



HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG, Frankfurt

Ernst-Otto Czempel

Intervention in den Zeiten der Interdependenz

HSFK-Report 02/2000

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (12 Punkt Times New Roman)

Dieser Report ist im Zusammenhang mit dem Forschungsprojekt „Das Sicherheitsdilemma in Europa 1992-1996. Theoretisch-empirische Überprüfung der zentralen Kategorie des Neorealismus“ entstanden. Das Projekt wird mit einer Sachbeihilfe der Deutschen Forschungsgemeinschaft und mit einem Zuschuß des Landes Hessen finanziert. Beiden Förderern möchte ich auch an dieser Stelle aufrichtig danken.

Der Deutschen Forschungsgemeinschaft gebührt darüber hinaus Dank für die Förderung der Spezialsammlung „Außenpolitik der USA“ der Bibliothek der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Titel aus dieser Sammlung wurden ebenfalls für diesen Report genutzt.

Zusammenfassung

Mit den Bombenangriffen der NATO auf Serbien im Sommer 1999 war eine Zeitlang die Gefahr gegeben, daß die Anwendung organisierter militärischer Gewalt, der Krieg, als Mittel der Politik zurückkehren würde. Den vereinten Anstrengungen der Europäer ist es gelungen, diese NATO-Aktion gegen Serbien wieder in den Rahmen des UN-Regimes zurückzuholen und damit dessen Wiederherstellung zu sichern. Immerhin hatte dieses Regime, verankert in der Charta der Vereinten Nationen, seit 1945 die Norm des Gewaltverbotes außer zu Zwecken der Verteidigung aufrecht erhalten. Auch die zahlreichen Verstöße gegen diese Norm, die in der zweiten Jahrhunderthälfte aufgetreten sind, hatten sie nicht beschädigt. Erst die NATO-Entscheidung, bewußt ohne UN-Mandat Gewalt gegen Serbien anzuwenden, drohte die Norm zu verletzen. Das im April 1999 in Washington verkündete Neue Strategische Konzept der NATO wies ebenfalls in diese Richtung, da sich die Militäralliance das Recht zuspricht, auch ohne UN-Mandat Gewalt einzusetzen.

Die Gefahr, daß die Norm des Gewaltverzichts laut Artikel 2, Abs. 4 der UN-Charta durch die Praxis doch noch ausgehebelt wird, ist also keineswegs beseitigt. Insofern ist es höchst aktuell, das Problem der gewaltsamen Intervention in die inneren Angelegenheiten eines Staates erneut zur Diskussion zu stellen. Dabei geht es um normative und um strategische Aspekte.

Angesichts der hohen Interdependenz, die im europäischen System herrscht, kann von einem Recht, muß vielleicht sogar schon von einer Pflicht zur Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates dann gesprochen werden, wenn in diesem Staat die Menschenrechte manifest verletzt werden. Bundesverteidigungsminister Rudolf Scharping hat Recht, wenn er in seinem Buchtitel feststellt: „Wir durften nicht wegsehen“. Dieser Norm gerecht zu werden, vermag der UN-Sicherheitsrat seit 1945. Laut Art. 1, Abs. 7 der UN-Charta kann er sich auch mit Gewaltmaßnahmen in die inneren Angelegenheiten eines Staates einmischen, wenn dort die Verletzung der Menschenrechte den Frieden gefährdet.

Das war in Serbien nach NATO-Meinung der Fall. Der Sicherheitsrat hatte dieser Analyse zugestimmt, aber keinen Eingriffsbeschluß gefaßt. Damit gab es keine völkerrechtlich verbindliche Grundlage für die Gewaltaktion der NATO. Sie hat insofern als klare Aggression zu gelten, die sich ausschließlich auf das Recht des Stärkeren beruft. Diesen Makel hatte das Instrument der „Humanitären Intervention“ schon seit seiner Einführung im 19. Jahrhundert aufgewiesen; es wurde deswegen alsbald wieder aufgehoben. Wer ohne Legitimation durch eine internationale Organisation Gewalt gegen einen Staat anwendet, setzt sich dem Verdacht aus, humanitäre Motive lediglich vorzuschieben, um den Einzugsbereich seiner Macht zu erweitern. Die NATO-Aktion ist davon keineswegs frei; de facto hat sie mit dem Kosovo, Mazedonien und Albanien die noch bestehende Präsenzlücke auf dem Balkan geschlossen, so daß sie jetzt von Westeuropa bis zum Kaspischen Meer reicht. Indem sie eine Neue Norm mit veralteten Strategien ausstattete, hat sie sie in ihr Gegenteil verkehrt.

Die Einmischung in die inneren Angelegenheiten bildet die richtige normative Konsequenz aus der Einsicht in die hohen Grade von Interdependenz, die in Europa die Staaten aneinander geschoben und ihre Souveränität eingeschränkt haben. Was in einem Land vorgeht, be-

trifft immer auch dessen Nachbarn, rechtfertigt also deren Aufmerksamkeit und deren Einwirkung. Sie müssen sich, da die Quelle der Gewalt im Herrschaftssystem eines Staates zu suchen ist, auf die Veränderung dieses Herrschaftssystems richten. Damit ist auch der Begriff der Intervention inhaltlich randscharf bestimmt. Sie stellt den Versuch eines auswärtigen Akteurs dar, auf das Herrschaftssystem eines Landes einzuwirken. Nur ein demokratisch verfaßtes Herrschaftssystem garantiert, daß der betreffende Staat ein friedliches Verhältnis zu seinen Nachbarn entwickelt und im Innern die Menschen- und Bürgerrechte wahrt. Da die Nachbarn von einem solchen Verhalten betroffen werden, haben sie das Recht und die Pflicht, auf die Demokratisierung des Herrschaftssystems hinzuwirken. Unter den Bedingungen von Interdependenz ist diese Einmischung in die inneren Angelegenheiten geboten. Das Interventionsverbot, das Prinzip der Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates, das das klassische Völkerrecht beherrscht, hat unter den Bedingungen der Interdependenz als obsolet zu gelten.

Voraussetzung dafür ist, daß die Intervention absolut gewaltfrei verläuft. Muß Gewalt angewendet werden, weil keine andere Möglichkeit mehr übrigbleibt, ist ihre Legitimation durch eine internationale Organisation erforderlich. Nur deren Mandat löst die Verbindung von Norm und Interesse auf, stellt im Konsens der Mitglieder sicher, daß die Gewaltanwendung ausschließlich der Durchsetzung des intendierten Ziels, der Wiederherstellung und Wahrung der Menschenrechte, dient. Ein solches Mandat kann gegenwärtig nur von der globalen Organisation der Vereinten Nationen erkannt werden. Es wäre aber richtig und wichtig, daß auch regionale Organisationen dieses Mandatierungsrecht erhalten. Die OSZE, beispielsweise, wäre im Hinblick auf alle europäischen Staaten die geeignete Instanz, solche Mandate zu erteilen. Kommt ein Mandat nicht zustande, weil der Konsens fehlt, kann Gewalt nicht legitim angewendet werden.

Dies bedeutet aber nicht, daß jede Intervention zu unterbleiben hat. Im Gegenteil. Die Gewaltanwendung ist nur die letzte und verzweifelte Strategie, die eingesetzt werden muß, wenn es gilt, Schlimmeres, das Schlimmste zu verhüten. Sehr viel erfolgreicher sind gewaltfreie Strategien, die vorbeugend verwendet werden können. Mit ihnen lassen sich die Herrschaftsstrukturen eines Landes verändern; sie wirken positiv auf deren Demokratisierung. Musterbeispiel dafür ist der Marshall-Plan der Vereinigten Staaten von 1948. Er war explizite dazu bestimmt, die demokratischen Herrschaftsstrukturen in westeuropäischen Ländern wiederherzustellen und zu stärken. Ebenso hat es die Europäische Union zur „Konditionalität“ jeden neuen Beitritts erhoben, daß der Kandidat demokratisch verfaßt ist und die Menschen- und Bürgerrechte gewährleistet. In beiden Fällen fand eine direkte Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten statt. In beiden Fällen war sie außerordentlich erfolgreich.

Die Einmischung zur Norm unter den Bedingungen der Gesellschaftswelt zu erheben, heißt also gerade nicht, der Gewaltanwendung eine neue Tür zu öffnen. Es heißt vielmehr, die Außenpolitik in das Zeichen der Vorbeugung zu stellen und rechtzeitig die zahllosen Einwirkungs- und Einflußmöglichkeiten auszunutzen, die die Interdependenz bereitstellt. Handel und Wandel, Politik und Kultur bieten eine Unzahl von außerordentlich wirksamen Einmischungsstrategien zugunsten der Wahrung der Menschenrechte und der Herstellung von Demokratie. Die Europäische Union hat mit dem Stabilitätspakt für den südlichen

III

Balkan die richtige strategische Konsequenz aus der Einmischungsnorm einerseits, der Interdependenz andererseits gezogen.

Leider hat sich die schon im 19. Jahrhundert bekannt gewordene „Schieflage“ wieder eingestellt. Die Staaten sind zwar bereit, schnell große Geldsummen für die Gewaltanwendung auszugeben, zögern aber bei der Finanzierung vorbeugender Interventionsmaßnahmen. Diese widersinnige Handhabung der Prioritäten war schon im 19. Jahrhundert kritisiert worden, sie kann im 21. nicht mehr hingenommen werden. Sowohl der Aspekt der sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln wie das Aufwand-Erfolgs-Verhältnis verlangen, daß Vorbeugungsmaßnahmen großzügig finanziert und die – nur für den äußersten Notfall erforderlichen – Gewaltpotentiale lediglich eine Mindestausstattung erhalten.

Die Norm der gewaltfreien Einmischung kann um so leichter erfüllt werden, als ihrer Umsetzung eine Fülle von Strategien zur Verfügung steht. Indirekt wirkende Strategien machen sich die Tatsache zu eigen, daß der Grad demokratischer Freiheit in einem Land direkt abhängig ist von einem niedrigen Spannungsgrad in seiner Umwelt. Diese dynamische Beziehung kann höchst effektiv benutzt werden, um die Demokratisierung eines Landes zu befördern. Allgemein ausgedrückt: Jede Umweltveränderung eines Staates muß auch darauf hin geprüft werden, wie sie auf dessen Herrschaftssystem wirkt. Diesen Zusammenhang verdrängt zu haben, ist der große Vorwurf, den sich die Osterweiterung der NATO nach wie vor gefallen lassen muß.

Die direkt wirkenden Strategien versuchen, entweder unmittelbar oder mittelbar auf das Herrschaftssystem einzuwirken. Dabei liegt es nur scheinbar nahe, den unmittelbar wirkenden Strategien den Vorzug zu geben. Sie sind natürlich, wie die Hinweise auf den Marshall-Plan und die Konditionalität der Europäischen Union zeigen, äußerst wirksam. Das direkte Engagement des Auslands löst aber immer auch das kontraproduktive Argument der Fremdbestimmung aus. Deswegen sind direkt mittelbar wirkende Strategien von besonderem Interesse. Eine richtig vergebene Wirtschaftshilfe stärkt die Gesellschaft in einem betreffenden Land auch gegenüber ihrem politischen System. Die erfolgreiche Einführung und Förderung liberaler Marktwirtschaft erzeugt sozusagen von selbst im Zuge ihrer Entfaltung die Beachtung der Bürgerrechte und die Stärkung der Demokratie. Von besonderer Bedeutung in diesem Bereich ist die Interaktion zwischen gesellschaftlichen Akteuren. Die Kooperation zwischen Verbänden und Organisationen überträgt sozusagen von selbst Demokratiemodelle. Städtepartnerschaften stärken im Adressatenland dezentrale und föderale Tendenzen, wirken der Machtakkumulation entgegen.

