

# Sicherheit zuerst

Von Professor Amitai Etzioni

Das Schicksal Afghanistans wie das des Iraks zeigen, dass die Politik des Westens gegenüber diesen Ländern in hohem Maß von Illusionen und falschen Erwartungen ausging. Ein Perspektivenwechsel der westlichen Außenpolitik ist überfällig. Nicht „Demokratisierung“ sollte das erste Ziel sein, sondern Sicherheit – auch im Umgang mit Russland.

Neokonservative wie Liberale überschätzen die Fähigkeit einer Nation, andere Staaten neu zu organisieren, und sei es eine Supermacht und noch dazu mit Unterstützung der Vereinten Nationen. Neokonservative glauben, dass man Demokratisierung erzwingen kann; Liberale glauben an Veränderung aufgrund ausländischer Hilfe, Schuldenerlass, Handelszugeständnissen und der Unterstützung von Reformern. Tragische Wirklichkeit ist, dass beide Ansätze zu langfristiger und großangelegter gesellschaftlicher Umstrukturierung in den meisten Fällen fehlgeschlagen sind.

Man kann Völkermord nicht verhindern, ohne dass Tote zu beklagen wären (wie es die Holländer in Srebrenica glaubten und gescheitert sind). Gewalttätige, internationale Vorkommnisse erfordern häufig ein „zweitschlechtes Szenario“, um das „erstschlechteste“ zu vermeiden – wir haben nicht immer die Wahl zwischen dem Besten und dem Zweitbesten. Frage also nicht, welche internationale Ordnung du wünschst, sondern welche internationale Ordnung du erreichen kannst.

Prinzipienfester Realismus ist sich selbst eine moralische Grundlage. Er vermeidet es, zur Verfolgung trügerischer Ziele Leben und knappe Ressourcen wie wirtschaftliches Vermögen und militärische Macht, aber auch politischen Willen zu verschwenden. Er vermeidet auch Verzögerungen, die sich aus unangemessen ehrgeizigen Zielen und Versprechungen ergeben, die nicht verwirklicht werden können, jedoch den Verlust von Glaubwürdigkeit im Ausland und im eigenen Land verhindern.

Der Abschied von „Demokratisierung“ als Begründung für die Außenpolitik der Vereinten Staaten ist zu offensichtlich. Dennoch kann man erst jetzt erkennen, durch welches Leitmotiv es ersetzt werden soll. Ausgehend vom Prinzip „Vorrangstellung des Lebens“ schlage ich einen Ansatz vor, den man „Sicherheit zuerst“ nennen könnte.

Sicherheit bezieht sich hier auf die Bedingungen – inländische wie internationale –, unter denen die meisten Menschen die meiste Zeit ihres Leben gestalten, sich auf die Straße, zur Arbeit, zum Studium wagen und am öffentlichen Leben – Politik inbegriffen – beteiligen können, ohne fürchten zu müssen, getötet oder verletzt zu werden. Gemeint ist nicht eine Utopie, eine Welt ohne Kriminalität oder Gewalt. Das Streben nach umfassend ausgebauter Sicherheit führte uns vielmehr auf eine abschüssige Ebene hin zu einem Polizeistaat. Folglich ergibt sich aus diesem Ansatz kein Argument, um grundlegende bürgerliche Freiheiten um geringfügiger Sicherheitsvorteile in London, Madrid oder New York willen einzuschränken.

„Sicherheit zuerst“ leitet sich aus einer Erfahrung ab, die sich aus den Ereignissen nicht nur im Irak, sondern auch in Ländern wie Russland ableiten lässt: keine erfolgreiche Demokratisierung ohne Sicherheit. Im Westen neigen wir zu der Einschätzung, dass das Streben nach Sicherheit in einem Land in einer Diktatur münden könnte. Entsprechende Sorgen und Warnungen sind in der Tat begründet. Dennoch sollte man über den Vorrang des Rechts auf Leben nicht hinwegsehen. Nicht getötet, verstümmelt oder gefoltert zu werden sind Grundrechte, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen aufgezählt sind. Außerdem: Leben hat immer Vorrang vor Freiheit.

