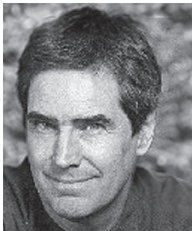


## Freiheit und Armageddon

Wie können sich Demokratien gegen nuklearen Terror verteidigen?

von Michael Ignatieff

**Die Gefahr verheerender terroristischer Angriffe stürzt liberale Demokratien in ein Dilemma. Wie können sie die Grundlage ihrer Gesellschaften, die Freiheit, verteidigen, ohne sie selbst zu gefährden? Wie die monströse Macht zu allem entschlossener Nihilisten brechen, ohne ihre eigene Identität zu vernichten? Durch eine politische Ethik, die beständig abwägt und penibel erwogene kleinere Übel wählt, um größere zu verhindern.**



**MICHAEL IGNATIEFF**, geb. 1947, ist Professor für Menschenrechtspolitik an der Harvard University. Zu seinen jüngsten Veröffentlichungen gehören „Die Politik der Menschenrechte“ (2002) und „Empire lite“ (2003). Dieser Artikel ist ein Auszug aus seinem Buch „Das kleinere Übel“, das im Philo-Verlag erschien.

Was geschieht, wenn Terroristen über Massenvernichtungswaffen (WMD) verfügen? Diese Technologien werden immer kleiner und billiger; Informationen über die Herstellung von WMD zu kontrollieren, wird für Staaten immer schwerer. Schon jetzt sind Miniaturkernwaffen, die sich in einem Koffer transportieren lassen, technisch machbar. Der Terrorismus bewegt sich unaufhaltsam über das Konventionelle hinaus in Richtung Apokalypse.

Seit dem Westfälischen Frieden von 1648 war die internationale Ordnung davon abhängig, dass die Staaten ein Monopol über die legitimen Gewaltmittel auf ihrem Territorium besitzen und dieses Monopol von anderen Staaten anerkannt wird.<sup>1</sup> Die internationale Ordnung beruhte darauf, dass allein Staaten die Fähigkeit zur Kriegführung besaßen und die Inhaber staatlicher Macht sich darauf verlassen konnten, dass andere Inhaber staatlicher Macht von einer Aggression absehen, wenn man ihnen glaubwürdig mit Gewalt droht. Seit 1945 hat dieses Modell der Abschreckung wichtige Siege für die internationale Stabilität errungen. Kernwaffen sind seit dem August 1945 nie wieder zum Einsatz gekommen.

Doch die Ära der gelungenen Abschreckung könnte jetzt zu Ende gehen. Zwar verfügen weiterhin nur zwei Staaten über die Ressourcen zur Erzeugung von Kernwaffen. Aber hoch angereichertes Uran wurde aus Nuklearfabriken in der früheren Sowjetunion gestohlen. Ob Terroristennetzwerke an das Material gelangen konnten, wissen wir nicht, aber möglich ist es. Sobald diese Netzwerke über das Material verfügen, lässt sich das notwendige Know-how unschwer beschaffen. Schon heute haben sie Kontakt zu Atomwaffenspezialisten, Wissenschaftlern und Ingenieuren, von denen einige im pakistanischen Atomprogramm ausgebildet worden sind.<sup>2</sup> Was biologische Waffen betrifft, wurden in Großbritannien schon Terroristenzellen festgenommen, die versuchten, zu Massentötungen geeignete Wirkstoffe wie Ricin herzustellen.<sup>3</sup> Relativ preiswerte, miniaturisierte WMD könnten schon bald auf dem illegalen internationalen Waffenmarkt erhältlich sein.<sup>4</sup>

Nicht alle Terroristen sind gleich gefährlich, weil nicht alle Terroristen *nicht* von ihrem Vorhaben abzubringen sind. Terroristische Mittel werden meist im

<sup>1</sup> Stephen D. Krasner: *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton 1999, S. 107–115.

<sup>2</sup> Matthew Bunn: *Preventing Nuclear Terrorism*, Belfer Center for Science and International Affairs and Nuclear Threat Initiative, www.nti.org, 4.12.2003.

<sup>3</sup> „Timeline: UK Ricin Terror Probe“, CNN, 23.1.2003, www.cnn.com/2003/WORLD/europe/01/15/ricin.timeline; Helen Gibson: The Algerian Factor, *Time Europe*, 27.1.2003.

<sup>4</sup> US Commission on National Security, Twenty-first Century Phase 1 Report, „New World Coming: American Security in the Twenty-First Century“, 15.9.1999, S. 50–51, www.fas.org/man/docs/nwc/.

Kampf um die Befreiung von Besatzung oder Fremdherrschaft eingesetzt. Diese Terroristen mögen sich vielleicht nicht um ihr eigenes Leben sorgen, könnten sich aber durch Strafaktionen gegen das eigene Volk abbringen lassen.

Terrorismus hingegen, der von Einzeltätern oder kleinen Gruppen ohne Unterstützerbasis verübt wird, muss nicht mit Konsequenzen für die eigene Seite rechnen. Deshalb sind sie möglicherweise niemals von ihrem Ziel abzubringen. Timothy McVeigh sprengte das Bundesgebäude in Oklahoma City. Die Anthrax-Anschläge, die vier Menschenleben forderten, gehen wahrscheinlich auf das Konto unzufriedener amerikanischer Techniker oder Wissenschaftler.<sup>5</sup> Der wahre Nihilist – der Einzelgänger, dem Ruhm gleichgültig ist und der alles und jeden einschließlich seiner selbst vernichten will – bleibt die Hauptbedrohung. An diesen Tätern dürfte es keinen Mangel geben. Noch sind sie auf die USA beschränkt. Jetzt sind die Waffen ihrer Wahl noch Gewehre mit Zielfernrohren. Doch in Zukunft könnte der Erwerb von Massenvernichtungswaffen die Möglichkeiten eines hoch gebildeten und mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausgestatteten Psychopathen nicht mehr übersteigen. Dann wird sich die Demokratie einer wahrhaft unabwendbaren Bedrohung gegenübersehen. Es wäre eine schreckliche Ironie, wenn die Nemesis des westlichen Individualismus in Gestalt eines mit Massenvernichtungswaffen ausgerüsteten Einzelgängers erschiene.