Um der Norm der Einmischung in die inneren Angelegenheiten gerecht zu werden, brauchen also keine neuen Strategien erfunden zu werden. Worauf es ankommt, ist, in den vorhandenen und eingesetzten Instrumenten der Außenpolitik die Einwirkungsstrategien zu erkennen, die sie enthalten. Sie müssen dementsprechend einen neuen Rang erhalten. Wer die Wirtschaftshilfe beispielsweise als Interventionsstrategie begreift, wird sie ganz anders einsetzen und ausstatten als derjenige, der sie lediglich als Lastenausgleich betrachtet. Das Einmischungsgebot verlangt damit nicht weniger als eine komplette Neubewertung der Instrumente moderner Außenpolitik in der Gesellschaftswelt.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Erfahrungen und Regeln	2
3.	Was heißt Einmischung?	4
4.	Einmischung als Norm	7
5.	Intervention als Praxis	10
5.1	Indirekt wirkende Strategien	11
5.2	Direkt wirkende Strategien	16
6.	Schlußfolgerung: Intervention muß zum Leitfaden der Außenpolitik werden	22

1. Einleitung

Die militärische Intervention kommt wieder in Mode, und zwar in ihrer traditionellen radikalen Form, als militärische Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Landes.¹ Sie war in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nie ganz verschwunden. Die USA intervenierten beispielsweise in Panama und in Grenada; die Türkei fiel im Irak ein, um dort die kurdischen Rebellen zu bekämpfen. Im großen Stil aber wurde ihre Renaissance durch die Luftangriffe der NATO auf Serbien, April bis Juni 1999, eingeläutet.²

Wenn die Wertegemeinschaft der westlichen Welt, die 1945 das Regime der Vereinten Nationen ins Leben gerufen hatte, selbst gegen dessen Prinzipien verstößt und ohne UN-Mandat Gewalt gegen einen Staat einsetzt, der sie nicht angegriffen hat, dann hat dieser Gewalteinsatz auch eine normierende Wirkung. Es ist denkbar, daß die NATO dies nicht beabsichtigt, sondern geglaubt hatte, in wenigen Tagen Belgrad dazu zwingen zu können, die Verfolgung und Vertreibung der Kosovo-Albaner zu beenden. Dagegen spricht, daß in der Neuen NATO-Strategie, die auf dem Jubiläumsgipfel der NATO im April 1999 in Washington vorgelegt worden ist,³ auch von „nicht unter Artikel 5 fallenden Krisenreaktionseinsätzen“⁴ die Rede gewesen ist und daß der Stellvertretende Außenminister der Vereinigten Staaten Strobe Talbott darauf bestand, „die NATO keinem anderen internationalen Gremium unterzuordnen“.⁵

Die Westeuropäische Union hatte sich mit den sogenannten Petersberg-Beschlüssen schon lange zuvor das Recht zugesprochen, friedensschaffende und den Frieden wiederherstellende Militäreinsätze durchführen zu können. Die Europäische Union hat sich auf ihrer Gipfelkonferenz vom Juni 1999 ausdrücklich zu diesen Aufgaben bekannt. Auf der Tagung des Europäischen Rats im Dezember 1999 in Helsinki wurde dieser Kurs erneut bestätigt. Die Europäische Union hat nicht etwa die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der militärischen Intervention der NATO in Serbien in Frage gestellt; sie will sich vielmehr in Stand setzen, solche Aktionen selbständig, gegebenenfalls ohne Mitwirkung der USA durchführen zu können. Damit besteht durchaus die Gefahr, daß die Periode von 1945 bis 1999, in der der Einsatz militärischer Gewalt außer zu Zwecken der Verteidigung verboten gewesen war, gerade von der westlichen Staatengemeinschaft als abgeschlossen angesehen wird.

1 Zum Problemkreis siehe Jutta Koch/Regine Mehl (Hg.), Politik der Einmischung: zwischen Konfliktprävention und Konfliktintervention. Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung, Baden-Baden (Nomos), 1994. Hartmut Jäckel (Hg.), Ist das Prinzip der Nichteinmischung überholt?, Baden-Baden (Nomos), 1995.

2 Michael J. Glennon, The New Interventionism, in: Foreign Affairs, Jg. 78, Nr. 3, Mai-Juni 1999, S. 2-7.

3 Karl-Heinz Kamp, Das Neue strategische Konzept der NATO, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 11/99, 12. März 1999, S. 19-25.

4 Abgedruckt in F.A.Z., 27. April 1999, S. 11.

5 Strobe Talbott, Das neue Europa und die neue NATO, in: F.A.Z., 5. Februar 1999, S. 11.

2. Erfahrungen und Regeln

Eine solche Entwicklung muß unter allen Umständen verhindert werden, und zwar aus drei Gründen. Sie ist, erstens, völkerrechtswidrig. Die Völkergemeinschaft hatte 1945 mit der Charta der Vereinten Nationen einen riesigen normativen Fortschritt gemacht, indem sie mit dem Artikel 2, Absatz 4, verbot, militärische Macht zu politischen Zwecken einzusetzen. Wer daran rüttelt, führt den Krieg wieder in die Weltpolitik ein. Daran kann niemandem gelegen sein, am wenigsten den Staaten der Atlantischen Gemeinschaft. Sie sind nicht nur dem Frieden als politischem Ziel verpflichtet, sie sind auch auf ihn angewiesen. Die Tatsache, daß der Westen trotz aller Abrüstung eine Hochrüstung beibehalten und deren Weiterentwicklung schon beschlossen hat, sollte ihn keinesfalls dazu verführen, den Einsatz militärischer Gewalt wieder politisch zu legitimieren.

Dagegen sprechen, zweitens, auch die historischen Erfahrungen. Die NATO hat ihren Krieg gegen Serbien als „humanitäre Intervention“ gerechtfertigt und dabei – wahrscheinlich, ohne es zu wissen – einen Topos wiederbelebt, der schon im 19. Jahrhundert benutzt, aber wegen erwiesener Nutzlosigkeit fallengelassen worden war. Die europäischen Großmächte hatten den Begriff der „humanitären Intervention“ zugunsten der unterdrückten christlichen Minderheit im osmanischen Reich erfunden, um damit ihre Expansionspolitik zu Lasten dieses zerfallenen Großreiches zu rechtfertigen. Weil es aber damals schon so augenscheinlich war, daß die Humanität nur beschworen, die eigene Machtsteigerung aber gemeint war, geriet alsbald das „gesamte Rechtsinstitut der humanitären Intervention in Verruf“.⁶

Der NATO-Intervention im Balkan ging es kaum anders. Von der Militärallianz als humanitäre Intervention gerechtfertigt, erweitert sie bei näherem Zusehen mit der Besetzung des Kosovo, der faktischen Präsenz in Albanien und Mazedonien die NATO auf dem Balkan. Mit diesem Lückenschluß reicht sie jetzt von Westeuropa bis an das Kaspische Meer. Dieser Aspekt ist niemandem verborgen geblieben, am wenigsten den Russen, die amerikanischen Einfluß sich ausbreiten sehen, wo früher der sowjetische geherrscht hatte. Der im Oktober 1999 unter amerikanischer Ägide abgeschlossene Vertrag zwischen Aserbeidschan, Georgien und der Türkei über eine Ölleitung, die Rußland umgeht und wesentlich durch die Türkei führt, zeigt die Folgen dieser Einflußerweiterung. Um so verbissener hat sich Moskau in den zweiten Krieg um Tschetschenien gestürzt, durch das die russische Ölleitung führt.

Die historische Erfahrung stellt aber noch ein weiteres Argument zur Verfügung. Ebenfalls im 19. Jahrhundert wurde bemerkt, daß sich die europäischen Großmächte zwar rasch und bedenkenlos zum militärischen Angriff entschlossen, jede friedliche „Einmischung in die inneren Angelegenheiten“ eines anderen Staates geradezu neurotisch vermieden. An dieser „Schieflage“, wie man sie damals nannte, hat sich bis in die Gegenwart hinein wenig geändert. Die Atlantische Gemeinschaft hat nur verschwindend wenige Versuche unternommen – und noch auf der Friedenskonferenz von Dayton darauf verzichtet –, auf Belgrad zugunsten seines Gewaltverzichts im Kosovo einzuwirken. Den Entschluß, dem widerspenstigen Jugoslawien Bombardierungen anzudrohen, faßte sie 1998 relativ behende.

6 Otto Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, München (K. G. Saur), 1984², S. 323.

Ihn 1999 auch auszuführen, begründete die Allianz dann damit, ihre Glaubwürdigkeit aufrecht erhalten zu müssen.

Den dritten Grund gegen die Wiedereinführung der militärischen Intervention bietet ihre nachweisbare Ergebnislosigkeit. Die Vereinigten Staaten haben sieben Jahre in Vietnam, die Sowjetunion hat vier Jahre in Afghanistan mit jeweils riesigem militärischen Aufwand interveniert. Beide sind am Widerstand der betroffenen Gesellschaften gescheitert. Dasselbe Resultat ergab die UN-Mission in Somalia, nachdem sie von der Friedenssicherung in Friedenserzwingung umgeschlagen war. Die Interventionsstreitkräfte mußten sich geschlagen geben und abziehen.

Ein noch klareres Bild ergibt die Intervention der NATO in Bosnien-Herzegowina. Sie wurde vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mandatiert, ist also völkerrechtlich legal. Nur: erfolgreich ist sie nicht. Die ethnische Teilung des Landes und der darin liegende Konflikt ist lediglich eingefroren. Die multiethnische Verwaltung funktioniert nicht; die wirtschaftliche Erholung ist nach vier Jahren der Besetzung bestenfalls mäßig. Die NATO-Mission dort ist ein „elender Fehlschlag, der eine andauernde, teure internationale Anwesenheit erfordert“.⁷ Im Kosovo sieht es nach Monaten der Besetzung durch die NATO und der Verwaltung durch die Vereinten Nationen, nicht sehr viel anders aus. Dort werden, unter den Augen der westlichen Militärallianz, nun die Serben von den Kosovo-Albanern vertrieben oder ermordet. Das Land ist praktisch geteilt, seine Zukunft offen, seine Wirtschaft ruiniert.

Es ist nicht erkennbar, was nach diesen vielen nachweisbaren Fehlschlägen militärischer Intervention die Staaten noch immer dazu ermutigt, militärische Gewalt zu politischen Zwecken einzusetzen. Dabei erlebten die Serben im Kosovo und erleben die Russen in Tschetschenien, daß der Einsatz des Militärs nicht einmal innerhalb der Staatsgrenzen imstande ist, Ordnung, Ruhe und politische Stabilität zu erzeugen. Wer kann angesichts dieser historischen Beweislage noch Glaubwürdigkeit reklamieren für seine These, daß unter den modernen Bedingungen durch den Einsatz von Waffengewalt Konflikte gelöst und Gesellschaften befriedet werden können?

