten Ratifikation mehrerer Abkommen.

So enthält die NSS 2010 Ausführungen zum Thema internationale Justiz, in welchen internationale Gerichte positiv beurteilt werden und ihnen Unterstützung zugesagt wird.¹¹³ Zugleich bleibt die Haltung gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof zurückhaltend, unklar und ambivalent: Es wird festgestellt, dass die Vereinigten Staaten "gegenwärtig" nicht Vertragspartei des Gründungsstatuts sind und auch weiterhin in ihrem Dienste Beschäftigte schützen werden,¹¹⁴ dass sie den Gerichtshof aber unter dem Blickwinkel US-amerikanischer Interessen in bestimmten Angelegenheiten unterstützen werden.¹¹⁵ Der Rechtsberater des US-Außenministeriums *Harold Koh* präziserte und ergänzte die in der NSS 2010 anklingenden Bedenken der Vereinigten Staaten jüngst in seiner Rede auf der Jahrestagung der ASIL.¹¹⁶ Die Regierung *Clinton* hatte die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs zu Beginn unterstützt, dem Römischen Statut jedoch später die Zustimmung verweigert. Die schließlich doch am 31.12.2000 – und damit buchstäblich in letzter Sekunde – geleistete Unterschrift *Clintons* hatte dessen Nachfolger *George W. Bush* mit Schreiben vom 27.4.2002 an den damaligen UN-Generalsekretär *Kofi Annan* zurückgenommen.¹¹⁷

Demgegenüber fanden sich in der NSS 2006 gar keine Ausführungen zum Internationalen Strafgerichtshof, die NSS 2002 hatte sich gar noch rundweg ablehnend positioniert und klar Stellung bezogen: "We will take the actions necessary to ensure that our efforts to meet our global security commitments and protect Americans are not impaired by the potential for investigations, inquiry, or prosecution by the International Criminal Court (ICC), whose jurisdiction does not extend to Americans and which we do not accept. We will work together with other nations to avoid complica-

¹¹³ NSS 2010, 48; vgl. auch *H. Koh* (Anm. 66).

¹¹⁴ Diesem Zweck etwa dient der American Service Member Act vom 2.4.2002; siehe ferner *W. Schabas*, United States Hostility to the International Criminal Court: It's All About the Security Council, EJIL 15 (2004), 701 ff.

¹¹⁵ NSS 2010, 48: "(...), we are engaging with State Parties to the Rome Statute on issues of concern and are supporting the ICC's prosecution of those cases that advance U.S. interests and values, (...)"

¹¹⁶ *H. Koh* (Anm. 66).

¹¹⁷ Zum Ganzen *T. Stein/C. von Buttlar* (Anm. 20), 431 f.

tions in our military operations and cooperation, through such mechanisms as multilateral and bilateral agreements that will protect U.S. nationals from the ICC. We will implement fully the American Servicemembers Protection Act, whose provisions are intended to ensure and enhance the protection of U.S. personnel and officials.”¹¹⁸

Die NSS 2010 stellt ferner die Ratifikation zweier völkerrechtlicher Verträge, nämlich des Kernwaffenteststopp-Vertrages sowie des Internationalen Seerechtsübereinkommens, in Aussicht.¹¹⁹ Schließlich kündigen die Vereinigten Staaten ihre Bemühungen in Bezug auf die Ausarbeitung weiterer Abkommen, unter anderem über Verhaltensregeln für das Internet, an.¹²⁰

4. Politisch-philosophischer Hintergrund

Wie eingangs angekündigt, soll nun der politisch-philosophische Hintergrund des Dokuments erörtert werden. Wie zahlreichen wichtigen Dokumenten der internationalen Politik oder des Völkerrechts, welche auf eine mittel- oder langfristige Wirkung angelegt sind, lässt sich auch der NSS 2010 ein politisch-philosophischer Entwurf entnehmen, der dem Dokument zugrunde liegt. So lassen sich durch ganze Passagen oder einzelne Aussagen des Dokuments Bezüge zu *Immanuel Kants* Philosophie des freiheitlichen Internationalismus,¹²¹ zur *bellum iustum*-Lehre bei *Augustinus* und *Thomas von Aquin* sowie zum politischen Erbe der *Founding Fathers* der Vereinigten Staaten herstellen.