In der Ethik dreht sich oft vieles um Güterabwägung, weniger um die Ermittlung dessen, was richtig im Gegensatz zu falsch ist. Leben und gesetzlich anerkannte politische Rechte sind zwei solcher Güter. Jedermann neigt von Natur aus dazu, dass der Staat beide schützen kann. Wahr daran ist, dass das Verlangen nach nichtsicherheitsrelevanten Rechten umso größer ist, je besser das Leben geschützt wird. Aber welches Gut behält die Oberhand, wenn beide miteinander in Konflikt geraten? In einer Studie „Wie Freiheit verloren geht“ habe ich dargelegt, dass nicht – wie so oft angenommen – die allmähliche Aushöhlung gesetzlich anerkannter politischer Rechte im Namen der Sicherheit die Demokratie zu Fall bringt, sondern das Versagen bei dem Versuch, grundlegende Bedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen – besonders Sicherheit. Die Weimarer Republik ist hierfür ein warnendes Beispiel, ein weiteres ist die Entwicklung Russlands seit 1990.

Dies zeigt, dass im Umgang mit gescheiterten Staaten, Schurkenstaaten und Völkermord grundlegende Sicherheit wichtiger ist als alles andere. Denn zusätzlich bringt das chaotische, unbarmherzige internationale System manchmal Zustände hervor, die sogar noch gewalttätiger sind als

die inneren Verhältnisse der meisten Staaten. Daher gilt „Sicherheit zuerst“ in besonderem Maß für den Versuch, eine stabile Weltordnung zu entwerfen. Somit unterstützen ethische Argumente und empirische Beweise die gleiche Aussage: Wenn politisches Recht und Sicherheit in Konflikt geraten, was für gewöhnlich der Fall ist, dann muss das Recht auf elementare Sicherheit Vorrang haben.

Das Paradigma „Sicherheit zuerst“ hat Auswirkungen auf die Außenpolitik, etwa auf den Umgang mit Schurkenstaaten. 2003 hoben die Vereinten Nationen Wirtschaftssanktionen gegen Libyen auf, als das Land die Verantwortung für den Abschuss der PanAm 103 übernahm und sich bereit erklärte, 2,7 Milliarden Dollar Schadenersatz zu zahlen. Drei Monate später verkündete Muammar Gaddafi die freiwillige Demontage seines Programms zur Herstellung von Atom- und anderen Massenvernichtungswaffen. Libyens Zentrifugen und Senfgastanks wurden auf ein amerikanisches Schiff verladen und abtransportiert.

Menschenrechtsgruppen und einige Neokonservative haben sich jedoch darüber beklagt, dass wenn überhaupt, dann nur ein geringer Fortschritt in puncto Demokratisierung erzielt wurde. Somit verlangten viele die Beibehaltung der Sanktionen gegen Libyen.

Das Verhalten gegenüber Libyen ist von großer Tragweite, da der Staatengemeinschaft sehr daran gelegen ist, dass andere Nationen den gleichen Kurs verfolgen. Aus der Perspektive „Sicherheit zuerst“ heißt das: Wenn ein Land internationalen Sicherheitsstandards entspricht, wird die Staatengemeinschaft ihre Bemühungen beenden, die Regierung zu Fall zu bringen, ungehinderten Zugang zu den internationalen Institutionen gewähren, Sanktionen aufheben und Investitionen anregen. Dieser Ansatz schließt die Förderung der Demokratie durch erzieherische und kulturelle Mittel nicht aus. Aber der Hauptfaktor für die schrankenlose Mitgliedschaft in der Staatengemeinschaft ist der Respekt vor grundlegenden Sicherheitsstandards.