Der Irrtum gründet nicht in dem Anspruch, auf die inneren Angelegenheiten eines Nachbarlandes Einfluß nehmen zu können. Er ist, weil die Interdependenz die Staaten dicht aneinandergeschoben hat, völlig richtig, ja geradezu zwingend. Wenn Verteidigungsminister Rudolf Scharping seine Erinnerungen an den Serbien-Krieg unter die Überschrift gestellt hat: „Wir dürfen nicht wegsehen“, so hat er den durch die Interdependenz veränderten Zustand des internationalen Systems in Euro-Atlantik sehr zutreffend beschrieben. Die beiden früheren Bundespräsidenten von Weizsäcker und Herzog haben für diesen Zustand schon den Begriff der „Weltinnenpolitik“ benutzt. Er übertreibt, hat aber als Analogon durchaus seine Berechtigung. Jedenfalls in Euro-Atlantik hat die Interdependenz Zustände heraufgeführt, die denen der Innenpolitik ähneln. Kein Staat kann sich auf seine Souveränität berufen, wenn er seine Bürger unterdrückt und vertreibt. Die Interdependenz hat die Isolierung des Staates beseitigt, den entscheidenden Parameter der Souveränität. Die Staaten

7 Mark Thompson, This Peace Accord Failed to Create a Multiethnic Bosnia, in: International Herald Tribune, 20.-21. November 1999, S. 3.

seiner Umwelt sind vielmehr zu seinen Nachbarn geworden, die mit seiner Regierung und seiner Gesellschaft unzählige Interaktionen unterhalten. Sie unterlaufen den Staat, binden ihn ein in ein Netzwerk, das er nicht mehr allein kontrollieren kann. Der Staat wird aber auch von der Interdependenz überwölbt, von der Abhängigkeit von seinen Nachbarn. Ohne deren Kooperation kann er die Ziele der Sicherheit und der wirtschaftlichen Wohlfahrt nicht mehr verwirklichen.

Aus dieser Nähe der Staaten zueinander entsteht die Mitverantwortung für die internen Zustände eines Staates, das Recht auf Mitsprache bei seiner Innenpolitik. Beides ist eine Tatsache des täglichen Lebens geworden. Die Einmischung stellt eine Alltäglichkeit dar. Freilich ist sie absolut gewaltfrei. Deswegen fällt sie nicht unter das Einmischungsverbot des Artikel 2, Absatz 4, der UN-Charta. Deswegen kann sie aber auch mühelos zu einem Interventionsinstrument der Nachbarn werden, und zwar zu einem äußerst wirksamen. Gesellschaftliche Interaktionen, Handel und Wirtschaft, politische Machtausübung richten sich von selbst auf die Konfliktursachen.

Ist in den Zeiten der Interdependenz die Einmischung also geboten, so stellt diese Interdependenz auch die Strategien zur Verfügung, sie vorzunehmen. Ganz anders als im 19. Jahrhundert, wo die erwähnte „Schieflage“ zwar kritisiert, aber unter den Bedingungen der Staatenwelt kaum beseitigt werden konnte, stellen die Zustände der Interdependenz ein reiches Arsenal an Einmischungsstrategien zur Verfügung. Die Politik muß sich ihrer nur bewußt werden und sich endlich befreien von der noch immer vorherrschenden Annahme, daß das Militär nicht nur die einzige, sondern auch die beste Handhabe zur Einmischung bietet. Sie ist es nicht.

Wer die Außenpolitik modernisieren, also den Bedingungen der Interdependenz anpassen will, kann sich allerdings nicht darauf beschränken, den militärischen Interventionsstrategien wirtschaftliche zur Seite zu stellen. Sie degenerieren schnell zum Beiprogramm, das auch finanziell unterausgestattet wird. Beispiele dafür bieten Bosnien-Herzegowina und der Stabilitätspakt für den südlichen Balkan. Wer unter den Bedingungen der Interdependenz richtig intervenieren will, muß das Konzept der Außenpolitik ändern, darf es nicht den Füßen der Soldaten anvertrauen, sondern muß es in die Hände der Gesellschaft, der Politik und der Wirtschaft geben. Ein neues Paradigma der Außenpolitik ist gefragt.

Dazu gehört, daß zunächst einmal geklärt wird, was unter den modernen Bedingungen Einmischung bedeutet und wie es um die inneren Angelegenheiten bestellt ist, in die von außen eingzugreifen den Sachverhalt der Einmischung von dem der Einflußnahme unterscheidet. Sodann ist zu klären, wer zu solcher Einmischung befugt und berechtigt ist. Schließlich müssen die Strategien ausgearbeitet werden, die sich dem Zustand der Interdependenz verdanken.

3. Was heißt Einmischung?

Wer über die Intervention nachdenkt, muß zunächst versuchen, ihr Objekt zu bestimmen: was sind die inneren Angelegenheiten eines Staates? Der Begriff der Einmischung hingegen ist weniger problematisch; ob mit militärischer Gewalt, mit wirtschaftlichem Druck oder

sozialpsychologischer Verlockung: ein auswärtiger Akteur versucht gezielt, die Innenpolitik eines anderen Staates umzusteuern. Das geschieht auf der ganzen Breite der Innenpolitik und bezieht auch vorbereitende Akte der Außenpolitik mit ein. Sie werden gern als „domestic concern“ reklamiert, um sie vor der Einwirkung des Auslandes zu schützen. So hat sich, beispielsweise, Nordkorea in der ersten Hälfte des Jahres 1994 mit solchen Argumenten gegen das Verlangen der Vereinigten Staaten gewehrt, nicht nur auf Nuklearwaffen, sondern auch auf einen veralteten Typus von Kernkraftwerken zu verzichten, die waffenfähiges Uran als Abfall produzieren. Die Türkei hat internationale Beobachter zum Prozeß gegen Öcalan nicht zugelassen, weil das Kurdenproblem eine innere Angelegenheit des Staates Türkei sei. Jugoslawien hat mit ähnlichen Argumenten seine Verfolgung der Albaner im Kosovo zu rechtfertigen versucht.

Dieser umfassende Anspruch, der die gesamte Innenpolitik der Beeinflussung durch auswärtige Akteure entziehen würde, hat als irrealer Schutzbehauptung zu gelten. Spätestens seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts, als mit der Intensivierung der politischen und wirtschaftlichen Austauschbeziehungen die Interdependenz einsetzte, war auch die Innenpolitik eines Staates dem Zugriff von außen ausgesetzt. Über seinen Erfolg entschied die Machtdifferenz. Staaten, die sich in den „Einflußzonen“ von Großmächten befanden, haben ihre innenpolitischen Entscheidungen stets an den Wünschen des Hegemon zu orientieren gehabt. Diese Art der Einmischung ist ebenso geläufig wie unproblematisch.

Zu den inneren Angelegenheiten, über die ein Staat ausschließlich selbst zu befinden hat, gehört nur sein Herrschaftssystem. Es wird durch den Souveränitätsanspruch in der Tat geschützt. Das war schon in der vormodernen Neuzeit so, als der Souveränitätsbegriff entstand. Souverän war derjenige, über dessen Herrschaft nur er selbst zu befinden hatte. Das Pendant dazu in der Moderne und der Postmoderne⁸ ist das Herrschaftssystem. Mögen die Staaten noch so viele innenpolitische Konzessionen an ihre internationale Umwelt zu machen haben, bei der Gestaltung ihres Herrschaftssystems sind sie frei. Andernfalls hören sie auf, souveräne Staaten zu sein, werden zu Satelliten.

Das Herrschaftssystem ist allerdings keinesfalls identisch mit dem in der staatsrechtlichen Diskussion geläufigen Begriff der „Staatsregierung“. Vielmehr muß unter dem Herrschaftssystem die dynamische Beziehung verstanden werden, die zwischen einem Politischen System und seinem gesellschaftlichen Umfeld besteht.⁹ Diese Beziehung ist herrschaftlicher Art im Sinne von Max Weber; sie sieht ganz anders aus, je nachdem ob es sich um eine Diktatur, ein autoritäres System oder eine Demokratie handelt. Was eindimensional, statisch und ungeschichtlich als „Staat“ bezeichnet wird, muß sehr viel genauer bezeichnet werden als das herrschaftlich geordnete Verhältnis zwischen einem Politischen System und seiner Gesellschaft in einem geographisch definierbaren Raum.

Wer auf dieses Verhältnis von außen einzuwirken versucht, der interveniert. Dabei ist es zunächst zweitrangig, ob er dies mit dem Schwert oder mit dem Scheckbuch unternimmt.

8 Einteilung und Begrifflichkeit nach Robert Cooper: Gibt es eine neue Welt-Ordnung? in: Europa-Archiv, Jg. 48, Nr. 18, 1993, S. 507-516.

9 Zur Terminologie und zu den Einzelheiten dieses Ansatzes vgl. Ernst-Otto Czempel, Die Intervention. Politische Notwendigkeit und strategische Möglichkeiten, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 35, Nr. 3, September 1994, S. 402-421.

Der Begriff der „Einmischung in die inneren Angelegenheiten“ ließe sich begrifflich präzise und politisch sinnvoll bestimmen als der Versuch eines auswärtigen Akteurs, auf das Herrschaftssystem eines Landes einzuwirken. Damit ist das Objekt von Intervention einigermaßen randscharf definiert.¹⁰

Sieht man sich in der politischen Diskussion der Gegenwart um, so gilt eine solche Intervention heutzutage nicht nur nicht als verboten, sondern geradezu als erwünscht, wenn sie der Demokratisierung gilt. Hatte Präsident Eisenhower den „Kreuzzug für die Freiheit“, mehr gefordert als geführt, so hatten die Vereinigten Staaten unter Präsident Reagan das „National Endowment for Democracy“ eingerichtet, das sich ausdrücklich mit der Förderung der Demokratisierung von Herrschaftssystemen in der ganzen Welt beschäftigte. Der amerikanische Präsident Clinton hatte die Ausweitung der Demokratisierung expressis verbis auf sein außenpolitisches Panier geschrieben. Er ließ sich dabei von der richtigen Einsicht leiten, daß die amerikanische Sicherheit von der Demokratisierung aller Herrschaftssysteme in der Welt abhängt.¹¹

Diese Einsicht befindet sich im Einklang mit den Forschungen der internationalen Politikwissenschaft.¹² Auch die Europäische Union hat dem Rechnung getragen, als sie den assoziierungswilligen Staaten Osteuropas die Verpflichtung zum Schutz der Minderheiten und zur Demokratie abverlangte. Der Angriff der NATO auf Jugoslawien wurde mit der Absicht gerechtfertigt, die Ermordung und Vertreibung der Kosovo-Albaner durch serbische Truppen zu verhindern. Es könne nicht hingenommen werden, daß der serbische Diktator Milosevic die albanische Minderheit mit Gewalt drangsaliere. Aus dem Interventionsverbot ist also unversehens ein Interventionsgebot geworden, jedenfalls ein unverblümt genanntes und verfolgtes politisches Ziel aller westlichen Industriestaaten.

Es braucht um seine Berechtigung nicht zu bangen. Die Welt der Gegenwart ist nicht mehr die Staatenwelt des 19. Jahrhunderts – das freilich noch bis in die Mitte des unseren hineinreichte. Es ist auch (noch) nicht die Weltgesellschaft einer möglichen, aber fernen Zukunft. Vielmehr haben wir es mit einem Zustand zu tun, der sich als „Gesellschaftswelt“ bezeichnen läßt. Sie ist nach wie vor staatlich organisiert. Aber in den Staaten hat sich die politische Balance zwischen den Politischen Systemen und den Gesellschaften stark zugunsten der letzteren verschoben. Mit der Demokratisierung, der Industrialisierung, der Informatisierung hat sich das Telos der bürgerlichen Gesellschaft voll entfaltet. Dementsprechend fordert sie vom Politischen System nicht nur äußere Sicherheit, sondern vor allem wirtschaftliche Wohlfahrt und aktive Teilnahme am Prozeß der Herrschaft.

In dieser Gesellschaftswelt richten die Gesellschaften sehr viel mehr Augenmerk auf ihre internationale Umwelt und auf die sie mit ihr verbindende Außenpolitik, als das früher der Fall war. Nicht nur haben sich große gesellschaftliche Akteure aus der Politikkontrolle der Politischen Systeme entfernt, sind zu eigenständigen internationalen Akteuren geworden

10 Ebenda.

11 Ernst-Otto Czempiel: Die Versuchung der USA, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 2, 1997, S. 141-154.