a) *Immanuel Kants* Philosophie des freiheitlichen Internationalismus

Besonders augenfällig ist die Parallele mancher Passagen und Aussagen der NSS 2010 zu den Gedanken, die *Immanuel Kant* in seiner Schrift *Zum ewigen Frieden* aus dem Jahre 1795 entwickelt. In dieser Schrift skizziert *Kant* eine Philosophie des freiheitlichen Internationalismus,¹²² die von der Prämisse ausgeht, dass die Friedfertigkeit eines Staates in seinem Verhältnis zu anderen Staaten durch Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Innern

¹¹⁸ NSS 2002, 31.

¹¹⁹ NSS 2010, 23 und 50.

¹²⁰ NSS 2010, 23 und 50.

¹²¹ Begriff bei *M. Doyle* in: O. Höffe (Hrsg.), *Immanuel Kant – Zum ewigen Frieden*, 1995, 221 (230).

¹²² *M. Doyle* (Anm. 121), 221 (230).

des Staates bedingt wird (“struktureller Pazifismus der republikanischen Verfassung”¹²³). Zugleich fordert *Kant*, dass sich “kein Staat (...) in die Verfassung und Regierung eines anderen Staates gewalttätig einmischen”¹²⁴ soll.

Auch die NSS 2010 gründet auf der Idee von der Friedfertigkeit demokratischer Staaten (“*peaceful democracies*”¹²⁵); diese seien gerechter, friedfertiger und verfügten über eine größere Legitimität.¹²⁶ Dieser Gedanke wird ergänzt durch die große Bedeutung, die das Dokument den Menschenrechten einräumt. So fällt der Begriff der Menschenrechte (*human rights*) im ganzen Dokument 32 Mal, während er in der NSS 2006 nur neun Mal und in der NSS 2002 sogar nur fünf Mal verwendet wird. Dem Dokument liegt damit wie auch der Philosophie *Kants* ersichtlich die Überzeugung einer dreipoligen Verbindung von Demokratie, Frieden und Menschenrechten¹²⁷ zugrunde. Diese Werte sollen durch ein vorbildhaftes Leben der US-Amerikaner in den Vereinigten Staaten und nicht etwa durch deren gewaltsame Durchsetzung anderswo Verbreitung finden.¹²⁸ Damit wird in dem Dokument eine Logik deutlich, die bereits in *Kants* Schrift *Zum ewigen Frieden* angelegt ist.

Auch der NSS 2002 lag zunächst die dreipolige Verbindung von Demokratie, Frieden und Menschenrechten zugrunde, wenn auch das Element der Menschenrechte rein begrifflich weniger präsent war als in der NSS 2010 (s.o.). Dieser Verbindung fügte die NSS 2002 jedoch noch ein viertes Element hinzu: die freie Marktwirtschaft und den freien Welthandel.¹²⁹ Sie räumte diesem Element, welches gleichsam die ökonomische Seite des freiheitlichen Internationalismus widerspiegelt, sogar eine herausragende Bedeutung ein: Zwar finden sich korrespondierende Schlüsselbegriffe (*open markets*,¹³⁰ *prosperity*¹³¹) auch in der NSS 2010, jedoch wurden die zugrunde liegenden Motive und Überzeugungen in dem Dokument aus dem Jahre 2002 wesentlich nachdrücklicher und prononcierter entwickelt. So tauchten die Begriffe des freien Marktes (*free market*) und des Freihandels (*free trade*) in der NSS 2002 acht bzw. 18 Mal auf, wohingegen sie in der NSS 2010 kein einziges Mal verwendet werden. Eine ähnlich augenfällige Diskrepanz

¹²³ W. Kersting in: O. Höffe (Anm. 121), 87 (95); vgl. auch T. Franck (Anm. 112), 46 (88) ebenfalls mit Verweis auf *I. Kant*.

¹²⁴ *I. Kant*, *Zum ewigen Frieden*, zitiert nach D. Saner in: Höffe (Anm. 121), 43 (56).

¹²⁵ NSS 2010, 1.

¹²⁶ NSS 2010, 37.