Der gegenwärtige Ansatz – zu erwarten, dass Schurkenstaaten wie Iran ihr Regime ändern und alles, was unterhalb dieser Forderung bleibt, nicht anzuerkennen – macht es unwahrscheinlich, dass ein Land die Unterstützung des Terrorismus und Programme zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen aufgibt. Von Iran wird berichtet, dass das Land auf einem Nichtangriffspakt oder Sicherheitsgarantien des Westens als Teil einer Verhandlungslösung über das Atomprogramm besteht. Es ist a priori unmöglich zu entscheiden, ob Iran oder andere Länder Angebote wie diese in gutem Glauben machen oder nur, um Zeit zur Fortführung ihrer Nuklearprogramme zu gewinnen. Jedoch kann man schwerlich von ihnen erwarten, einen Handel in Erwägung zu ziehen, der ihre Führungseliten aufs Spiel setzt.

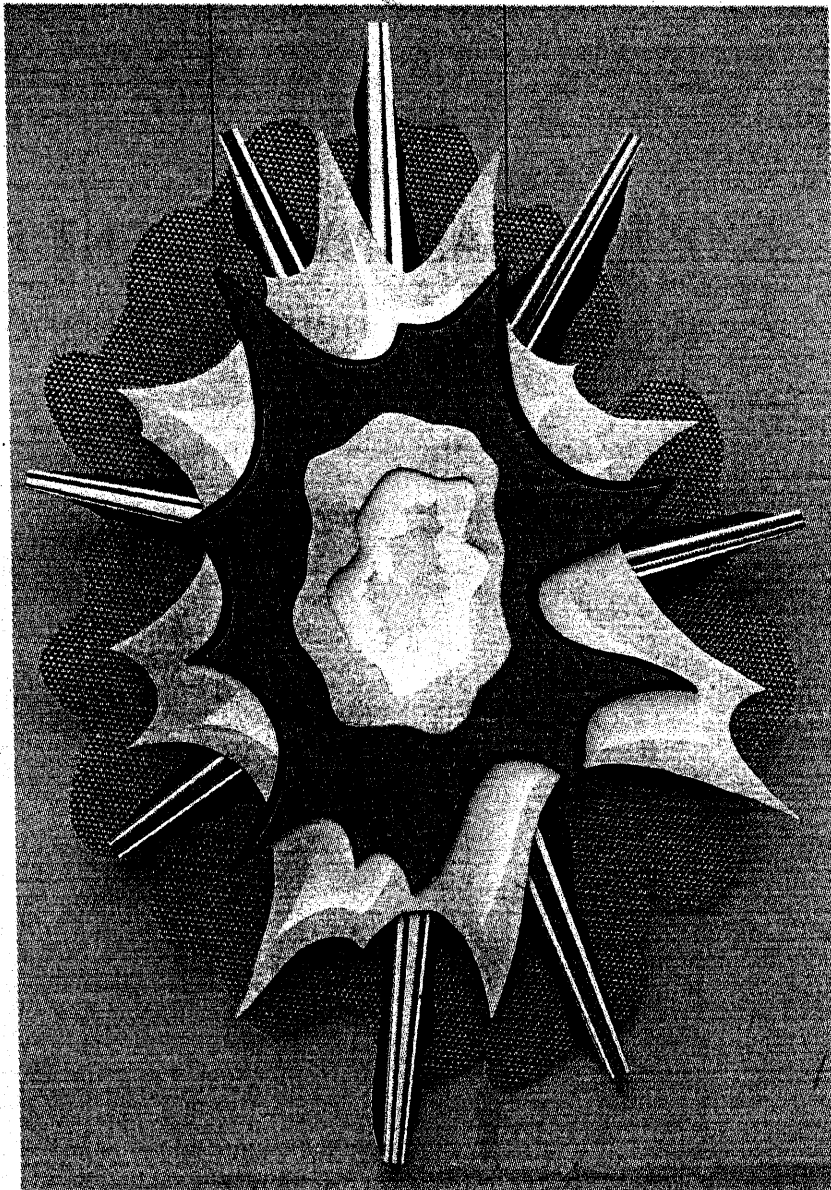
Ein Handel, der Druck von außen beseitigt zum Ausgleich für den Verzicht auf die Herstellung oder Verbreitung von Atomwaffen und das Beenden der Unterstützung des Terrorismus, ist weniger schmerzlich, als es scheint. Daraus würde nicht folgen, dass der Westen seine liberale Seele um der Sicherheit willen aufgibt. Obwohl Regierungen, wie diejenige in Iran, gegen den Strom der Demokratisierung schwimmen, wird die Entwicklung einen selbständigen Verlauf nehmen. In vielen Teilen der Welt schadet die Unterstützung der Vereinten Staaten für reformwillige Kräfte in Nationen wie diesen viel mehr, als dass sie ihnen nützte. Außerdem könnten die Amerikaner und ihre Verbündeten Saddam oder die Taliban stürzen, sie können jedoch nicht politische Rechte und die Demokratie in Ländern sicherstellen, die auf diese Dinge nicht vorbereitet sind. Folglich gibt es wenig zu verlieren, aber viel zu gewinnen, wenn man Sicherheitsgarantien und andere internationale Belohnungen im Austausch für strikten und nachprüfbareren Verzicht auf Atomwaffen und den Entzug der Unterstützung von Terroristen gewährt.