12 Michael W. Doyle, Ways of war and ways of peace: realism, liberalism, and socialism, New York u.a. (Norton), 1997.

und haben den Staat unterlaufen. Die Interdependenz, vor allem, hat ihn überwölbt. Die besser informierten und besser ausgebildeten Gesellschaften interessieren sich für die Beziehungen zur internationalen Umwelt und beziehen die Außenpolitik ihrer Regierungen in die demokratische Kontrolle mit ein. Auch die Gesellschaften wissen, daß ihre Sicherheit nicht identisch ist mit der Verteidigungsvorsorge, die die Politischen Systeme traditionell betreiben; daß sie vielmehr abhängt von der demokratischen Organisation der Herrschaftssysteme in der internationalen Umwelt. Sie allein verbürgt Sicherheit in umfassendem Sinn, weil mit dem demokratischen Herrschaftssystem zwar nur eine, aber die wichtigste Gewaltursache beseitigt wird.

4. Einmischung als Norm

Die gesellschaftliche Anforderung, außenpolitische Sicherheit zu bewirken, verpflichtet also die Politischen Systeme zu aktiver Demokratisierungspolitik. Daraus erklärt sich ja gerade die offene Diskussion über die Notwendigkeit zur Intervention in die Herrschaftssysteme anderer Staaten. Führt damit das Sicherheitsinteresse eines Staates zu einer die Souveränität des anderen Staates einschränkenden Außenpolitik?

Keinesfalls. Normativ existiert kein Gegensatz. Das Interesse der einen Gesellschaft an der Demokratisierung der anderen entspricht deren eigenem Interesse. Geht man davon aus, daß die gesellschaftliche Emanzipation, jedenfalls im OECD-Raum, wahrscheinlich in der ganzen Welt, sich auf Demokratisierung richtet – man spricht bekanntlich von der dritten geschichtlichen Welle der Demokratisierung –,¹³ so sind die Interessen der intervenierenden Gesellschaft und die ihrer Adressaten in Übereinstimmung. Wer zugunsten der Demokratisierung interveniert, interveniert zugunsten der Gesellschaft gegen ihr Politisches System, das ihr die ausreichende herrschaftliche Partizipation verweigert. In diesem Zusammenhang ruhte die Legitimation des Westens in der politischen Auseinandersetzung mit den kommunistischen Regimen im Warschauer Pakt. Hier wurde die Berechtigung für die gewaltsame Einmischung zugunsten der Kosovo-Albaner plaziert. Die Intervention zugunsten der Demokratisierung in einem anderen Land fließt aus dem Ethos eines demokratischen Verständnisses von Außenpolitik.

Die Dinge liegen nicht ganz so einfach. Die Gesellschaften sind weder in der OECD-Welt noch außerhalb als homogene Großgruppen anzusehen, spalten sich vielmehr in Mehrheiten und Minderheiten, in Ethnien und Nationalitäten auf, die nicht nur das Politische System, sondern sich auch wechselseitig bekämpfen. Die Albaner im Kosovo bildeten keineswegs eine geschlossene Einheit gegenüber den serbischen Unterdrückern, waren vielmehr in zahlreiche Fraktionen gespalten, die ganz unterschiedliche Interessen verfolgten. Diese Differenzierungen müssen bei der Analyse unbedingt berücksichtigt werden. Sie lösen aber den allgemeinen politischen Kontext im OECD-Raum und außerhalb nicht auf, in dem sich Demokratisierungsinteressen der Gesellschaft und Partizipationsverweigerungsinteressen der Politischen Systeme gegenüberstehen. Als generelle Forderung kann daher nach wie vor

13 Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.

gelten, daß die Einmischung zugunsten der Demokratisierung eines Herrschaftssystems in einem anderen Land der Gesellschaft dort zugute kommt, demokratietheoretisch gesprochen also dem eigentlichen Träger der Souveränität.

Läßt sich die Intervention als Einmischung in das Herrschaftssystem zugunsten von dessen Demokratisierung normativ und ordnungspolitisch gut begründen, so bedarf ihre Umsetzung in praktische Politik äußerster Aufmerksamkeit. Intervention zugunsten der Demokratisierung kann leicht zum Selbstwiderspruch werden, wenn sie militärische Gewalt einsetzt oder ein uniformes Demokratiemodell verwendet. Der Einsatz der Gewalt zu politischen Zwecken ohne Mandat einer internationalen Organisation ist nicht nur nach Artikel 2, Absatz 4, der UN-Charta verboten, auch die Sache verbietet ihn mehrfach. Wer das Recht in die eigenen Hände nimmt, wandelt es in das Faustrecht um, dessen Abschaffung durch die UN-Charta 1945 den eigentlichen großen konzeptuellen Fortschritt ausgemacht hatte.

Der Eingriff muß, wenn er nicht mit dem Mandat einer internationalen Organisation erfolgt, absolut gewaltfrei ausgeführt werden. Die Interdependenz hat die Staaten zwar nahe aneinander, teilweise sogar schon ineinander geschoben. Sie hat die Souveränität unterlaufen und überwölbt.¹⁴ Sie hat sie aber nicht aufgehoben. Das internationale System setzt sich noch immer aus souveränen Staaten zusammen.

Die in der Rechtsordnung eines Staates ruhende Legitimität der Gewaltanwendung durch das Politische System ist im internationalen System nicht gegeben. Sie kann auch nicht in irgendeinem hermeneutischen Vorgriff auf eine entstehende, vom Westen dominierte Weltordnung beschafft werden. Lediglich eine internationale Organisation, die auf dem Konsens ihrer Mitglieder beruht, kann analog zum Politischen System in einem Staat Gewalt gegen Mitglieder der Organisation einsetzen, wenn sie gegen die gemeinsam gesetzte Rechtsordnung verstoßen. In allen anderen Fällen bleibt es, jenseits der Verteidigung, beim absoluten Gewaltverbot. Nur seine Beachtung stellt sicher, daß die Einmischung der Demokratisierung des Herrschaftssystems gilt und nicht der Beförderung machtpolitischer Interessen. Nur sie gewährleistet, daß das Recht nicht zum Faustrecht des Stärkeren verkommt.

Internationale Organisationen verfügen, weil sie im Konsens ihrer Mitglieder handeln, über eine Legitimation, die der einzelne Staat nicht besitzt. Internationale Organisationen richten sich nach innen, regulieren das Verhalten ihrer Mitglieder untereinander und beeinflussen es. Ihre Beschlüsse garantieren, weil sie mit Mehrheit erfolgen, wenn nicht sogar einstimmig, daß sie nicht partikularen Machtinteressen, sondern solchen der Gemeinschaft dienen. Sie sind besonders geeignet, Demokratisierungsprozesse anzustoßen und zu fördern. Die OSZE tut das, aber sie könnte sehr viel aktiver werden, wenn ihre Mitglieder diese Aufgabe ernst nähmen.

Sie können sie auch selbst durchführen. Eine internationale Organisation kann sowieso nur durch ihre Mitglieder aktiv werden. Freilich steht der einzeln intervenierende Staat immer unter dem Verdacht, daß er zwar Demokratisierung sagt, aber Machtgewinn meint. Deswegen ist es besser, wenn Demokratisierungsstrategien im Verbund einer internationalen

14 Vgl. dazu ausführlich Ernst-Otto Czempiel, Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, München (C.H. Beck), 1999, S. 136 ff.

Organisation oder in deren direktem Auftrag von den einzelnen Mitgliedern ausgeführt werden. Auf sie kommt es letztlich an. Was nützt das Vorhaben einer Organisation, wenn es von den Mitgliedern nicht ausgeführt wird?

Die Einmischung muß ohne jede Gewalt verlaufen. Das ist nicht nur eine völkerrechtliche Bestimmung, die den Weltzustand widerspiegelt, sondern auch eine Voraussetzung des Erfolgs. Er hängt davon ab, daß die betroffenen Gesellschaften der Einmischung zustimmen. Wenn sie ihnen Schaden zufügt, hat sie immer schon verloren. Das erlebt der Westen in Serbien, wo zwar viele Menschen gegen die Diktatur des Slobodan Milosevic sind, aber von den NATO-Bomben derart geschädigt wurden, daß sie sich in deren Kritik sämtlich einig sind. Eine geschicktere Strategie des Westens hätte diesen Mißerfolg vermieden.¹⁵ Ebenso hat der inzwischen über neun Jahre währende Boykott des Irak nicht nur den Diktator nicht gestürzt, sondern die Bevölkerung des Landes ebenso wie die aller anderen arabischen Staaten derart gegen den Westen aufgebracht, daß ein anhaltender und verbreiteter Konsensverlust des Westens in dieser Region die Folge ist. Die Intervention zugunsten der Demokratisierung muß also strikt gewaltlos ausgeführt werden.

Ein heikles und schwieriges Grenzproblem bietet die Unterstützung von Revolutionen. Sie von außen anzufachen, wie es die CIA im Irak versucht hatte und das Repräsentantenhaus durch die Bewilligung von Waffenhilfe im Herbst 1998 erneut probierte, ist aussichtslos. Der Entschluß zum bewaffneten Widerstand gegen die Diktatur kann nur von den Betroffenen selbst und wird von ihnen nur dann gefaßt werden, wenn die Unterdrückung so unerträglich geworden ist, daß das eigene Leben aufs Spiel gesetzt wird.

Aber auch die Unterstützung einzelner Parteien im Bürgerkrieg verspricht nur im Ausnahmefall Erfolg. Die USA scheiterten mit ihrer Intervention in Vietnam, die Sowjets mit der ihren in Afghanistan. Die USA und die UN mußten Somalia im März 1995 verlassen, nachdem sie die Neutralität aufgegeben und sich gegen eine Partei engagiert hatten. Selbst ihre Unterstützung der Mujaheddin in Afghanistan gegen die sowjetische Intervention kann nicht auf der Habenseite der politischen Strategie verbucht werden. Sie trug zwar dazu bei, die Sowjets aus Afghanistan zu vertreiben, militarisierte aber gleichzeitig das Land derart, daß es für weitere Jahrzehnte in Bürgerkriegen versank.

Revolutionen und Bürgerkriege bilden die Endstadien der Auseinandersetzung um die Herrschaftsform; wer erst dann sich einmischt, kommt ohnehin meist zu spät. Die Intervention zugunsten der Demokratisierung muß sehr viel früher einsetzen. Sie ist eine Vorfeldstrategie, gehört zum politischen Konzept der Vorbeugung, das seit dem denkwürdigen Beschluß des Sicherheitsrates vom Februar 1992 offiziell auf das Tapet der Weltorganisation gehoben worden ist. Ebenso wie der Prozeß der Demokratisierung selbst langwierig und durchaus auch umwegig verläuft, muß die Beteiligung des Auslands daran auf lange Fristen angelegt sein.

Das Musterbeispiel für eine solche Strategie gab die Clinton-Administration 1996, als sie ihre China-Politik endgültig von der Sanktionierung der Menschenrechtsverletzungen umstellte auf die Förderung der Marktwirtschaft. Deren Entwicklung wird das demokratische

15 Vgl. dazu Ernst-Otto Czempel, Und bist du nicht willig. Die NATO-Strategie in Jugoslawien und der Gradualismus als „Strategie der geringsten Reue“, in: F.A.Z., 18. Mai 1999, S. 10.

Herrschaftssystem als unvermeidliches Beiprodukt erzeugen. Wie die chinesische Demokratie im einzelnen beschaffen sein wird, bleibt offen und den Chinesen überlassen. Die Clinton-Administration hat damit einen Fehler vermieden, der die Demokratisierungsstrategien des Westens lange Zeit belastet und immer wieder dem Verdacht ausgesetzt hat, mit dem westlichen Demokratiemodell auch die Macht- und Einflußsphäre des Westens erweitern zu wollen.