¹²⁷ T. Franck (Anm. 112), 46 (88) mit Verweis auf *I. Kant*: “three-way linkage among democracy, peace and human rights”.

¹²⁸ NSS 2010, 5.

¹²⁹ NSS 2002, 17 ff.

¹³⁰ NSS 2010, 32 und 45.

¹³¹ NSS 2010, 28 ff.

findet sich schließlich hinsichtlich des Topos der Freiheit: Während sich die NSS 2010 diesem Ideal gewiss auch verpflichtet fühlt, wurde die NSS 2002 davon richtiggehend beherrscht. So wird der Begriff der Freiheit (*freedom* und *liberty*) in der NSS 2010 insgesamt zwölf Mal, in der NSS 2002 dagegen wurde er trotz ihrer geringeren Länge insgesamt 57 Mal verwendet.

b) Augustinus, Thomas von Aquin und die *bellum iustum*-Lehre

Außer Spuren *kantianischen* Gedankenguts lassen sich auch Bezüge zwischen der NSS 2010 und dem Werk von Augustinus und Thomas von Aquin herstellen. Auf diese geht die früh- bzw. hochmittelalterliche Lehre vom gerechten Krieg, die sog. *bellum iustum*-Lehre, zurück, von deren Schlüsselbegriffen sich manche in dem Dokument wiederfinden.

Nach der *bellum iustum*-Lehre bedurfte es für einen gerechten Krieg der Befugnis der kriegführenden Partei (*auctoritas*), eines gerechten Grundes (*causa iusta*), einer aufrichtigen Absicht (*intentio recta*) und der Mäßigung, d.h. der Verhältnismäßigkeit bei der Kriegführung (*aequitas*).¹³² Die *bellum iustum*-Lehre hat seit dem frühen Mittelalter eine dynamische Entwicklung erfahren und schien spätestens angesichts der Einführung des *ius contra bellum*¹³³ der Charta der Vereinten Nationen zumindest als juristische Figur ideengeschichtlich am Ende.¹³⁴ Jedoch ist in den vergangenen Jahrzehnten eine Wiederkehr des Topos des gerechten Krieges im juristisch-politischen Diskurs, insbesondere im angloamerikanischen Raum, zu erkennen.¹³⁵

Dieser kurze historische Abriss stellt gleichsam den Hintergrund dar, vor welchem die Benutzung des Begriffes des gerechten Friedens (*just peace*)¹³⁶ in der NSS 2010 zu sehen ist. Der Begriff steht in engem Zusammenhang mit dem Merkmal der *intentio recta*, wonach ein gerechter Krieg auf einen gerechten Frieden (*pax iusta*) gerichtet sein muss.¹³⁷ Dieser Befund – die implizite Bezugnahme der NSS 2010 auf den Topos des gerechten Krieges –

¹³² W. Grewe, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*, 1984, 133 ff.; A. Peters/S. Peter, in: G. Kreis (Anm. 26), 43 (45).

¹³³ M. Bothe, in: W. Graf Vitzthum (Anm. 20), 642 ff.; J.-A. Schulze (Anm. 26), 27.

¹³⁴ H. Münkler, in: G. Kreis (Anm. 26), 25 (31).

¹³⁵ H. Meiertöns (Anm. 4), 232: "The just war theory, which prior to the Bush Doctrine was a rather theological, historical (and from a legal point of view primitive) aspect of the discussion on the legality of the use of force, has experienced a revival in the scholarly debate." Vgl. hierzu auch J.-A. Schulze (Anm. 26); M. Evans (Anm. 26); G. Kreis (Anm. 26); V. Pfisterer (Anm. 26).

¹³⁶ NSS 2010, 5; siehe ferner NSS 2010, I (Vorwort): Einsatz in Afghanistan und Kampf gegen Al Qaida als "part of a broad, multinational effort that is right and just, (...)".