Diese Methode sollte auch die Beziehungen zu Russland leiten. Unsere erste

Priorität sollte es sein, zu verhindern, dass radioaktives Material sowie Atomwaffen in die Hände von Terroristen gelangen. Dieses Ziel ist sehr ehrgeizig, denn man muss in Rechnung stellen, dass Russland in mancher Hinsicht Eigenschaften eines schwachen Staates zeigt. Die Moskauer Regierung ist unfähig, überall im Land ihren öffentlichen Ankündigungen auch Taten folgen zu lassen. Korruption ist weit verbreitet, und einzelne Unternehmer, Generale und Kriminelle schalten und walten

Moskau erhöhen können, ohne die nationale Sicherheit Amerikas zu gefährden. Richtig ist, dass sogar Supermächte begrenzte Druckmittel haben, die Anwendung dieser Druckmittel aber einer Prioritätssetzung folgen muss. Hier sehen wir ein weiteres wichtiges Beispiel, wie völlig unverantwortliches Streben nach Demokratisierung die Sicherheit untergräbt: unsere, ihre und die der Welt.

Das „Sicherheit zuerst“-Paradigma berücksichtigt, dass es besonders in Staaten,



in einer Atmosphäre, die an den Wilden Westen erinnert. Dieser Zustand gibt Anlass zu großer Besorgnis, da das meiste radioaktive Material, aus dem Terroristen Atombomben herstellen könnten, in Russland lagert. Besonders beunruhigend sind Darlegungen wie etwa in einem Bericht der Parlamentarischen Versammlung der Nato aus dem Jahr 2005 über Diebstahl oder Verlust von hochangereichertem Uran und Plutonium. Es gab auch Berichte, dass Russland keine Rechenschaft ablegen könne über x-beliebige Mengen an „koffergroßen“ Atombomben mit einer Sprengkraft von bis zu einer Kilotonne.

Nichtsdestoweniger haben die Vereinten Staaten in ihrem Umgang mit Russland viel mehr Bedeutung auf die Demokratisierung und die Menschenrechte gelegt als auf spaltbares Material und Atomwaffen. Der Etat für das Nunn-Lugar-Programm, welches sich mit der atomaren Sicherheit in Russland befasst, ist seit dem 11. September 2001 nicht erhöht worden. Der russische Präsident Putin könnte versucht sein, strengere Kontrollen über russisches Atommaterial und Waffen zuzustimmen, wenn es entsprechende Anreize gäbe. Solche Kontrollen erhöhten seine eigene Sicherheit und haben nur einen geringen politischen Preis. Im Gegensatz dazu ist es unwahrscheinlich, dass er die zahllosen undemokratischen Maßnahmen zurücknimmt, die er in den vergangenen Jahren eingeführt hat. Der Grund dafür ist einfach: Solche Manöver könnten ohne weiteres seine Macht und sein System gefährden.