Der dritte Typ wird von Al-Qaida verkörpert. Anders als für „Selbstbestimmungs-Terroristen“ ist Al-Qaidas Unterstützung nicht auf eine bestimmte Population beschränkt, die nach einem Anschlag Vergeltung fürchten müsste. Dass Afghanistan nach den Anschlägen des 11. September unter den Konsequenzen leiden mussten, hatte keine sichtbar zügelnde Wirkung. Sobald Afghanistan seine Funktion als Basis erfüllt hatte, war das Land für Al-Qaida entbehrlich. Da es nicht das Ziel dieser Terrorgruppe ist, Macht zu erringen, sondern die USA und ihre strategischen Verbündeten zu bestrafen, lassen sie sich weder durch politische Verhandlungen noch „Appeasement“ aufhalten.

Anders als politische Gruppen, deren Ziel eine nationale Befreiung sein mag, lassen sich diese Kulte nicht politisch angreifen, und als geschlossene und verschwörerische Gruppierung sind sie schwer zu unterwandern und unschädlich zu machen. Die Logik der Abschreckung, die staatliche Gewalt einigermaßen in Schach hielt, funktioniert nicht bei Einzelgängern und den Kult-Führern des globalen Terrorismus. Sie versprechen ihren Anhängern das ewige Leben und verfügen damit über Gefolgsleute, die sich durch nichts abschrecken lassen.

Terroristen brauchen wohl eine territoriale Zuflucht und Waffen. Beides stellen oft Staaten zur Verfügung – die man bestrafen und damit auch von ihren Vorhaben abhalten kann. Libyen war Basis für terroristische Aktivität, bis sich westliche Staaten zu einem konzertierten Programm internationaler Sanktionen und Isolation entschlossen. Viele der Zufluchtsmöglichkeiten für Terroristen finden sich aber in schwachen oder gescheiterten Staaten, die keine wirkliche Kontrolle über ihre Territorien haben. Die Herausforderung

Die Logik der Abschreckung, die staatliche Gewalt in Schach halten konnte, funktioniert bei Nihilisten nicht.

<sup>5</sup> Oliver Burkeman: US Scientist Is Suspect in Anthrax Investigation, *The Guardian*, 20.2.2002; Anthrax Killer Is US Defence Insider, BBC, 18.8.2002.

## Terror: Der neue Totalitarismus

für die liberalen Demokratien fällt mit einer Krise der staatlichen Ordnung zusammen: Von den gut 190 Staaten des weltweiten Staatensystems sind zwischen zehn und fünfzehn nicht in der Lage, internationalen Terroristengruppen eine Zuflucht zu verweigern, weil sie schwach, arm und korrupt sind oder durch innere Konflikte zerrissen werden, die Terroristen für sich ausnutzen können.<sup>6</sup> Die Mauern des Staates, die einst ihr Gewaltmonopol umschlossen, sind zusammengebrochen. Das Böse ist aus dem Gefängnis der Abschreckung entwichen.

Kein noch so gut organisierter Staat kann für immer wachsam bleiben.

Man könnte argumentieren, dass 9/11 sich kaum wiederholen wird, da inzwischen die Sicherheitsmaßnahmen verschärft wurden. Doch selbst wenn jeder Einzelne von Bin Ladens Anhängern aufgespürt wird, wird das Beispiel der Anschläge vom 11. September eine Inspiration für andere bleiben. Hinzu kommt, dass die internationalen Faktoren, die den Terrorismus antreiben – die Macht Amerikas, die Existenz Israels, die Korruption und der Verfall der politischen Ordnung in der arabischen und islamischen Welt – vermutlich ebenfalls weiter existieren werden. Der Terrorismus bleibt eine Bedrohung der liberalen Demokratie, einfach weil diese sich nicht von einer Welt distanzieren kann, die sie, ob zu Recht oder Unrecht, für ihr Elend verantwortlich macht.

Erhalten Terroristen Massenvernichtungswaffen, könnten wir uns von einem Muster häufiger Anschläge mit geringen Verlusten zu einem Muster weniger häufiger Anschläge mit katastrophalen Verlusten hinbewegen. Dagegen wird man sich noch schwerer verteidigen können. Terroristen werden mit Recht davon ausgehen, dass kein noch so wachsamer und wohl organisierter Staat immer und überall aufmerksam bleiben kann. Demokratien sind schon ihrer Natur nach weniger zur Überwachung fähig als autoritäre Regime. Früher oder später wird ein Sicherheitsbeamter einen Container, Passagier oder eine Tasche nicht kontrollieren oder übersehen – und ein Anschlag könnte Erfolg haben.

Liberalen Demokratien sind also mit einem Feind konfrontiert, der in seinen Forderungen nicht beschwichtigt werden kann, sich nicht von seinem Vorhaben abbringen lässt und nicht gewinnen muss, damit wir verlieren. Besitzen die Terroristen chemische, radiologische, bakteriologische oder Kernwaffen, müssen sie nur einmal erfolgreich sein. Wir könnten also auch verlieren.