¹³⁷ W. Grewe (Anm. 132), 133; J.-A. Schulze (Anm. 26), 23.

findet ferner darin seine Bestätigung, dass sich US-Präsident *Obama* auch in seiner Rede anlässlich der Verleihung des Friedensnobelpreises am 10.12.2009, diesmal umfangreich und ausdrücklich, auf den Topos des gerechten Krieges bezogen hat.¹³⁸

Schon in der NSS 2002 war mit Blick auf die Reaktion der Vereinigten Staaten auf die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen die Rede von einem gerechten Grund (*just cause*¹³⁹) und maßvollem Einsatz von Gewalt (*measured force*¹⁴⁰) gewesen – Begrifflichkeiten, die sich identisch in der NSS 2006 wiederfanden.¹⁴¹ Und bereits zuvor hatte US-Präsident *Bush* in einer Rede in der Militärakademie *West Point* im Jahre 2002 den Begriff des gerechten Friedens (*just peace*¹⁴²) verwendet, der sich ebenfalls in der NSS 2002 wiederfand.¹⁴³ In Bezug auf die Verwendung der Terminologie der *bellum iustum*-Lehre und des Topos des gerechten Krieges lässt sich daher eine deutliche Kontinuität zwischen der NSS 2010 und ihren beiden Vorgängerdokumenten feststellen.

c) Das politische Werk der *Founding Fathers*

Als dritter politisch-philosophischer Ideengeber der NSS 2010 lassen sich die Gründer der Vereinigten Staaten (*Founding Fathers*), also die Männer um *Benjamin Franklin*, *George Washington*, *John Adams* und *Thomas Jefferson* ausmachen. So finden sich in der NSS 2010 zwei ausdrückliche Bezugnahmen auf die sog. Gründungsdokumente der Vereinigten Staaten (*founding documents*¹⁴⁴), worunter man vor allen Dingen die maßgeblich von diesen ins Werk gesetzte Unabhängigkeitserklärung aus dem Jahre 1776 (*Declaration of Independence*), die US-Verfassung von 1787 (*US Constitution*) sowie den dieser hinzugefügten Grundrechtskatalog (*Bill of Rights*) versteht. Außerdem wird der Begriff der Verfassung insgesamt neun Mal verwendet, davon acht Mal in Bezug auf die der Vereinigten Staaten. Schließlich taucht sogar der der Prämbe der US-Verfassung entstammende Begriff

¹³⁸ US-Präsident *B. Obama*, Nobel Lecture, Oslo, 10.12.2009, verfügbar unter: <http://nobelprize.org>.

¹³⁹ NSS 2002, 16.

¹⁴⁰ NSS 2002, 16.

¹⁴¹ NSS 2006, 23.

¹⁴² US-Präsident *G. W. Bush*, Graduation Speech, West Point, 1.6.2002, verfügbar unter: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov>.

¹⁴³ NSS 2002, 1.

¹⁴⁴ NSS 2010, 52.

der *more perfect Union*¹⁴⁵ in der NSS 2010 auf. Diese Dokumente stehen in erster Linie für die Strukturprinzipien des politischen Systems der Vereinigten Staaten, wozu im Wesentlichen die republikanische und präsidentielle Regierungsform, der föderale Staatsaufbau, die repräsentative Demokratie, die Gewaltenteilung und -verschränkung (*checks and balances*) sowie die grundrechtsbasierte Rechtsstaatlichkeit zählen. Ferner sind sie Spiegel der US-amerikanischen Gesellschaftsordnung, welche durch die Setzung der individuellen Freiheit als Höchstwert im Sinne *John Lockes* geprägt ist.¹⁴⁶ Die Bezugnahme der NSS 2010 auf die *Founding Documents* und das Spiel mit den einschlägigen Begrifflichkeiten sollen diese in den Vereinigten Staaten überaus positiv konnotierten Elemente des Werks der *Founding Fathers* in Beziehung zu den Inhalten der NSS 2010 setzen und diese dadurch in ihrem Inhalt und in ihrer Bedeutung aufwerten.

In den nationalen Sicherheitsstrategien von 2002 und 2006 fanden sich indes kaum Bezugnahmen auf die *Founding Fathers* oder die *Founding Documents*. So war in der NSS 2002 jeweils nur ein einziges Mal von der Unabhängigkeitserklärung und der Verfassung der Vereinigten Staaten die Rede; in der NSS 2006 wiederum wurde der Begriff der Verfassung zwar fünf Mal verwendet, davon jedoch kein einziges Mal im Zusammenhang mit der Verfassung der Vereinigten Staaten.