Befürworter eines härteren Kurses gegenüber Russland machen geltend, dass die Vereinten Staaten den Druck auf

die erst kürzlich von tyrannischer Herrschaft befreit wurden, oft notwendig ist, mit den traditionellen ethnischen, religiösen und Stammesgruppen zusammenzuarbeiten, selbst wenn diese Gruppen in einer autoritären Weise regieren. Dieses Vorgehen ist so lange unabdingbar, bis die neue Führung die grundlegende Sicherheit gewährleistet und eine auf lange Sicht schrittweise Demokratisierung nicht ausschließt.

Ein kurzer Rückblick auf die Lage in Afghanistan und im Irak nach der alliierten Invasion verdeutlicht die krassen Unterschiede zwischen einer Agenda, auf der Demokratisierung ganz oben steht, und dem Ansatz „Sicherheit zuerst“. Aus Sicht der Verfechter der Demokratisierung machen die amerikanischen Bemühungen im Irak und in Afghanistan Fortschritte. In beiden Ländern wurden repressive, autoritäre Regierungen durch amerikanische Militäroffensiven gestürzt. In Afghanistan wählte eine aus Vertretern der afghanischen Führungsschicht zusammengesetzte Versammlung einen der Ihren, Hamid Karzai, zum Staatspräsidenten, eine Wahl, die später vom Volk bestätigt wurde. Karzais Wahl zum Staatspräsidenten sowie die Parlamentswahlen des Jahres 2005 wurden von den Vereinten Nationen als fair und frei von massivem Betrug beurteilt. Drei Viertel der etwa zehn Millionen afghanischen Wahlberechtigten nahmen trotz Gewaltandrohungen an der Wahl teil. Eine neue Verfassung verbindet die Achtung der Menschenrechte mit der Verpflichtung, dass mindestens zwei Frauen aus jeder der 34 afghanischen Provinzen der ersten Kammer des Parlaments angehören.

Im Irak setzte im Jahr 2003 der amerikanische Leiter der Übergangsverwaltung

der Koalition einen Regierungsrat mit einem irakischen Interimspräsidenten an der Spitze ein. Eine neue Verfassung stieß auf breite Zustimmung, das Volk wählte ein Übergangsparlament, dieses einen Staatspräsidenten. Wie in Afghanistan liebten sich die Bürger von den Drohungen Aufständischer nicht einschüchtern. Sogar viele unzufriedene Sunniten gaben ihre Stimme ab.

Aus der Sicht des „Sicherheit zuerst“-Ansatzes stellen sich die Nachkriegsentwicklungen in beiden Ländern ziemlich anders dar als aus der „Demokratisierungsperspektive“. Noch immer sind im Irak Aufständische am Werk, religiöse Konflikte im Irak und Zwistigkeiten unter den Kriegsherren der Provinzen Afghanistans haben sogar zugenommen. Große Teile der Bevölkerung beider Länder sind mittlerweile gegen die Präsenz der Amerikaner und auch gegen die neuen, demokratischen Institutionen. Der Grund liegt auf der Hand: Die Sicherheit wird nicht gewährleistet. Präsident Karzai wagt es kaum, Kabul zu verlassen, und selbst innerhalb der Hauptstadt kann er sich nur im Schutz schwerbewaffneter amerikanischer Personenschützer bewegen. Die Rechte, die in der Verfassung garantiert sind, stehen auf dem Land nur auf dem Papier. Die islamische Rechtsordnung, die Scharia, erlangt im Irak immer mehr Geltung, in Afghanistan war sie nie außer Kraft gesetzt. Kurzum, das Demokratisierungsszenario hat sich nicht bewahrheitet.