Das traf während des Kalten Krieges durchaus auch zu. In der Regel lag dieser Strategie die naive Vorstellung zugrunde, daß Demokratie und Marktwirtschaft überhaupt nur in der westlichen Form zu realisieren seien. Gerade die Entwicklungspolitik der ersten Dekaden nach 1945 wurde nach diesem Muster gehandhabt.

Inzwischen ist anerkannt, daß dieser Ansatz nicht nur erfolglos, sondern auch falsch ist. In den verschiedenen Kulturen und Traditionen gibt es ganz unterschiedliche Formen demokratischer Partizipation an der Herrschaft, die sich von denen des Westens unterscheiden, aber funktional ihnen sehr wohl äquivalent sein können. In Afrika hat es Formen der Konsensfindung gegeben, die eine weit höhere Qualität besaßen als die der repräsentativen Demokratie.

Der Kern des demokratischen Herrschaftssystems ist die Partizipation der Gesellschaft an den Entscheidungen des Politischen Systems. Darin liegt keine Überfremdung nicht-europäischer Kulturen. Das Interesse an den Menschenrechten (gerade an den politischen Menschenrechten) ist in der Tat global verbreitet. Schon der amerikanische Präsident Jimmy Carter hatte 1997 festgestellt, daß das Verlangen nach solchen Rechten die ganze Welt erfaßt habe. Hier kann man zu Recht von „Globalisierung“ sprechen; es gibt keine Gesellschaft, deren politisches Ziel nicht die Mitsprache an den Entscheidungen des Politischen Systems, sondern die bedingungslose und stimmlose Unterwerfung unter dessen Entscheidungen ausmache. Die Verwirklichung dieser Mitbestimmung von außen zu befördern, überfremdet also keine Kultur, zerstört keine Tradition. Beiden bleibt überlassen, wie sie diese Mitbestimmung organisieren.

5. Intervention als Praxis

Das entscheidende Problem der Einmischung bildet deren Strategie. Dem Alltagswissen erscheint es als wenig wahrscheinlich, daß man sich gewaltlos und ohne das Land zu betreten in die inneren Angelegenheiten eines anderen Landes einmischen und dort erwünschte Verhaltensänderungen hervorrufen könnte, zumal auf dem höchst empfindlichen Gebiet des Herrschaftssystems. Die Politik weiß es durchaus besser, wie das Beispiel der amerikanischen China-Politik zeigt. Sogar das Militär weiß es besser. Es verspricht sich von der eigenen Aufrüstung, daß sie auf die Absichten und Optionen des Gegners, also auf sein Verhalten einwirkt. Auch das trifft zu, wenngleich nicht in der vom Militär erwarteten und erwünschten Weise. Der Gegner antwortet durchaus auf die Aufrüstung, allerdings damit, daß er selbst aufrüstet. Rüstungswettläufe sind, wenn man so will, ein höchst dynamisches Beispiel für die wechselseitige Einwirkung von Staaten auf die Innenpolitik anderer Staaten.

Bei näherem Zusehen zeigt sich, daß die Palette der Interventionsstrategien ungleich größer und farbiger ist, als es diese bekannten Beispiele vermuten lassen. Es gibt eine große Gruppe solcher indirekten und eine noch größere der direkten Strategien, die ihrerseits noch einmal in unmittelbar und mittelbar wirkende Ansätze unterteilt sind. Der Einmischung, die die Demokratisierung der Herrschaftsordnungen in einem internationalen System anstrebt, stehen viele Wege offen.

5.1 Indirekt wirkende Strategien

Die geringsten Probleme beim Einsatz bereitet diejenige Strategie, die sich einmischt, ohne in das Land selbst einzudringen. Sie bleibt in dessen Umwelt, in der sie sich frei und nach Belieben bewegen kann. Sie rechnet damit, daß die Gestaltung dieser Umwelt Einfluß nimmt auf die Binnenordnung des betreffenden Staates bis hinein in das Herrschaftssystem.

Daß dieser Mechanismus in der Tat funktioniert, wurde am Beispiel der Aufrüstung schon gezeigt. Sie bleibt außen vor, dringt nicht in das Land ein, verändert lediglich dessen Umwelt, ruft aber erkennbare Reaktionen des betreffenden Landes hervor. Daß sie nicht so ausfallen, wie es eigentlich beabsichtigt, jedenfalls offiziell vorhergesagt worden war, steht auf einem anderen Blatt. Wichtig ist, daß die Veränderung der Umwelt, hier durch ihre Aufrüstung, auf das Adressatenland einwirkt, und zwar automatisch. Auch Supermächte können sich von dieser Einwirkung nicht befreien. Die Sowjetunion hatte während des Kalten Krieges keine Aggression des Westens zu befürchten, die USA keine der Sowjetunion. Und dennoch reagierten beide Supermächte auf die Vorrüstung der jeweils anderen Seite.

Die Reaktion eines Landes auf die Erhöhung seiner Bedrohung in der internationalen Umwelt ist nicht auf die Rüstung beschränkt. Sie hat auch wirtschaftliche Folgen. Das Land muß Ressourcen, die es zur Steigerung der privaten Wohlfahrt verwenden könnte, der Rüstungsproduktion zuführen. Das geht zu Lasten des privaten Verbrauchs, der Wohlstand sinkt. Diese Folgen zeigte die Sowjetunion im Rüstungswettlauf mit dem Westen ganz deutlich. Sie mußte wegen der Notwendigkeit der Rüstungsproduktion die Schwerindustrie betonen, die Konsumgüterindustrie vernachlässigen. Korrekturversuche, die nach dem Tode Stalins von der Kollektiven Führung und später in der Ära Chruschtschow vorgenommen wurden, hatten keinen Bestand. Da der anhaltende Konsumverzicht der sowjetischen Gesellschaft nur aufgezwungen werden konnte, mußte das autoritär-diktatoriale Herrschaftssystem des Kommunismus unverändert aufrechterhalten, sogar verstärkt werden. Abweichungen davon konnten nicht einmal im Warschauer Pakt zugelassen werden; deswegen wurden die Revolution in Ungarn 1956 und der Prager Frühling 1968 mit Gewalt unterdrückt.

Der Westen, die Umwelt der Sowjetunion, nahm also durch seine Aufrüstung Einfluß nicht nur auf die Rüstungspolitik Moskaus, sondern auch auf dessen Wirtschaftspolitik und auf das Herrschaftssystem. Der Westen hat den Totalitarismus des bolschewistischen Kommunismus nicht erzeugt, natürlich nicht; er hat ihn nicht gefördert, sondern politisch bekämpft. Er hat ihn aber, weil er die Folgen seines Außendruckes auf das sowjetische Herrschaftssystem nicht bedachte, gleichzeitig durch sein Rüstungsverhalten stabilisiert. Man

kann einem Diktator keinen größeren Gefallen tun, als sein Land von außen militärisch zu bedrohen.

Dieser Zusammenhang war schon von Immanuel Kant gesehen worden: „Das Problem der Errichtung einer vollkommenen bürgerlichen Verfassung ist von dem Problem eines gesetzmäßigen äußeren Staatenverhältnisses abhängig und kann ohne das letztere nicht aufgelöst werden.“¹⁶ Hundert Jahre später spitzte der britische Historiker Robert Seeley diesen Zusammenhang noch zu mit der These, daß das Maß der Freiheit im Innern eines Staates umgekehrt proportional ist dem äußeren Druck, der auf seinen Grenzen lastet.¹⁷

Natürlich sind Diktaturen nicht das Produkt einer auswärtigen Bedrohung, sondern das Ergebnis innergesellschaftlicher Prozesse. Hitler kam bekanntlich in Friedenszeiten an die Macht. Für die Interventionsstrategie von Bedeutung aber ist die Einsicht, daß hohe Grade auswärtiger Bedrohung nicht nur den Wohlstand, sondern auch die herrschaftliche Freiheit der Bürger in einem Lande beeinträchtigen. Das zeigte sich sogar in den Vereinigten Staaten. Unter dem Druck der sowjetischen Bedrohung entstand dort die „Sicherheitsgesellschaft“, in deren Zeichen unter der Präsidentschaft Ronald Reagan zahlreiche demokratische Freiheiten eingeschränkt wurden.¹⁸

Seeleys Gesetz formuliert diesen Zusammenhang einseitig und eindimensional. Systematisch betrachtet, ist die Beziehung zwischen dem Grad der Demokratisierung eines Herrschaftssystems und dem Ausmaß der Bedrohung durch die internationale Umwelt sehr viel breiter. Demokratisierungsinteressen in einem Land können sich nicht verwirklichen, wenn große und aktuelle Verteidigungsnotwendigkeiten es plausibel erscheinen lassen, „den Gürtel enger zu schnallen“ und zusammenzuhalten. Diktaturen bedienen sich daher sehr gerne dieses „Primats der Außenpolitik“. Die Herrschaftssysteme des Warschauer Paktes waren in den letzten Jahren des Kalten Krieges auf den äußeren Druck angewiesen, um zu überleben. Umgekehrt kann sich in Ländern, die keinerlei auswärtige Bedrohung aufweisen, das Interesse an der Demokratisierung, wenn es vorhanden ist, ungestört ausweiten. In dieser Lage befanden sich die Vereinigten Staaten von Nordamerika bis 1960.

Wir haben es im herrschaftlich geordneten Verhältnis zwischen dem Politischen System und seiner Gesellschaft mit einer dynamischen Beziehung zu tun, die über das Verhältnis beider zur internationalen Umwelt gesteuert, wenigstens beeinflußt werden kann.

Noch einmal: Diese Umwelt bildet nicht die Ursache des Herrschaftssystems, das in den innergesellschaftlichen Verhältnissen wurzelt. Da aber die Gesellschaft Teil ihrer internationalen Umwelt ist, bilden ihre Innen- und ihre Außenpolitik einen Zusammenhang, in dem sich beide wechselseitig beeinflussen. Die 68er Revolution in Europa wäre nicht möglich gewesen ohne den Entspannungsschub, der im Ost-West-Konflikt durch das Einsetzen

16 Immanuel Kant, Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht, in: Wilhelm Weischedel (Hg.), Immanuel Kant. Werke in sechs Bänden, Bd. VI, Darmstadt (Wissenschaftliche Buchgesellschaft), 1964, S. 41.

17 Otto Hintze, Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte, hg. von Gerhard Oestreich, Göttingen (Vandenhoeck & Ruprecht), 1962, S. 411.

18 Ernst-Otto Czempiel, Machtprobe. Die USA und die Sowjetunion in den achtziger Jahren, München (C.H. Beck), 1989, S. 209ff.

erfolgreicher Rüstungskontrolle zu dieser Zeit ausgelöst wurde. Die „sanfte Revolution“ im Ostblock brach aus, nachdem die amerikanisch-sowjetische Vereinbarung über die Abschaffung der Mittelstreckenraketen, 1986 in Reykjavik getroffen, und die feierliche Unterzeichnung des INF-Vertrages im Dezember 1987 in Moskau die Ost-West-Spannung drastisch abgesenkt hatten. Nachdem die Präsidenten Reagan und Gorbatschow im Juni 1988 gemeinsam über den Roten Platz in Moskau spaziert waren, konnte der Herrschaftsdruck der kommunistischen Regierungen in Osteuropa nicht mehr auf die Bedrohung durch den Klassenfeind gestützt werden. Er mußte gesenkt werden und gab so den Weg frei für die Revolution.

Mit dieser Veränderung der Umwelt des Warschauer Paktes hatte der Westen eine Strategie praktiziert (bewußt eingesetzt hatte er sie wohl nicht), die, wiewohl sie das Gebiet des Warschauer Paktes direkt gar nicht berührte, zum Sturz der kommunistischen Herrschaftssysteme führte.