Bemerkenswert ist im Hinblick auf die Inanspruchnahme des Werkes der *Founding Fathers* durch die NSS 2010 jedoch eines: Der Schwerpunkt dieses Werkes liegt auf den Vereinigten Staaten und deren innerer Ordnung (s.o.), weniger auf deren Rolle in den internationalen Beziehungen. Bekannt ist jedoch die deutliche Warnung vor internationalen Allianzen (*“honest friendship with all nations, entangling alliances with none”*¹⁴⁷), die der dritte US-Präsident und *Founding Father Thomas Jefferson* in der Rede anlässlich seiner ersten Amtseinführung im Jahre 1801 abgab. In der NSS 2010 dagegen ist der Begriff der Allianz durchweg positiv konnotiert (*sturdy alliances*,¹⁴⁸ *strong alliances*,¹⁴⁹ *vibrant alliances*¹⁵⁰). Angesichts dessen ist in dem

¹⁴⁵ NSS 2010, III (Vorwort) und 52; siehe auch NSS 2010, 36: “the constant struggle to perfect our union”. Vgl. ferner US-Präsident *B. Obama*, “More perfect Union” Speech, Philadelphia, 18.3.2008, verfügbar unter: <http://www.washingtonpost.com>. Der entsprechende Passus aus Präambel der US-Verfassung lautet: “We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, (...)”

¹⁴⁶ Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten (1776): “We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable rights, that among these are life, liberty and the pursuit of happiness.”

¹⁴⁷ US-Präsident *T. Jefferson*, Inaugural Address, 4.3.1801, verfügbar unter: <http://avalon.law.yale.edu>.

¹⁴⁸ NSS 2010, 1.

¹⁴⁹ NSS 2010, 9 und 41.

kraftvollen Ja zum Multilateralismus im Allgemeinen und zu bestehenden Bündnissen wie der NATO im Besonderen (s.o.) ein – wohl unbewusster – Widerspruch zu den Überzeugungen der *Founding Fathers* – oder wenigstens *Thomas Jeffersons* – zu erkennen.

IV. Zusammenfassung

Doktrinen der US-amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere die nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten, können nicht nur für die internationale Politik, sondern auch für das Völkerrecht von Bedeutung sein. So kann eine solche Doktrin etwa einen Beitrag zur Entstehung von Gewohnheitsrecht leisten oder völkerrechtliche Lehrmeinungen beeinflussen. Nicht zuletzt deshalb wurde die erste nationale Sicherheitsstrategie der Regierung *Obama* mit Spannung erwartet.

Dieses Strategiepapier, veröffentlicht Ende Mai 2010, folgt konzeptionell einem weiten Verständnis von Sicherheit, setzt Schwerpunkte in den Bereichen Massenvernichtungswaffen, Schwellenländer und Multilateralismus und beansprucht eine führende Rolle für die Vereinigten Staaten innerhalb der internationalen Gemeinschaft.

Als gegenwärtig entscheidende sicherheitspolitische Herausforderung für die Vereinigten Staaten identifiziert die NSS 2010 die von Massenvernichtungswaffen und deren Weiterverbreitung ausgehende Gefahr. Sie erkennt außerdem die wachsende Bedeutung der Schwellenländer in der internationalen Politik an und propagiert einen Politikentwurf, der diesem Umstand Rechnung tragen will. Ferner gibt das Dokument ein kraftvolles Ja zum Multilateralismus ab und steht dem Völkerrecht im Allgemeinen sowie internationalen Institutionen im Besonderen ausgesprochen positiv gegenüber. Schließlich stellt es US-amerikanische Interessen in das Zentrum seiner Ausführungen und bekräftigt dies mit einiger Vehemenz durch die Beanspruchung einer Führungsrolle der Vereinigten Staaten innerhalb der internationalen Gemeinschaft.

Ganz allgemein grenzt sich die NSS 2010 in mancherlei Hinsicht – teils verdeckt, teils offen – von der Politik von *George W. Bush* ab,¹⁵¹ in man-

¹⁵⁰ NSS 2010, 11.