Nach dem „Sicherheit zuerst“-Szenario müssten Besatzungsmächte die zweit-schlechteste Entscheidung treffen: viele Elemente des alten Regimes zunächst zu belassen und langsam auf deren Veränderung zu dringen, während neue Kräfte Zeit hätten zu wachsen. Das ist natürlich die „versteckte Lektion“, die die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten aus dem Nachkriegs-Nazi-Deutschland gelernt haben und zu Beginn des 21. Jahrhunderts hätten anwenden können. In Afghanistan hätte dies bedeutet, mit den Kriegsherren und den Führern der großen ethnischen Gruppen zusammenzuarbeiten und ihnen ausgedehnte Freiräume zu überlassen, solange sie die Sicherheit gewährleisten und sich nicht untereinander bekriegen. Im Irak hätte man Führern der Kurden und der Schiiten viel mehr Verantwortung für die Vorgänge am Ort geben und Mitglieder der Baath-Partei in sunnitischen Gebieten an der Macht belassen müssen. In Regionen mit gemischter Bevölkerung, besonders in Bagdad, hätten Stadtviertel wie in Belfast, Beirut und Jerusalem so lange getrennt werden müssen, bis eine durchsetzungsstarke Regierung Fuß gefasst hätte. Das hätte es erforderlich gemacht, örtliche Milizen intakt zu lassen. Das amerikanische Militär würde sich beschränken, Zusammenstöße unter den rivalisierenden Milizen sowie den wechselseitigen Oktroi religiöser oder ideologischer Wertordnungen zu verhindern. Die schiitischen Führer von Basra könnten zum Beispiel den Alkoholkonsum verbieten und diejenigen bestrafen, die sich widersetzen. Sie könnten sogar Kleidungs Vorschriften für Frauen erlassen, jedoch nicht Geschäfte, die alkoholische Getränke verkaufen, bombardieren oder Sunniten ermorden.

Nirgendwo ist der Irrweg des „Demokratisierungsszenarios“ offensichtlicher als in Anbetracht der Schwierigkeiten, denen sich die Amerikaner gegenübersehen, wenn es um die Stellung der Religion im öffentlichen Leben geht, und das besonders in der islamischen Welt. Der Westen neigt dazu, Fortschritt mit der Säkularisierung zu verbinden. Für Religionsführung und eine tief in religiösen Überzeugungen und Wertvorstellungen verwurzelte Bevölkerung ist diese Art von Fortschritt eine Bedrohung. Eine Demokratisierung, die als Vehikel westlichen Fortschrittsdenkens dienen soll, ist daher zum Scheitern verurteilt. Eine „Sicherheit zuerst“-Agenda ist weniger damit befasst, überkommene Normen und Wertvorstellungen zu verändern, sondern richtet die Aufmerksamkeit darauf, dass sich Religi-

Tatsache ist, dass die meisten Gläubigen aller Religionen, einschließlich des Islam, illiberal sind, aber zugleich gewaltlos. Im Irak hat der Großajatollah Ali al-Sistani, die höchste Autorität der Schiiten, wiederholt Morde, Entführungen und andere Formen des Terrors verdammt, freie Wahlen und die Rechtsstaatlichkeit unterstützt. Aber er hat nicht seine Stimme erhoben zugunsten der vollen Gleichberechtigung von Mann und Frau oder schrankenloser Meinungsfreiheit. Ihn und mit ihm viele andere könnte man als illiberal-gemäßigt bezeichnen. Mit der Zeit könnten vielleicht verschiedene religiöse und kulturelle Gruppen eine liberalere Haltung einnehmen. So weit ist es aber noch nicht. Das sollte sie aber nicht als Verbündete bei dem Versuch disqualifizieren, die Sicherheit zu befördern.