Wer die Wechselwirkung zwischen dem Verhalten der internationalen Umwelt und dem Demokratisierungsgrad eines Herrschaftssystems zur Intervention ausnützen will, muß eine Güterabwägung vornehmen. Wenn ein autoritär organisiertes Herrschaftssystem aggressive Gewalt in seine internationale Umwelt emittiert, wird ihr ihre Verteidigung wichtiger sein als die Unterstützung der – ohnehin meist unterdrückten – Demokratiepotentiale in der Diktatur. Vor diesem Dilemma stand der Westen lange Jahre im Ost-West-Konflikt.

Die eigentlich interessante Frage lautet daher, zu welchem Zeitpunkt die Unterstützung der Demokratiepotentiale in Osteuropa und in der Sowjetunion möglich und damit auch wichtiger geworden war als die weitere Stärkung des westlichen Verteidigungsdispositivs. Vermutlich lag dieser Zeitpunkt um 1975, als mit der Schlußakte von Helsinki der KSZE-Prozeß eingeleitet werden konnte. Von da ab hätten Angebote zur Spannungsminderung gezielt eingesetzt werden können, um den Oppositions- und Bürgerrechtsgruppen im Warschauer Pakt zu immer größeren Handlungsspielräumen zu verhelfen.

Wer in einem – latent oder aktuell – gewaltsamen Konflikt die Gestaltung der internationalen Umwelt als Instrument zur Demokratisierung eines Herrschaftssystems einsetzen will, muß also sorgfältig prüfen, ob er es sich verteidigungspolitisch leisten kann. Dann aber kann er die Dimensionierung des Außendruckes für die Strategie der Demokratisierung einsetzen und damit der Gewaltursache zu Leibe rücken.

Das Umweltverhalten besteht nur im Ausnahmefall aus Truppenaufmärschen und Rüstungsdruck. In der Regel ist es politisch ausgelegt, stellt sich kooperativ oder dissoziativ, freundlich oder kritisch zu einem Staat. Die Palette der indirekten Strategien ist viel größer und breiter als die, die dem Westen während des Kalten Krieges gegenüber dem Warschauer Pakt zur Verfügung gestanden hatte. Die Zeit, solche Strategien für die Förderung der Demokratisierung einzusetzen, ist nach 1990 in besonderem Maße gekommen.

Im euro-atlantischen Gebiet, wo seit 1990 in Rußland und im europäischen Teil der früheren Sowjetunion der Demokratisierungsprozeß wie der der wirtschaftlichen Entwicklung schon eingesetzt hat, bietet es sich geradezu an, die indirekte Strategie der Gestaltung der internationalen Umwelt voll auszufahren. Von keinem der Staaten der früheren Sowjetunion geht irgendeine akute oder mittelfristig angelegte Bedrohung aus, auch von Rußland nicht. Gerade in diesem wichtigen Land ist der Prozeß der Demokratisierung in Gang. Er kann

substantiell gefördert werden dadurch, daß sich die internationale Umwelt kooperativ verhält und ihn nicht durch den Aufbau von Bedrohungspotentialen stört.

Um so mehr muß kritisiert werden, daß der Westen den erfolgreichen Einsatz solcher Meta-Macht zugunsten der Demokratisierung Rußlands durch die Osterweiterung der NATO selbst beschnitten hat. Der Demokratisierungsprozeß in Rußland wird dadurch erkennbar behindert. Vierzig amerikanische Politiker, darunter solche bekannten Realisten wie der frühere Senator Sam Nunn und der Sicherheitsberater Präsident Reagans Paul Nitze haben in ihrem Brief vom 26. Juni 1997 darauf aufmerksam gemacht, daß die Osterweiterung der Militärallianz in Rußland „die nicht-demokratische Opposition stärken; diejenigen, die Reform und Zusammenarbeit mit dem Westen begünstigen, schwächen; die Russen veranlassen (würde), die gesamte Regelung nach dem Kalten Krieg in Frage zu stellen“.¹⁹

Seeleys Gesetz wird seine Strukturwirkung auf die Schädigung des demokratischen Prozesses in Rußland weiter verstärken, wenn es nach der Aufnahme Polens, Tschechiens und Ungarns im März 1999 zu einer zweiten Welle der Erweiterung der Militärallianz kommt. Rumänien, Bulgarien, Slowenien wollen möglichst rasch beitreten, die baltischen Staaten wollen es auch, hätten dazu verteidigungspolitisch auch den größten Anlaß. Sie aufzunehmen erscheint aber nun selbst den konservativsten „Realisten“ als untunlich – nicht, weil sie für die Demokratie in Rußland fürchten (der Gedanke liegt ihnen gänzlich fern) –, sondern weil sie Moskau die Wiederbesetzung der baltischen Staaten zutrauen, die den Westen mit unangenehmen Alternativen konfrontieren würde.

Hatte der Westen mit der Osterweiterung seiner Militärallianz ein *Fait accompli* geschaffen, das eine negative Strukturwirkung auf Rußland ausübte, wurde es durch die NATO-Besetzung des Kosovo und die Truppenstationierung in Mazedonien und Albanien notwendig weiter verstärkt. Um so wichtiger wäre es, diese Wirkung aufzufangen. Die NATO-Rußland-Grundakte ist dazu außerstande. Die gesamteuropäische Organisation der OSZE könnte die Leistung erbringen. Die Multilateralisierung ist als Kontextveränderung generell wichtig. Der in der Diplomatie herkömmliche Bilateralismus, der in kollektiver Form auch die NATO-Rußland-Grundakte beherrscht, ist nicht zuletzt deswegen so sub-optimal, weil er so veraltet ist. Er läßt alle Einflußmöglichkeiten außer acht, die die Gesellschaftswelt mit sich bringt. Im Gegensatz dazu kann die aktive Kooperation in einer internationalen Organisation umweltgestaltend für alle Mitglieder wirken. Rußland, beispielsweise, sähe sich dann nicht nur der näher rückenden NATO-Armee, sondern auch der zunehmenden Kooperation des Westens in der OSZE gegenüber. In diesem Setting sähe die Erweiterung der Allianz ganz anders aus; jedenfalls verminderte sich der Anlaß, die Demokratisierung wieder hintanzustellen. Denn die OSZE ist, wie es in Bonn immer wieder betont wird, ein Instrument „kooperativer Sicherheit“. Seine Aktivierung wirkt positiv auf die Demokratisierungsprozesse in Rußland.

19 Ernst-Otto Czempiel/Jürgen Wilzewski (Hg.), Congress Report, Nr. 7, Frankfurt/M. 1997, S. 12.

Der Hinweis auf diesen Effekt müßte vor allem bewirken, daß der OSZE nicht nur die „Restmenge“²⁰ an Aufgaben zugewiesen wird, die nach dem Abzug dessen übrigbleibt, was den UN, der EU, der NATO und dem Europarat vorbehalten ist. Weil in der Demokratisierung des russischen Herrschaftssystems die größte Sicherheitsgewähr für ganz Europa liegt, müßte die von der OSZE ausgehende Stärkung dieses Prozesses als überaus wichtige Strategie angesehen und bewertet werden.

Davon waren 1999 viele Regierungen noch weit entfernt. Die Meinungsunterschiede zwischen den USA und einigen westeuropäischen Staaten sind erheblich. Während Washington die OSZE nach wie vor auf die Vorbeugung und Bearbeitung von Konflikten, auf die Entwicklung demokratischer Institutionen und der Menschenrechte beschränken wollte,²¹ traten manche westeuropäische Staaten, vor allem die Bundesrepublik, dafür ein, die sicherheitspolitische Bedeutung der Organisation anzuheben. Aber auch die Bundesrepublik Deutschland ist, wie ihr Verhalten in der Kosovo-Krise 1999 gezeigt hat, weit davon entfernt, die OSZE als den wichtigsten ordnungspolitischen Faktor in Europa anzusehen und entsprechend auszustatten.

Daher liegt es im Interesse der Gesellschaften in Westeuropa, die Früchte des Umbruchs von 1989/90 durch eine Fortführung des Demokratisierungsprozesses in Rußland zu sichern. Wenn die Öffentlichkeit ihre politischen Anforderungen stärker artikuliert, könnte es ihr gelingen, den Multilateralismus der OSZE und nicht die Osterweiterung der NATO zum entscheidenden Umfeld Rußlands werden zu lassen. Diese Strategie, die zur Stabilisierung der Demokratie in Rußland beitragen und damit ein großes Stück der umfassenden Sicherheit erzeugen könnte, sollte nicht daran scheitern, daß ihre Wirkung unterschätzt oder überhaupt nicht erkannt wird. Aber um über die Tradition obsiegen zu können, braucht sie die kräftige Unterstützung der Gesellschaft.

Nützlich wäre, die Parlamentarische Versammlung der OSZE aus ihrem Dornröschenschlaf zu wecken. Die Pariser Konferenz von 1990 befürwortete „nachdrücklich, daß Kontakte auf Parlamentsebene fortgesetzt werden, um Tätigkeitsbereich, Arbeitsmethoden und Verfahrensregeln ... zu erörtern“. Parlamentarische Versammlungen sind keine Parlamente, sie können aber politischen Anforderungen Gehör und Gewicht verleihen. Bei der OSZE wäre dies um so wichtiger, als ihr die Exekutiven eben nur jene „Restmenge“ zugeschoben haben.

Eine Versammlung von Parlamentariern aus allen 55 Mitgliedsländern könnte hier ein Gegengewicht bilden, könnte sich selbst zum gesamteuropäischen Forum entwickeln, das das Ziel gesamteuropäischer Sicherheit erörtert und erarbeitet. Ein Vergleich der Parlamentarischen Versammlungen verschiedenster internationaler Organisationen in Europa hat ergeben, daß sie transnational arbeitende Netzwerke der Volksvertreter herstellen, die sehr

20 Ingo Peters, Von der KSZE zur OSZE: Überleben in der Nische kooperativer Sicherheit, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hg.), Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden (Nomos), 1997, S. 57-100.

21 Ronald Asmus, Statement des Deputy Assistant Secretary of State for European and Canadian Affairs Ronald Asmus vor dem Ständigen Rat der OSZE am 17. Juli 1998, in: U.S. Information and Texts, Nr. 29, 23. Juli 1998, S. 20ff.

gescheit und informiert an der Herausarbeitung nationenübergreifender Problemlösungskataloge arbeiten.²²

Eine solche Funktion könnte die Parlamentarische Versammlung auch ausüben. Sie könnte die Interessen der Gesellschaft artikulieren und nach Wegen suchen, sie in die Entscheidungsprozesse der Politik einzubringen. Zumindest würde sie der Gesellschaftswelt in Euro-Atlantik zur Stimme verhelfen. Dabei würde sie wenigstens ein Stück weit jenes Klima der Kooperation erzeugen, das als Umweltgestaltung eine indirekte Strategie der Demokratisierung darstellt.

5.2 Direkt wirkende Strategien

Es ist schwer zu entscheiden, ob die direkte Einmischung in das Herrschaftssystem eines anderen Staates erfolgreicher ist als die indirekte. Jedenfalls ist sie schwieriger, vor allem, wenn sie offen und unmittelbar verfährt. Sie überschreitet dann nicht nur die territoriale Grenze, sondern mischt sich sichtbar ein. Dadurch entsteht unweigerlich der Verdacht der Außensteuerung. Dieser Hauch von „Fremdbestimmung“ verflüchtigt sich nur, wenn beim Adressaten das Politische System und sein gesellschaftliches Umfeld ohnehin bereits auf den Prozeß der Demokratisierung eingeschworen sind. Das ist in den mittelosteuropäischen Staaten (MOE) weitgehend der Fall, so daß die Europa-Abkommen, die die Mitgliedschaft in der Europäischen Union an die Demokratisierung der Herrschaftssysteme binden (Konditionalität), nicht als unwillkommene Intervention empfunden werden. Ähnlich war es dem Marshall-Plan gegangen, dessen Einzelabkommen die Empfängerländer zum demokratischen Herrschaftssystem und auf die liberale Wirtschaftsordnung verpflichteten, aber von ihnen nicht als Einmischung empfunden wurden.