Wie sähe eine Niederlage aus? Sie würde die Auflösung unserer Institutionen und unserer Lebensform mit sich bringen. Anschläge mit Massenvernichtungswaffen würden tausende Todesopfer fordern, verwüstete Zonen zurücklassen und die existenzielle Sicherheit zerstören, von der die Demokratie abhängt. Wir könnten uns in einem Staat mit abgeriegelten Grenzen wieder finden, in dem ständige Identitätskontrollen und Internierungslager für verdächtige Ausländer und aufsässige Bürger vielleicht zum Alltag gehörten. Wir würden überleben, aber uns selbst oder unsere Institutionen nicht mehr wieder erkennen; existieren, aber unsere Identität als freie Völker verlieren.

Was also lässt sich tun? Da die Bedrohung durch den Terrorismus sich gegen unsere politische Identität als freie Völker richtet, muss unsere wesentliche Ressource genau diese Identität sein. Wir können uns nur dann gegen einen Feind durchsetzen, wenn wir wissen, wer wir sind und was wir um

<sup>6</sup> Vgl. auch *Internationale Politik* mit dem Schwerpunkt „Zerfallende Staaten“ im September 2005.

jeden Preis verteidigen wollen. Wenn die automatische Reaktion auf Terrorismus mit massenhaften Opfern darin besteht, eine im Geheimen agierende Regierung zu stärken, ist das falsch. Richtig ist, die offene Gesellschaft zu stärken. Ohne Hilfe und Zusammenarbeit der Allgemeinheit lässt sich keine Strategie gegen den Terror aufrechterhalten. Trotz ihrer Sicherungssysteme müssen Demokratien nicht weniger entschieden sein als autoritäre Regime, und demokratische Institutionen haben den Vorteil, dass sie die Klugheit, Erfahrung und Talente der Bürger insgesamt aufbieten können, statt sich auf die geringe Zahl einer geschlossenen Elite zu verlassen.

Der Glaube an die Demokratie muss uns nicht blind für ihre Fehler machen. Denn unsere Demokratien sind im Kampf mit konventionellen Bedrohungen nicht so erfolgreich, wie sie sein könnten, und es ist zu befürchten, dass sie sich angesichts eines Terrors mit WMD noch unfähiger zeigen könnten. Medien haben bei der Desinformation der Öffentlichkeit mitgespielt, Richter ihren Regierungen eine übertriebene Ehrerbietung erwiesen. Den Parlamenten fehlte oft der Mut, die Risikofaktoren einer klarsichtigen Prüfung zu unterwerfen. Ministerien haben die Freiheiten von Ausländern und Minderheiten eingeschränkt. Ein solches Versagen demokratischer Institutionen resultiert in schlechter Politik. Parlamente erließen Gesetze, die der Polizei Vollmachten verleihen, die sie nicht braucht und die Öffentlichkeit unterstützt Maßnahmen, die ihre Sicherheit nicht erhöht; unter diesen Umständen kann es geschehen, dass die Geheimdienste das Recht selbst in die Hand nehmen. Ein auf diese Weise von geheimen Beauftragten begonnener Krieg gegen den Terror, ein Krieg von Staatsdienern, die an der Grenze zum Rechtsbruch oder jenseits davon tätig sind, und das im Namen entpolitisierter Bürger, die im Dunkeln darüber bleiben, was in ihrem Namen geschieht, könnte mit einer irreparablen Schädigung der Demokratie enden. Wir wollen keinen Krieg gegen den Terror, der im Namen von Gesellschaften geführt wird, die nur noch dem Anschein nach frei sind. Wir brauchen aber eine Wiederbelebung der Institutionen der Freiheit, eine durch diese Institutionen wohl kontrollierte Regierung, offene Formen kritischer Rechtfertigung vor Gerichten, Parlamenten und der Presse.

Wir wollen keinen Krieg gegen den Terror im Namen einer Gesellschaft, die nur noch dem Anschein nach frei ist.

### Demokratie exportieren, Märkte besser kontrollieren

Abgesehen von der Notwendigkeit der Erneuerung der Demokratie im Inland kann der Krieg gegen den Terror nur dann erfolgreich sein, wenn Staaten sich auch für eine Erneuerung der Demokratie im Ausland einsetzen. Ein globaler Terrorismus, der Massenvernichtungswaffen benutzt, fordert die Stabilität der staatlichen Ordnung heraus, und kein einzelner Staat, nicht einmal die USA, kann mit dieser Herausforderung aus eigener Kraft fertig werden.

Vor den Anschlägen vom 11. September 2001 wurde das Scheitern eines Staates als humanitäre Tragödie angesehen. Terrorismus mit massenhaften Opfern bringt liberale Demokratien dazu, sie als potenzielle Bedrohungen der nationalen Sicherheit zu sehen. Da der apokalyptische Nihilismus von politischer Verzweiflung lebt, liegt es im rationalen Eigeninteresse wohlhabender Länder, in die Demokratisierung autoritärer Staaten wie jenen der arabischen Welt zu investieren – selbst wenn das islamische Parteien an die Macht bringen sollte.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Noah Feldman: *After Jihad: America and the Struggle for Islamic Democracy*, New York 2003.

## Terror: Der neue Totalitarismus

60 Jahre lang standen westliche Staaten im latenten Bürgerkrieg zwischen arabischen Gesellschaften und ihren Regierungen auf der falschen Seite. Es ist an der Zeit, auf die richtige Seite zu wechseln. Das ist sicherlich riskant. Doch noch riskanter ist es, an diskreditierten Regimen festzuhalten.<sup>8</sup>

Prekäre Staaten, die Kernwaffen besitzen, müssen wir am gänzlichen Scheitern hindern. Angesichts des Umfangs, in dem Al-Qaida vom Versagen Pakistans als Staat profitiert, muss die Stärkung von Pakistans staatlicher Macht ein zentrales Ziel jeder Politik der Terrorbekämpfung sein, jedoch ohne das Land in eine offen autoritäre Richtung zu lenken.