¹⁵¹ Die Brüche betonen: *K. de Young* (Anm. 9): “broad redefinition of U.S. strategic priorities”; US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen *S. Rice*: “It is a rather dramatic departure from the most recent prior national security strategy.” zitiert nach *D. Sanger/P. Baker* (Anm. 33); *C. Rajagitha* (Anm. 80): “starkly different from his predecessor George Bush’s outlook”.

cherlei Hinsicht wiederum lassen sich Kontinuitäten¹⁵² identifizieren. Sprachlich ist sie häufig wenig präzise und verbleibt oft im Vagen, wo Klarheit angezeigt wäre. “Wo Bush präzise Formulierungen und auch provokative Klarheit wählte, verwendet Obama den besänftigenden Weichzeichner. (...). Insgesamt liest sich die NSS 2010 daher nicht wie ein Strategiedokument, sondern eher wie eine typische Rede Obamas – erhebend und hochfliegend, aber unbestimmt in der Zielrichtung.”¹⁵³

Aus völkerrechtlicher Perspektive ist von besonderer Bedeutung, dass das problematische Konzept der *preemptive self-defense*, das ein entscheidendes Element der Außen- und Sicherheitspolitik der *Bush*-Ära darstellte, mit keinem Wort erwähnt und damit wohl aufgegeben wird. Anstatt dessen nimmt die NSS 2010 mit dem Institut der humanitären Intervention im Allgemeinen und dem Konzept der *Responsibility to Protect* im Besonderen ein anderes Feld der Thematik der Gewaltanwendung in den internationalen Beziehungen in den Blick. Es bleibt zu hoffen, dass sich hier ein ebenso intensiver und fruchtbarer Diskurs entwickelt wie es nach der Veröffentlichung der NSS 2002 im Hinblick auf das Konzept der *preemptive self-defense* geschehen ist.

Als politisch-philosophischer Hintergrund der NSS 2010 lassen sich die Schrift *Zum ewigen Frieden* von *Immanuel Kant*, die *bellum iustum*-Lehre bei *Augustinus* und *Thomas von Aquin* und das politische Wirken der US-amerikanischen *Founding Fathers* ausmachen. Das Dokument enthält – wahrscheinlich zum Zwecke der Legitimitätssteigerung – an zahlreichen Stellen offene oder verdeckte Bezüge zu den Kerngehalten jener philosophischen bzw. politischen Entwürfe.

Diejenigen Themengebiete, bei welchen eine größere inhaltliche Diskrepanz zu den Strategiedokumenten der Vorgängerregierung unter *George W. Bush* zu erkennen ist, lassen häufig Parallelen zu Grundsätzen der US-Außen- und Sicherheitspolitik der Regierung *Clinton* erkennen. Allerdings werden erst die nächsten Jahre US-amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik zeigen, ob der Rechtsberater des US-Außenministeriums *Harold Koh* zu Recht von einer im Entstehen begriffenen *Obama-Clinton*-Doktrin spricht.¹⁵⁴ Diese basiere auf den Elementen eines prinzipiengeleiteten inter-

¹⁵² Die Kontinuitäten betonen: *D. Sanger/P. Baker* (Anm. 33): “Still, for all its self-conscious rejection of the Bush era, the document reflects elements of continuity”; *K. de Young* (Anm. 9): “The strategy restates familiar administration policy on Iraq, Afghanistan and Pakistan, as well as Iran and North Korea, (...)”

¹⁵³ *P. Keller* (Anm. 4), 4.

¹⁵⁴ *H. Koh* (Anm. 66); obgleich dies konzeptionell gewiss stimmig wäre, ist mit dem Namen *Clinton* in diesem Zusammenhang freilich nicht der ehemalige US-Präsident *Bill Clinton*,

nationalen Engagements, des Einsatzes von *smart power*, einem strategischen Multilateralismus sowie einer durch das (Vor-)Leben universeller Werte begründeten, weltweiten Führungsrolle der Vereinigten Staaten¹⁵⁵ – Elemente, die sich jedenfalls auch in der NSS 2010 wiederfinden.

sondern dessen Ehefrau, die amtierende US-Außenministerin *Hillary Clinton* gemeint. Zu einer *Obama*-Doktrin *H. Meiertöns* (Anm. 4), 224 ff.

¹⁵⁵ *H. Koh* (Anm. 66).

ZaöRV 70 (2010)