5.2.1 *Direkt und unmittelbar*

Unmittelbar werden sich direkt wirkende Strategien also nur selten einsetzen lassen, und nur durch die Politischen Systeme. Allein sie können Auflagen erteilen oder Gegengeschäfte anbieten, in denen die Demokratisierung oder ein großer Schritt in ihre Richtung mit Vorteilen bezahlt wird, die das anvisierte Politische System besonders hoch schätzt. Die Schlußakte von Helsinki 1975 verfuhr auf diese Weise, indem sie den Regierungen der Sowjetunion und der Länder des Warschauer Paktes die „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ (Korb 3) abkaufte gegen die Kooperation in den Bereichen der „Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik“ (Korb 2). Der Transfer von Kapital und technologischem Know-how war den Politischen Systemen des Warschauer Paktes so wichtig, daß sie dafür auch den Geist der Bürger- und Menschenrechte, also den der westlichen Demokratie, in ihr Herrschaftsgebiet einließen.

Die unmittelbare direkte Einmischung kennt noch höhere Stufen. Amerikanische Administrationen haben geholfen, die Diktatoren Ferdinand Marcos von den Philippinen und Jean Claude Duvalier von Haiti zu entfernen. Sie haben den früheren Dissidenten und jetzigen Präsidenten von Korea Kim Dae-jung vor der Hinrichtung durch eine korrupte Regierung

22 Uwe Jun/Ernst Kuper (Hg.), Nationales Interesse und integrative Politik in transnationalen Parlamentarischen Versammlungen, Opladen (Leske & Budrich), 1997.

bewahrt. Sie haben in Nicaragua für die Demokratie gesorgt und in Haiti militärisch zugunsten der Demokratisierung interveniert. Der Einmarsch in Panama und die gewaltsame Entfernung des Diktators Noriega durch die Bush-Administration waren auch als Beitrag zur Demokratisierung des Landes gedacht; hier, wie schon bei der Intervention in die Dominikanische Republik 1965, ließ sich der Eingriff von traditioneller Großmachtspolitik nicht mehr randscharf unterscheiden. Die direkte unmittelbare Einmischung darf daher nie gewaltsam vorgehen; Gewaltlosigkeit ist gerade bei dieser Form die unentbehrliche Voraussetzung des Erfolges.

Sehr viel schwächer und daher unproblematischer verfährt der Versuch, durch völkerrechtliche Verträge und Konventionen wenigstens die Basis der Demokratie, die Berücksichtigung der Menschenrechte, verbindlich werden zu lassen. Der praktische Wert solcher internationalen Normierungen kann nicht festgestellt, aber trotzdem gar nicht überschätzt werden. Sie geben den Maßstab vor, an dem sich die Gesellschaften bei der Einforderung ihrer Rechte gegenüber ihren Politischen Systemen orientieren können. Wenn allerdings der Grundbestand der Menschenrechte mit immer weitergehenden Forderungen in immer neuen Resolutionen so ausgedehnt wird, daß die Politischen Systeme im Hinweis auf die Unerfüllbarkeit solcher Forderungen auch den eigentlich entscheidenden Kern der Menschenrechte verweigern können,²³ ist die Strategie gescheitert.

Die Politikhilfe, mit der der Westen die früheren Warschauer Pakt-Staaten beim Aufbau demokratischer Verwaltungs- und Regierungsstrukturen unterstützte, gehört in eine Zwischenzone, die den Übergang bildet zu dem großen Bereich der direkten, aber mittelbaren Einwirkung. Der Effekt ist hier nicht offen zu sehen; um so leichter wird die Strategie akzeptiert, obwohl sie auf die Demokratisierung des betreffenden Landes gerichtet ist.

5.2.2 *Direkt mittelbar*

Viele Bereiche der zwischenstaatlichen Kooperation können unter dieser mittelbaren Strategie subsumiert werden. Die Gründung des Nordatlantischen Kooperationsrates 1991 (der 1997 in den Euro-atlantischen Partnerschaftsrat umbenannt wurde) nahm und nimmt Einfluß auf die Demokratisierung des Militärs in den früheren Warschauer Pakt-Staaten. Den gleichen Nebeneffekt verfolgt die „Partnerschaft für den Frieden“. Die Europäische Union hat das PHARE-Programm für die osteuropäischen Staaten und TACIS für die der früheren Sowjetunion und die Mongolei aufgelegt. Die Bundesregierung hat darüber hinaus das Beratungsprogramm TRANSFORM eingerichtet. Die multilaterale Aufbauhilfe der Europäischen Union und die bilaterale der einzelnen EU-Länder dienen mittelbar der Demokratisierung der Herrschaftssysteme. Die Bundesrepublik allein hat in den Jahren 1993 bis 1995 für diese Hilfsprogramme 41,1 Mrd. DM aufgewendet,²⁴ rund 0,51 % des Bruttosozialprodukts. Alle OECD-Länder zusammen schickten im Jahr 1994 12,2 Mrd. USD in den

23 Ernst-Otto Czempel, Zwischen Ideal und Realität: Die Menschenrechte, in: MERKUR, Jg. 50, Heft 9/10, September/Oktober 1996, S. 905ff.

24 Deutscher Bundestag, Drucksache 13/5601, Entwicklung der Reformprozesse in den MOE-Staaten und den Neuen Unabhängigen Staaten auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion seit Anfang 1994. Antwort der Bundesregierung, Bonn, 25. September 1996, S. 75ff.

ganzen Bereich des früheren Warschauer Paktes.²⁵ Das ist nicht eben viel. Freilich müssen zu dem Betrag noch die Strukturhilfen hinzugerechnet werden, die die Europäische Union als ganze in diesen Bereich gegeben hat.

Eine Einzelanalyse müßte ergeben, ob und in welchem Ausmaß diese Hilfe den Demokratisierungsprozeß gefördert hat, ob sie vornehmlich den Interessen der Politischen Systeme oder aber den Bedürfnissen der Gesellschaften in den Empfängerländern entsprochen hat. Dem Demokratisierungsprozeß dienen nur solche Maßnahmen, die sich auf die Infrastrukturverbesserung der Empfängerländer richten, beispielsweise auf den Bau von Krankenhäusern, Schulen, Universitäten, Wohnungen, Straßen und Nahverkehrssystemen. Der amerikanische Senator Richard G. Lugar, ein führender Außenpolitiker, forderte 1998 zugunsten der Demokratisierung Serbiens die westliche Unterstützung für die jugoslawischen Medien, Gewerkschaften und oppositionellen Gruppen.²⁶

Militärhilfe bewirkt das Gegenteil, stärkt das Politische System und dessen Gewaltkomponente, schädigt also die Interessen der Gesellschaft an stärkerer Berücksichtigung. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist die Erweiterung der NATO nach Osteuropa nicht positiv zu bewerten, zwingt sie doch die neuen Mitglieder, einen erheblichen Anteil ihrer wirtschaftlichen Ressourcen der Anpassung ihres Militärs an die NATO-Standards zuzuwenden. Die erforderlichen Mittel gehen der Gesellschaft und ihrem Interesse an Steigerung ihrer Entfaltungschancen verloren.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedsländer haben also beachtliche Findigkeit an den Tag gelegt bei der direkten, aber mittelbaren Unterstützung des Demokratisierungsprozesses in Osteuropa und in der GUS.²⁷ Hinzurechnen muß man auch die Versorgung mit Information durch westliche Rundfunk- und Fernsehanstalten. Sie setzen die erfolgreiche Tradition fort, die während des Kalten Krieges die „Stimme Amerikas“ und „Radio Liberty“ begonnen hatten.

Die bedeutendste Form mittelbarer, aber direkter Intervention zugunsten der Demokratisierungsprozesse ist die Stärkung ihres wirtschaftlichen Pendant, der liberalen Marktwirtschaft. Die Politischen Systeme Westeuropas und die EU müßten darüber schnell nachdenken, daß sie durch die Beibehaltung des Agrarprotektionismus den Aufbau einer liberalen Marktwirtschaft in Osteuropa schädigen, in Rußland übrigens auch. Wer die Demokratisierung dort fördern will, muß seine Märkte öffnen.

Die Ausbreitung einer liberalen Wirtschaftsordnung und die darin liegende Stärkung der wirtschaftlichen Wohlfahrt des einzelnen sind eine wichtige Voraussetzung für die Errichtung demokratischer Herrschaftssysteme. Das Einkommen bildet einen „bedeutenden Fak-

25 Organization for Economic Co-Operation and Development (Hg.), *Aid and other Resource Flows to the Central and Eastern European Countries and the New Independent States of the Former Soviet Union (1990-1994)*, Paris (OCDE/GD (96)), 1996, S. 30.

26 Richard G. Lugar, *What the Balkans Need Is Democracy in Serbia*, in: *International Herald Tribune*, 1. Dezember 1998, S. 2.

27 Interessant, aber sehr unsystematisch dazu Eberhard Sandschneider, *Demokratieförderung von außen*, in: *Internationale Politik*, Jg. 52, Nr. 5, Mai 1997, S. 11-18.

tor, der die Ausbildung demokratischer politischer Institutionen fördert“.²⁸ Den wirtschaftlichen Aufschwung zu fördern, stellt daher eine außerordentlich wichtige, direkt, aber mittelbar wirkende Demokratisierungsstrategie dar. Sie empfiehlt sich überall und besonders dort, wo direkte unmittelbare Einwirkungsstrategien wie die Konditionalität ausgeschlossen sind.

Daß eine solche direkte, aber mittelbar ansetzende Liberalisierungspolitik des Westens in Rußland bislang nicht erfolgreich war, beruhte auf den Fehlern und Mängeln, der falschen Beratung, der unzureichenden Mittelausstattung. Dahinter läßt sich aber auch erkennen, daß die Politischen Systeme nicht unbedingt die besten Urheber direkter mittelbarer Interventionsstrategien sind. Zunächst widersprechen sie sich selbst, wenn sie von Staats wegen die Liberalisierung des Wirtschaftssystems verlangen, das sich ja gerade vom Staat befreien soll. Sie setzen sich – das ist noch wichtiger – stets dem Verdacht aus, nicht nur die Demokratisierung befördern, sondern auch ihren eigenen Einfluß im Adressatenland verstärken zu wollen. Dieser Verdacht läßt sich nicht widerlegen: Außenpolitik ist immer Machtpolitik, so daß die Grenze zwischen altruistischer Hilfe und Zugewinn von Macht notwendigerweise verschwimmt.

Deswegen ist es besser, die direkten mittelbaren Strategien solchen Akteuren zu überlassen, die von diesem Verdacht frei sind. Das sind Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs), gemeinnützige Stiftungen und – vor allem – die große Menge gesellschaftlicher Akteure.

Die im internationalen System zunehmend anzutreffenden NGOs verbessern die Information der Bevölkerung, brechen also das Informationsmonopol autoritärer Regime. Sie steigern, wenn auch nur sachbereichsspezifisch, die Aufklärung der Bevölkerung, erzeugen eine Transparenz der politischen Prozesse, die der Gesellschaft deren Korrektur erleichtert.²⁹ Sie sind Interessenverbände, haben also eine geringere Legitimität als die politischen Parteien. Sie gehören aber zum Spektrum der Meinungsbildung in einer Demokratie, sind deren Entstehung förderlich.

Die großen Stiftungen, wie das National Endowment for Democracy in den USA, die parteinahen Stiftungen in der Bundesrepublik und die Westminster Foundation for Democracy in England, um nur einige zu nennen, legitimieren sich durch die Strukturhilfe, die sie leisten. Weil ihre Finanzierung letztlich vom Politischen System stammt, hängt ihnen trotz ihrer realen Unabhängigkeit ein leichter Hauch machtpolitischer Einflußnahme an.