Der Terrorismus ist auch ein äußerst gewichtiger Grund für die Wiederbelebung sämtlicher Formen multinationaler und multilateraler Zusammenarbeit. Der 11. September 2001 schien in dieser Hinsicht tatsächlich einen Wandel anzukündigen. Alle UN-Mitgliedstaaten verurteilten die Anschläge

Prekäre Staaten im Besitz von Kernwaffen müssen wir am Scheitern hindern.

und verabschiedeten Resolutionen, in denen zugesichert wurde, die Geldzahlungen und Waffen zu beschlagnahmen, die den Terrorismus möglich machen.<sup>9</sup> Seit es den internationalen Terrorismus gibt, ist er von der Mittäterschaft von Staaten abhängig gewesen, die damit rivalisierende Staaten destabilisierten.

Angesichts eines Terrorismus, der eine Vielzahl von Opfern kosten kann, haben so gut wie alle Staaten die Gefahren dieser alten Komplizenschaft erkannt. Das hat weniger mit moralischer Empörung als mit vitalen nationalen Interessen zu tun. Wie unterschiedlich sie in Religion und Ideologie auch sein mögen: Alle Staaten haben ein gemeinsames Interesse, WMD unter Verschluss zu halten. Dem kleinen Club von Atomwaffenstaaten ist daran gelegen, für Nonproliferation zu sorgen, auch wenn es schwer ist, andere Staaten am Erwerb von Atomwaffen zu hindern.

Es ist allerdings etwas ganz anderes, zuzulassen, dass Einzelpersonen, Kriminelle oder terroristische Gruppen WMD erlangen. Dies kann auf dreierlei Weise geschehen. Im irrigen Glauben, deren Gebrauch gegen die Feinde des Staates sei lenkbar, könnten Schurkenstaaten Massenvernichtungswaffen an Terroristengruppen verkaufen. Zweitens könnten die Blaupausen für die Herstellung solcher Waffen gestohlen und auf dem Schwarzmarkt verkauft werden. Schließlich könnten Wissenschaftler Waffentechnologien oder Geheimnisse an international arbeitende Gruppen weitergeben. Alle drei Formen der Verbreitung bedrohen das Monopol von Staaten. Alle verantwortungsbewussten Staaten haben deshalb ein Interesse daran, diese Waffen und Fertigkeiten zur Herstellung unter eigener Kontrolle zu behalten.

Auch Schurkenstaaten können die Gefahren erkennen, die ihnen durch Terroristengruppen im Besitz von Massenvernichtungswaffen drohen. Libyen, ein notorischer Sponsor von Terrorismus, ist für seine Rolle beim Anschlag von Lockerbie bestraft worden, und eine umfassende internationale diplomatische Isolation führte zu einem Sinneswandel.<sup>10</sup> Schurkenstaaten könnten kontrolliert werden, wenn man sie daran hinderte, auf dem Weltmarkt mit tödlicher Technologie Handel zu treiben. Als der illegale Waffenmarkt sich auf konventi-

<sup>8</sup> President George W. Bush Discusses Freedom in Iraq and the Middle East, Rede vom 6.11.2003 in Washington, [www.ned.org/events/anniversary/oct1603-Bush.html](http://www.ned.org/events/anniversary/oct1603-Bush.html).

<sup>9</sup> Resolutionen des UN-Sicherheitsrats 1368 und 1373, [www.state.gov/p/io/rls/othr/2001/51208.htm](http://www.state.gov/p/io/rls/othr/2001/51208.htm).

<sup>10</sup> Peter Slevins: UN Vote Removes Sanctions on Libya, *Washington Post*, 13.9.2003; Gary Younge, Brian Whitaker, Lockerbie Relatives See UN End Libya Sanctions, *The Guardian*, 13.9.2003.



onelle Waffen beschränkte, duldeten Staaten die Entwicklung eines internationalen Waffenhandels.<sup>11</sup> Jetzt stehen wir an der Schwelle zu einem Markt mit Massenvernichtungswaffen. Jetzt ist diese Komplizenschaft keine peinliche Angelegenheit mehr, sondern eine Gefahr für vitale Staatsinteressen.<sup>12</sup>

Die liberale Demokratie ist von der Existenz freier Märkte abhängig, doch ein freier Markt für Plutonium, Anthrax oder Ricin ist eine direkte Bedrohung für ihr Überleben. Die Globalisierung könnte zum Mittel unserer Zerstörung werden, es sei denn, Staaten, Unternehmen und internationale Institutionen würden regulierend eingreifen. Sonst werden weder der freie Markt noch der liberale Staat überleben. Doch kein einzelner Staat, nicht einmal die globale Supermacht, verfügt über die Ressourcen, um einen Weltmarkt tödlicher Waffen zu überwachen. Folglich haben alle Staaten ein Interesse daran, effektive Mechanismen einer multilateralen Regulierung zu entwickeln.