Der „Sicherheit zuerst“-Ansatz stellt schließlich auch Anleitung für bewaffnetes Eingreifen zugunsten humanitärer Ziele bereit. Der Vorrang des Rechts auf Leben bedeutet, dass die Staatengemeinschaft überall dort eingreifen muss, wo Völkermord geschieht. Dieses Verbrechen wurde 1948 durch die Vereinten Nationen definiert als weitverbreitete Gewalt, die dazu geeignet ist, „eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe ganz oder teilweise zu vernichten“. Bewaffnete Interventionen sind jedoch nicht gerechtfertigt, wenn es darum geht, demokratisch gewählte Regierungen in inneren Auseinandersetzungen zu schützen. So geschehen in Haiti 1994, als Präsident Clinton 20 000 Soldaten entsandte, um Jean-Bertrand Aristide wieder in das Präsidentenamt einzusetzen. Vergleichbare Konstellationen sind nicht selten, doch selbst Supermächte können sich realistischere nicht in alle oder auch nur in die meisten davon einmischen. Denn die Entscheidungen über ein Eingreifen oder eine Nichteinmischung fallen widersprüchlich aus und sind daher schwer zu rechtfertigen. Es ist tragisch, aber unvermeidlich, dass man diese Angelegenheiten den betroffenen Völkern selbst überlassen muss. Schmerzhafte interne Auseinandersetzungen sind die Geburtsschmerzen von im Entstehen begriffenen Demokratien.

Gemäß dem Vorrang des Rechts auf Leben muss sich jedwede militärische Intervention darauf beschränken, die Sicherheit zu gewährleisten. Soldaten sollten nicht für die Nationenbildung oder „Wiederaufbau“ eingesetzt werden. Es ist eine verquere Vorstellung, dass ein Staat, der in einem anderen einen Völkermord verhindert, zugleich verpflichtet ist, als Retternation politische und wirtschaftliche Hilfe zu leisten. Das wäre so, als schuldeten ein Lebensretter, der einen Menschen vor dem Ertrinken gerettet hat, diesem auch kostenlosen Schwimmunterricht. Die langfristigen Verpflichtungen, die sich aus den Militärinterventionen im Kosovo und in Bosnien-Herzegowina und vielen anderen Ländern ergeben haben, haben dazu geführt, dass viele Staaten nicht bereit waren oder sind, einem Genozid an Orten wie Ruanda und Sudan ein Ende zu bereiten. Eine Außenpolitik, die den Vorrang des Rechts auf Leben vertritt, kann nicht in diese Falle geraten. Dabei schließt der Ansatz „Sicherheit zuerst“ keineswegs die Demokratisierung aus – freilich darf sie nur mit gewaltfreien Mitteln betrieben werden, etwa durch Informationsaustausch, Bildung, Ausbildung, offizielle Diplomatie und Finanzhilfe.

Eine „Sicherheit zuerst“-Agenda ist so lange schwer zu akzeptieren, wie man hofft, dass die Vereinigten Staaten mit geringem zusätzlichem Aufwand – einige tausend Soldaten mehr hier, strengere Sanktionen dort, ein bisschen Hilfe mehr – überall auf der Welt Staaten von Grund auf neu gestalten können. Die Ereignisse der vergangenen Jahre haben uns aber dramatisch vor Augen geführt, dass selbst Supermächte in ihrer Möglichkeit eingeschränkt sind, die Wirklichkeit in ihrem Sinn zu verändern. Sicherheit herzustellen ist schon für sich genommen eine gewaltige Aufgabe. Gleichzeitig bedeutet die Konzentration auf Sicherheit nicht, die Demokratisierung mit friedlichen Mitteln zu ignorieren. Man sollte sich nur von der Idee verabschieden, man könne diesen Prozess beschleunigen und von außen steuern. Demokratie muss im Wesentlichen im Land selbst wachsen. Nur mit dieser Art von Realismus bleiben wir unseren Werten treu, ohne unsere Sicherheit zu riskieren.

Der Verfasser ist Professor für Soziologie und Internationale Beziehungen an der George-Washington-Universität. Vor kurzem erschien sein Buch „Security First: For A Muscular Moral Foreign Policy“.

Roy Lichtenstein, *Explosion No. 1*, 1965, Laekiert Metall, 251 x 160 cm, Museum Lud-