### Inspektionen erzwingen

Eine transnationale Zusammenarbeit dürfte sich am ehesten auf den Gebieten herauskristallisieren, die Wohlstand und Ordnung liberaler Staaten bedrohen: Verbrechen, Drogenhandel und Terrorismus. Eine globale Kontrolle auf diesen Feldern ist eine Frage des gemeinsamen Überlebens geworden und wird einige offenkundige kleinere Übel einschließen. Eines davon ist eine entschiedenere Regulierung von Markttransaktionen aller Art. Wir werden einiges aufwenden müssen, um den kleinen Teil des Welthandels zu regulieren, zu inspizieren oder gar zu verbieten, der unser Überleben gefährdet. Regierungen werden in bessere Kontrollen globaler Geld-, Waren- und Menschenströme und transnationale Unternehmen in Liefersysteme investieren müssen, die die Sicherheit der Ladung vom Herstellungsort bis zum Verkaufsort garantieren.<sup>13</sup> Dies ist der Preis, den die Weltwirtschaft und der internationale Tourismus zahlen müssen, um vor Terror sicher zu sein. Dazu kommen strengere internationale Systeme, die die Macht eines souveränen Staates, mit diesen Technologien nach Belieben zu verfahren, beschränkt. Um das zu legitimieren, müssen alle, und nicht nur die Schurkenstaaten einer entschlossenen Inspektion ihrer Fähigkeit zur Herstellung tödlicher Waffen zustimmen. Dort, wo internationale Übereinkünfte möglich sind, müssen sie Produktion und Lagerung überhaupt aufgeben.

Die Internationale Atomenergiebehörde ist zwar mit unzureichenden Geld- und Hilfsmitteln ausgestattet, hat aber dennoch beträchtliches Fachwissen bei der Regulierung ziviler Atomprogramme entwickelt und sollte auch in der Lage sein, eine verlässliche internationale Bestandsaufnahme von Plutonium und anderer Materialien zu erstellen und Protokolle für ihre Umladung, ihren Austausch und ihre Deaktivierung durchzusetzen.<sup>14</sup> Es liegt auf der Hand, dass sich dies mit chemischen und biologischen Wirkstoffen weniger leicht be-

Kein Staat verfügt über die notwendigen Ressourcen, einen Weltmarkt tödlicher Waffen zu überwachen.

<sup>11</sup> Small Arms Survey 2002: Counting the Human Cost, [www.smallarmssurvey.org](http://www.smallarmssurvey.org), Kap.3, „The Legal-Illicit Link“; Human Rights Watch, Small Arms and Human Rights: The Need for Global Action. A Briefing Paper for the UN Biennial Meeting on Small Arms“, [www.globalpolicy.org/security/smallarms/articles/2003/2003/0707hrw.pdf](http://www.globalpolicy.org/security/smallarms/articles/2003/2003/0707hrw.pdf).

<sup>12</sup> Bunn: Preventing Nuclear Terrorism (Anm. 2).

<sup>13</sup> Stephen E. Flynn: America the Vulnerable, *Foreign Affairs*, Januar/Februar 2002, S. 60-74.

<sup>14</sup> International Atomic Energy Safeguards Glossary, Richtlinien über Umgang mit Plutonium, Abschnitt 1.30, Wien 2001.

werkstelligen lässt. Es sollte jedoch möglich sein, transnationale Unternehmen, die chemische oder biologische Kampfstoffe herstellen können, zum Verzicht auf den Verkauf ihrer Technologien an Schurkenstaaten zu bringen und, soweit möglich, zu verhindern, dass ihre Vertriebs- und Verkaufsnetze von terroristischen Gruppen unterwandert werden. Immerhin gelang es den UN-Waffeninspektoren im Irak zwischen 1992 und 1996, die europäische Herkunft chemischer Wirkstoffe zu klären. Das lässt vermuten, dass der internationale Handel mit Wirkstoffen und Technologien, mit denen sich Massenvernichtungswaffen herstellen lassen, zu überwachen ist.<sup>15</sup> Staaten sollten auch die Sicherheit in allen kommerziellen, staatlichen und militärischen Labors erhöhen, die mit diesen Wirkstoffen arbeiten. Wesentlich zur Herstellung von Waffen für Terroristen beizutragen, sollte unter Strafe stehen.<sup>16</sup>

Zu den kleineren Übeln gehört die Regulierung der Wissenschaft.

Eines der vielleicht notwendigen kleineren Übel ist eine strengere Regulierung der wissenschaftlichen Forschung. Schon heute verlangt der US-Patriot Act von jedem Wissenschaftler, der mit bestimmten biologischen Wirkstoffen arbeitet, die Registrierung bei Bundesbehörden. Strafbar ist außerdem der Transport solcher Wirkstoffe und jeglicher wissenschaftliche Kontakt mit einem Land, das auf einer Liste geächteter Staaten steht. Amerikanischen Universitätslabors ist es durch Präsidentenerlass verboten, ausländische Studenten bei Forschungsarbeiten im Bereich der Biologie zu beschäftigen, die eine Waffenanwendung ermöglichen. Herausgeber wissenschaftlicher Zeitschriften haben akzeptiert, dass sie wissenschaftliche Ergebnisse nicht veröffentlichen sollten, wenn diese von Terroristen verwendet werden könnten, oder auch, wenn der „potenzielle Schaden einer Veröffentlichung den möglichen gesellschaftlichen Nutzen überwiegt“.<sup>17</sup>

Eine Verschärfung der Sicherheitsvorschriften für Labors und eine Prüfung der Reputation aller Personen, die mit sensitiven Wirkstoffen arbeiten, scheint angemessen zu sein. Vorausgesetzt, die Sicherheit bleibt in den Händen freier Institutionen, welche die Forschungsarbeiten leiten. Der gleiche Grundsatz sollte bei der Festlegung dessen gelten, welche Arten von wissenschaftlicher Forschung oder Veröffentlichung eine Bedrohung für die nationale Sicherheit darstellen. Diese Entscheidung sollte ebenfalls in den Händen von Wissenschaftlern bleiben, und die Grundlage für eine rechtliche Selbstzensur sollte genau bestimmt werden, um mit Ausnahme der offenkundig gefährlichsten Forschungsarbeiten weiter eine freie Veröffentlichung zu erlauben. Die Gefährlichkeit muss als unmittelbar bevorstehende Realität definiert sein und nicht als ferne, spekulative Möglichkeit, da es unmöglich ist, genau vorherzusagen, welche Formen wissenschaftlicher Grundlagenforschung zu gefährlichen Anwendungen führen könnten. Für die Wissenschaft und die Demokratie überhaupt ist der Erhalt eines freien Austauschs wissenschaftlicher Ideen unerlässlich.

<sup>15</sup> Richard Butler: *The Greatest Threat: Iraq, Weapons of Mass Destruction and the Crisis of Global Security*, New York 2000, S. 128 f.; Scott Ritter: *Endgame: Solving the Iraq Problem – Once and for All*, New York 1999, S. 177.

<sup>16</sup> Matthew Meleson: The Problem of Biological Weapons, *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*, 5/1999; vgl. M. F. Perutz: The Threat of Biological Weapons, *New York Review*, 13.4.2000.

<sup>17</sup> Barry R. Bloom: Bioterrorism and the University, *Harvard Magazine*, November/Dezember 2003.

Eine Ära des Terrorismus mit WMD zwingt uns also zur Wahl kleinerer Übel, die in der Ära einer konventionellen Bedrohung nicht existierte: zur Regulierung des freien Marktes bei Technologien, Technologietransfer und Ideen. Sie kann nicht allein von Regierungen durchgeführt werden; die Aufgabe muss so strukturiert werden, dass ein Höchstmaß an kritischer Prüfung möglich ist. Alle Beteiligten – Unternehmen, Universitäten und Regierungsbehörden – müssen derlei Vorschläge in einer offenen Diskussion prüfen und sicherstellen, dass die Behörden selbst kontrolliert werden. Man muss sich um ein gewissenhaftes Gleichgewicht zwischen den Freiheiten bemühen – den Freiheiten des Handels und denen der Ideen – die für das Überleben freier Völker und für die Sicherheit in der Ära eines mit WMD ausgestatteten Terrorismus notwendig sind.

Neben Regulierung ist auch Führung notwendig. Sie kann nur von den USA kommen – nicht nur, weil dieses Land sehr mächtig ist, sondern auch, weil es das Hauptziel von Terroristen, der wichtigste Standort der Waffenforschung und somit eine mögliche Quelle krimineller Wissenschaftler ist. Sogar die USA, die Eingriffe in ihre Souveränitätsrechte nicht schätzten, dürften verstehen, dass sie den Weltmarkt für tödliche Technologien kaum aus eigener Kraft regulieren können. Der Multilateralismus ist nicht mehr nur erwünscht. Er ist eine Frage von Leben und Tod. Die Staaten werden entweder zu kooperieren lernen oder getrennt unter den Konsequenzen zu leiden haben. Dies bedeutet ein Verbot der Produktion, des Transports und des Verkaufs von Waffen, die Entwicklung internationaler Zwangsinspektionen in Staaten, die dem zuwiderhandeln, und, als letztes Mittel, den Einsatz von präventiver Gewalt, um den Verkauf oder den Vertrieb solcher Waffen an nichtstaatliche Akteure zu verhindern.

Auch die USA verstehen: Multilateralismus ist nicht nur erwünscht. Er ist eine Frage von Leben und Tod.

### Nicht im, sondern nur nach gebührendem Zweifel für Gewalt

Ein militärischer Präventivschlag, das letzte der kleineren Übel, das hier erörtert werden soll, wirft drei verschiedene Probleme auf. Wie soll man einen Präventivschlag in einer Demokratie kontrollieren, wie feststellen, wann er gerechtfertigt ist, und wer sollte ihn international autorisieren? Zwei Formen des Präventivschlags fallen auf Anhieb ein: Schläge gegen Einzelpersonen oder Ausbildungslager, um die Ausführung unmittelbar bevorstehender Anschläge zu verhindern. Und militärisches Handeln gegen Staaten, die Terroristen beherbergen oder WMD produzieren.

Die Probleme im Fall vom Präventivkriegen haben etwas mit der demokratischen Kontrolle der Befugnisse von Staatshäuptern zu tun. Im 20. Jahrhundert der Kriege und des Kampfes gegen den Terrorismus wurde die exekutive Gewalt auf Kosten der Kontrollmöglichkeiten der Legislative gestärkt. Die einem Staatsführer verliehene Befugnis, einen Krieg zu *führen*, sollte ausgeglichen werden durch das Recht des Parlaments, einen Krieg zu *erklären*. Im Verlauf der letzten 60 Jahre ist diese legislative Regulierung schwächer geworden. Präsidenten führten ohne Ermächtigung ihrer Parlamente Krieg, oder sie bemühten sich erst dann um eine Ermächtigung, als schon Kampfhandlungen stattfanden.<sup>18</sup> Einen Präventivkrieg zu kontrollieren, wäre für Parlament

<sup>18</sup> Francis D. Wormuth: *To Chain the Dog of War: The War Power of Congress in History and Law*, Urbana 1989; Brien Hallet: *The Lost Art of Declaring War*, Urbana 1998; J. H. Ely: *War and Responsibility: Constitutional Lessons of Vietnam and Its Aftermath*, Princeton 1993.



und den Souverän noch schwieriger. Die Begründung eines solchen Krieges wird sich immer auf ungesicherte Erkenntnisse der Nachrichtendienste stützen müssen, die oft Geheimhaltung erfordern. Deren Glaubwürdigkeit zu beurteilen ist äußerst schwierig. Unsere politische Führung wird uns in Zukunft nicht von einem Präventivschlag als kleinerem Übel überzeugen können, indem sie einfach versichert: „Wenn ihr nur wüsstet, was wir wissen ...“. Die Faktenlage ist vielleicht nicht so ungewiss, und die Wahrheit ex ante nicht so klar, wie sie es ex post sein dürfte. Doch wir haben das Recht, ungeschminkte Informationen über die realen Fähigkeiten eines Staates zur Herstellung von WMD sowie Hinweise darauf zu erhalten, ob Terroristen darauf Zugriff hätten. Ein Präventivkrieg ist nur dann ein gerechtfertigtes kleineres Übel, wenn er durch Beweise gestützt wird, die offene Gesellschaften überzeugen können.

Die Risiken des Handelns sind besser einschätzbar als die Risiken der Untätigkeit.

Da die Risiken des Handelns besser einschätzbar sind als die Risiken der Untätigkeit, und da die Fakten, welche die Bedrohung betreffen, niemals klar sein werden, dürften die Bürger einen Präventivkrieg eher ablehnen. Das trägt dazu bei, die politische Führung von unmäßigen und unklugen Aktionen abzuhalten. Doch eine Einstellung ist nicht das Gleiche wie ein guter Grund. Wir müssen für die Möglichkeit offen sein, dass es ein kleineres Übel ist, den Transfer von WMD von Staaten an terroristische Gruppen zu verhindern, um ein größeres Übel zu verhüten.

Wenn es nicht gelingt, Schurkenregime mit einer Geschichte staatlicher Unterdrückung und äußerer Aggression daran zu hindern, tödliche Technologien zu erwerben und weiterzugeben, werden sie durch nichts von ihren Plänen abzubringen sein. Wenn sie erst einmal Massenvernichtungswaffen besitzen, können sie diese ungestraft an Terroristengruppen weitergeben.

Obwohl es gute Gründe für Präventivschläge gibt, wenn eine durchführbare militärische Strategie vorliegt, um Schurkenstaaten daran zu hindern, tödliche Technologien weiterzugeben oder Terroristen an deren Erwerb zu hindern, muss eine unmittelbar bevorstehende Bedrohung nachweisbar sein. Sonst geht der Präventivschlag in Aggression über, die nach der UN-Charta im Gegensatz zu Akten der Selbstverteidigung geächtet ist. Also muss unbedingt die Frage beantwortet werden, wie unmittelbar die Bedrohung bevorsteht und welche Signale feindseliger Absichten erkennbar sind.

Der dritte Aspekt – wer entscheidet, wann ein Präventivschlag gerechtfertigt ist – macht diese Angelegenheit noch komplexer. Nach der UN-Charta soll der Sicherheitsrat entscheiden, ob Gewalt gerechtfertigt ist. Doch die Charta erlaubt keinen Präventivschlag. Und selbst wenn deren Regelungen durch die Darstellung des Problems als einer „Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit“ umgangen werden könnten, wird kein Staat, der sich bedroht fühlt und über einen Präventivschlag nachdenkt, sein Recht zur Selbstverteidigung anderen Staaten überlassen. Die USA werden wegen ihres Unilateralismus kritisiert. Doch dürften vermutlich alle Staaten auf einem einseitigen Recht der Reaktion auf eine Bedrohung mit Massenvernichtungswaffen beharren. Gesunder Menschenverstand legt es nahe, dass jeder Staat sich um internationale Legitimität und möglichst viele Verbündete bemühen sollte, bevor er Gewaltmittel einsetzt. Doch kann er sein Recht, endgültige Urteile über seine nationale Sicherheit zu fällen, nicht an andere

Staaten oder internationale Organisationen abtreten. Selbst wenn ein Staat andere Staaten nicht davon überzeugen kann, dass eine Bedrohung einen Präventivschlag erfordert, wäre es gerechtfertigt, ihn allein zu führen – aber natürlich nur, wenn sich die Bedrohung als real erweist.

Die intensive Debatte über die Legitimität der Invasion des Iraks zeigt, dass das mutmaßliche universelle Interesse von Staaten an effektiven Einrichtungen gegen eine Verbreitung von Waffen sich nur außerordentlich schwer in universelles Handeln umsetzen lässt. Die Vereinigten Staaten waren sich mit ihren traditionellen Verbündeten einfach nicht über das Ausmaß der von den irakischen Waffenprogrammen ausgehenden Gefahr einig. Und während diese Verbündeten nicht in der Lage waren, die USA am Gebrauch von Gewalt zu hindern, erlegte ihr Widerstand dem amerikanischen Handeln beträchtliche Kosten auf. Denn erstens empfand man den Krieg als illegitim, und zweitens wurden die Kosten für Krieg und Wiederaufbau nicht gemeinsam getragen, sondern hauptsächlich dem amerikanischen Steuerzahler aufgebürdet. Jedoch ist weiteres einseitiges Handeln unvermeidlich, wenn wir daran denken, in welchem Umfang die Vereinigten Staaten für Al-Qaida und andere Islamistengruppen das vorrangige Ziel bleiben.<sup>19</sup>

Die Anzahl der Staaten, deren Verhalten einen Präventivkrieg möglicherweise rechtfertigen könnte, ist sehr klein. Selbst Staaten mit imperialen Fähigkeiten wissen, dass es in ihrem Interesse liegt, die Souveränität anderer Staaten in der Mehrzahl der Fälle zu respektieren, denn die Alternative sind endlose Kriege. Folglich wird es selten einen Präventivkrieg geben – doch selbst wenn man ihn führte, wäre er ein „kleineres Übel“, denn auch wenn es gelingt, ein gefährliches Regime zu beseitigen und Massenvernichtungswaffen zu beschlagnahmen, werden doch Menschen getötet. Als kleineres Übel sollte ein Präventivkrieg strengen Auflagen unterliegen. Er muss unter Bedingungen einer wahrhaft demokratischen öffentlichen Debatte legitimiert werden; Staaten, die einen Präventivkrieg führen wollen, müssen ernsthaft versuchen, sich multilaterale Unterstützung zu sichern; und ein Präventivschlag lässt sich nur rechtfertigen, wenn friedliche Mittel wie Zwangsinspektionen oder Diplomatie versagt haben; schließlich darf ein Präventivschlag die Dinge nicht schlimmer hinterlassen, als sie zu dem Zeitpunkt seiner Planung waren. An die Stelle eines tyrannischen Regimes muss ein demokratisches treten. Militärische Maßnahmen dürfen keinen umfassenderen Krieg auslösen. Diese Bedingungen mögen theoretisch zwar hinreichend klar sein, doch ein Urteil darüber, ob ihnen entsprochen worden ist, hängt von zwei äußerst schwierigen Faktoren ab: Ist die Bedrohung so real, dass das Risiko gerechtfertigt ist, und wird ein künftiger Nutzen des Handelns die nur zu offenkundigen kurzfristigen Schäden überwiegen? Der Versuch, zu einem richtigen Urteil zu kommen und es in gutem Glauben zu fällen, setzt jede Demokratie einem ungeheuren moralischen Risiko aus. Die Kosten eines Irrtums – wenn sich tatsächlich Massenvernichtungswaffen finden sollten – könnten unabsehbar sein.

Die Beurteilung seiner eigenen nationalen Sicherheit kann kein Staat einem anderen überlassen.

<sup>19</sup> Die Nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten von Amerika, September 2002, [www.whitehouse.gov/nsc/nss.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html).

### Bürde und Verheißung der Moral

Terrorismus ist für eine liberale Demokratie irritierend, weil er ihre Fähigkeiten und Stärken zunichte zu machen scheint, die sich aus ihrer Freiheit ableiten. Und weil freie Völker, die gewohnt sind, in Frieden zu leben, nur schwer eingestehen können, dass sie tatsächlich mit dem Bösen konfrontiert sind. Weshalb müssen wir moralische Debatten wie diese führen? Die Moral soll uns in die Lage versetzen, der Realität des Bösen zu begegnen, ohne seiner Logik zu erliegen, und es mit verfassungsmäßig regulierten kleineren Übeln zu bekämpfen, ohne den größeren Übeln zum Opfer zu fallen. Eine liberale Demokratie besteht aus mehr als institutionellen Verfahrensweisen und Rechtsgarantien für die Beurteilung von Konflikten und die Regulierung von Gewalt.

Die Moral soll uns helfen,  
dem Bösen zu begegnen,  
ohne seiner Logik zu erliegen.

Warum sollten wir sonst den Glauben an ein solches politisches System bewahren? Wir machen uns Gedanken um die liberale Demokratie, weil deren Verfahrensweisen die Rechte jedes Menschen schützen, der dazugehört. Wir sorgen uns um Rechte, weil wir glauben, dass jedes Menschenleben von Natur aus verdient, geschützt und bewahrt zu werden. Das Recht auf unabhängige Gerichtsverfahren ist unter allen Umständen unwiderruflich. Wir glauben, dass selbst unsere Feinde es verdienen, als Menschen behandelt zu werden.

Die Herausforderung eines moralischen Lebens in einer Demokratie besteht darin, dass wir als Einzelne den Verpflichtungen unserer Verfassungen nachkommen und uns um die Einhaltung dieser Verpflichtungen auch gegenüber jedem unserer Mitbürger bemühen. Weiterhin ist es unsere Aufgabe sicherzustellen, dass jeder von uns möglichst stark an unsere Gesellschaft glaubt. In einem Zeitalter, in dem Einzelne durch die Mittel der Technologie und die Möglichkeiten der Freiheit über die monströse Macht verfügen, ihre Mitmenschen in ein Armageddon zu stürzen, können wir nicht wegsehen, wenn manche unserer Mitbürger oder Gäste nicht an die liberale Demokratie glauben, sondern einer Vielzahl paranoider Vorstellungen anhängen. Wie so viele andere quält auch mich das Schreckgespenst des mit größter Macht ausgestatteten Einzelgängers als der grausamen Nemesis genau der moralischen Fürsorge, die unsere Gesellschaft der Idee des Individuums angedeihen lässt.

Es ist eine Bedingung unserer Freiheit, dass wir niemanden zwingen können, an die Demokratie zu glauben. Entweder überzeugen deren Qualitäten von allein, oder sie sind nutzlos. Sie lassen sich nicht erzwingen, und wir verletzen alles, wofür wir einstehen, wenn wir dies tun. So bleibt uns nur die dringlicher denn je gewordene Pflicht, jeden unter uns, sei er Staatsbürger oder Gast, von zwei einfachen Fakten zu überzeugen: Wir sind dazu verpflichtet, ihre Menschenwürde zu achten. Und wir werden uns verteidigen, wenn sie unsere nicht respektieren. Wir müssen in der Lage sein, uns zu verteidigen – mit Waffengewalt, aber auch mit der Kraft von Argumenten. Denn Waffen ohne Argumente einzusetzen, dürfte vergebens sein. Da ich an die einzigartige Fähigkeit des Menschen glaube, durch gute Argumente zu überzeugen, verändern oder sogar erlösen zu können, zweifle ich nicht daran, dass wir am Ende siegen werden.