Gesellschaftliche Akteure hingegen weisen nicht nur keine der beiden Schwächen auf, sondern sind die idealen Träger einer völlig staatsfreien Demokratisierungsstrategie. Der Prozeß der Demokratisierung hat seinen Kern darin, daß sich die Gesellschaften gegenüber den Politischen Systemen emanzipieren, sich als Souverän konstituieren und den Staatsapparat auf die Rolle eines gesamtgesellschaftliche Dienstleistungen erbringenden Subsystems zurückschrauben. So ist die Gesellschaftswelt entstanden, so kann sie sich weiter ausbreiten.

28 John B. Londregan/Keith T. Poole, Does high income promote democracy?, in: World Politics, Jg. 49, Nr. 1, Oktober 1996, S. 28.

29 Hilmar Schmidt/Ingo Take, Demokratischer und besser? Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/97, 17. Oktober 1997, S. 12-20.

Gesellschaftliche Akteure, die den ihnen zustehenden Rang im Heimatland längst eingenommen haben, können ihre Korrespondenten in Demokratisierungsländern unterrichten und dabei unterstützen, den gleichen Weg zu gehen.

Es ist das große Verdienst des amerikanischen Politologen Larry Diamond, schon 1989, noch bevor der Kalte Krieg zu Ende ging, diese gesellschaftlichen Akteure als die wichtigsten Träger von Demokratisierungsstrategien herausgestellt und benannt zu haben. Sie stellen „zusätzlich zu den politischen Parteien alternative Kanäle für die Artikulation von Interessen und die Formulierung von politischen Anforderungen an die Regierung dar. Durch ihren inneren Aufbau und ihre Arbeitsweise können sie als Übungsplatz für die Demokratie gelten, auf dem die politischen Fähigkeiten der Bürger verstärkt, neue politische Führer ausgebildet, die Teilhaber im Politischen System angeregt und das Engagement der Bürger in der Demokratie verstärkt werden“.³⁰

Was liegt also näher, als diese Verbände aus den Bereichen Wirtschaft, Religion, Kultur, Medien, die Gewerkschaften, die Frauen-Vereinigungen, Studenten- und Jugendgruppen zu animieren, im kontinuierlichen Kontakt mit ihren Partnern in den Demokratisierungsländern deren Position dort zu stärken. Dieser Vorgang weist keinen Bezug zur Machtpolitik des Heimatlandes auf. Er ist aber eminent politisch, weil er sich im Zentrum des Demokratisierungsprozesses abspielt.

Städtepartnerschaften sind in ganz besonderer Weise geeignet, Erfahrungen in der Praxis der Demokratie auf kommunaler Ebene zu transferieren. Deutsche Städte und Gemeinden haben seit 1947 mehr als 4000 solcher Partnerschaften verabredet;³¹ in Richtung Rußland und GUS könnten sie noch erheblich vermehrt werden. Diese überaus erfolgreiche Tätigkeit gesellschaftlicher Akteure beruht darauf, daß in der Gesellschaftswelt jede grenzüberschreitende Interaktion auch als Vorgang direkter, unmittelbarer Intervention zu gelten hat. Ob Verwandtschaftsbesuche oder Touristik (sofern sie nicht ghettoisiert wird), ob Handel oder Investition, ob Austausch von Nachrichten und Informationen – sie alle beeinflussen, wenn natürlich auch nur infinitesimal, das politische Bewußtsein des Partners und damit auch dessen Stellung gegenüber seinem Politischen System.³² Den gesellschaftlichen Akteuren ist dieses Nebenprodukt ihrer Interaktion oftmals gar nicht bewußt, muß es auch nicht werden. Sie sollen sich ja nicht als „Demokratisierungsagenten“ verstehen, sondern fortführen, was sie aus wirtschaftlichen oder privaten Gründen schon immer getan haben: Kontakte zu unterhalten, Kommunikation zu verfestigen, zusammenzuarbeiten. Der Demokratisierungseffekt entsteht dann von selbst.

Das große Ziel der Demokratisierung wird zu einem guten Teil von solchen Akteuren gefördert, die gar nicht über Macht verfügen und sie auch nicht anstreben. Das ist paradox nur für den, dessen Verständnis von Außenpolitik sich noch immer an den Zuständen der

30 Larry Diamond, *Beyond Authoritarianism and Totalitarianism: Strategies for Democratization*, in: *The Washington Quarterly*, Jg. 12, Nr. 1, Winter 1989, S. 148.

31 Beate Wagner, *Partnerschaften deutscher Städte und Gemeinden. Transnationale Beiträge zur internationalen Sicherheit*, Münster/Hamburg (Lit), 1995.

32 Ernst-Otto Czempiel, *Das Phänomen der Intervention aus politikwissenschaftlicher Sicht*, in: ders./Werner Link (Hg.), *Interventionsproblematik aus politikwissenschaftlicher, völkerrechtlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht*, Straßburg (N.P. Engel), 1985, S. 5-20.

vergangenen Staatenwelt orientiert. Unter den Bedingungen der Interdependenz ist Außenpolitik längst in „internationalisierende Politik“ umgeschlagen.³³ Das immer dichter werdende Netz der Interaktionen öffnet immer mehr Politikfelder, auch das Herrschaftssystem im Einfluß der Nachbarn. Die daraus entstehende „internationalisierende Politik“ ist nichts anderes als die permanente wechselseitige Einmischung aller Gesellschaften in die inneren Angelegenheiten ihrer Staaten. Damit ist die Intervention zum Regelfall geworden.

Deswegen müßte Außenpolitik vor allem neu definiert, dann aber auch neu organisiert, sozusagen „vergesellschaftet“³⁴ werden. Der Prozeß selbst hat, wie der Übergang von der Außenpolitik zur „internationalisierenden Politik“ zeigt, schon stattgefunden. Er müßte nur noch strategisch-konzeptionell reflektiert werden. Dabei kann es nicht darum gehen, die gesellschaftlichen Akteure zu quasi-staatlichen Agenten zu machen, sozusagen zu Subunternehmern der Auswärtigen Ämter. Diese Funktion bleibt den politiknahen Stiftungen und den vielen Unterorganisationen der Auslandshilfe vorbehalten, für die beispielsweise die Vereinigten Staaten jährlich mehr als 400 Mio. USD aufwenden.³⁵

Der Reformbedarf ist sehr viel größer. Die Außenpolitik zu „vergesellschaften“, weil sie in der Postmoderne längst in „internationalisierende Politik“, also gegen die ständige wechselseitige Einmischung umgeschlagen ist, verlangt vor allem ihre Dezentralisierung. Sie kann natürlich nicht isoliert, sondern nur als Teil des Reformprozesses vollzogen werden, dem sich das Staatsverständnis der westlichen Demokratien ohnehin unterziehen muß. Es gleicht noch immer dem einer kollektivierten Monarchie, weist wie sie ein zentralisiertes Politisches System auf. Der Staat der Gesellschaftswelt aber muß – wie es in der Diskussion um die zukünftige Figur der Europäischen Union ganz deutlich wird – stärker dezentralisiert sein, darf die erzeugten Ressourcen nicht mehr zentral akkumulieren, sondern muß sie dezentral verteilen.

Damit werden die subnationalen Akteure begünstigt bis hin zu den Kommunen, die sich dann sehr viel mehr Partnerschaften leisten können als jetzt. Der steuerlich entlastete Unternehmer wie der Privatmann können ihre internationalen Aktionen erheblich vermehren. Der Pegel der gesellschaftlichen Interaktionen wird ansteigen und dementsprechend auch den Demokratietransfer begünstigen.

6. Schlußfolgerung: Intervention muß zum Leitfaden der Außenpolitik werden

Dennoch gibt die Demokratisierung noch lange nicht das oberste und zentrale Thema westlicher Außenpolitik ab.³⁶ Sie sollte es werden. Sind nämlich alle Herrschaftssysteme im euro-atlantischen System demokratisiert und entwickelt, bestehen also überall Zustände und

33 Ernst-Otto Czempiel, *Friedensstrategien. Eine systematische Darstellung außenpolitischer Theorien von Machiavelli bis Madariaga*, Opladen/Wiesbaden (Westdeutscher Verlag), 1998², S. 43ff.

34 Ernst-Otto Czempiel, *Vergesellschaftete Außenpolitik*, in: MERKUR, Jg. 48, Heft 1, Januar 1994, S. 1-14.

35 Fact Sheet, *U.S. Efforts to Promote Human Rights and Democracy*, in: U.S. Policy Information and Texts, Nr. 51, 18. Dezember 1997, S. 29f.

36 Larry Diamond, *Promoting Democracy*, in: Foreign Policy, Nr. 87, Sommer 1992, S. 43.

Bedingungen, wie sie die Atlantische Gemeinschaft kennzeichnen, dann ist das Problem umfassender Sicherheit gelöst, sind Stabilität und Gewaltfreiheit permanent gewährleistet. Der gewaltfreie, intervenierende Beitrag zur Demokratisierung aller Herrschaftssysteme muß zum Kern der Außenpolitik in der Gesellschaftswelt werden.

Von einer solchen Prioritätensetzung ist im Westen wenig zu erkennen. Die NATO propagiert zwar die Demokratisierung, tut aber wenig dafür, kann auch als Verteidigungsallianz beim besten Willen nicht viel ausrichten. De facto schiebt sie diese Aufgaben der OSZE zu, ohne daß dieser Organisation die Möglichkeiten und die finanziellen Mittel zur Ausführung gegeben würden. In den Außenämtern der westlichen Demokratien gibt es keine Strategieabteilungen, die sich mit der Demokratisierung befaßen und ihr konzeptionell zuarbeiteten. Sie wird zwar im Mund der Außenminister geführt, aber in den Ministerien nicht ausgeführt. Es gibt viele kluge Diplomaten, die sich dieser Problematik sehr wohl bewußt sind; aber es gelingt ihnen offensichtlich nicht, ihr die Priorität im Geschäft der Außenpolitik zuzuschieben.

Auf der Suche nach ihrer außenpolitischen Identität könnte besonders die Europäische Union sich darum bemühen, die Demokratisierung der Herrschaftssysteme zum obersten außenpolitischen Ziel der Atlantischen Gemeinschaft werden zu lassen. Deren Verteidigungspolitik wird von der NATO in wirklich maximalem Umfang betreut. Die umfassende Sicherheitspolitik hingegen, die auf die Beseitigung der Gewaltursachen abstellt und nicht auf deren Bekämpfung, ist ein weithin unbeschriebenes Blatt geblieben. Die GASP, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, könnte es an sich nehmen und ausfüllen.

Dazu müßte freilich erst einmal die deutsche Außenpolitik der Demokratisierungsstrategie den obersten Rang einräumen und ihrer Ausarbeitung die entsprechende Aufmerksamkeit widmen. Die kleineren Mitglieder der Europäischen Union ließen sich rasch dafür gewinnen. Aber auch in den anderen westeuropäischen Staaten und selbst in den USA gibt es genügend politische Gruppierungen, die sich für eine solche erfolgversprechende Strategie engagieren ließen. Wie groß das Potential gerade in den USA ist, läßt sich ermessen, wenn man sich an die Administration Carter und die ersten beiden Jahre der Clinton-Administration erinnert. In der westlichen Gesellschaft, in der politischen Klasse, gibt es ein genügend großes Innovationspotential. Es hatte sich in der ersten Hälfte der neunziger Jahre auch deutlich artikuliert, hatte in Demokratie und Marktwirtschaft, in der institutionalisierten Kooperation richtig die Strategien erkannt, die die beiden großen Gewaltursachen in Euro-Atlantik beseitigen können.

Dieses Potential ist durch die Tragödie des Kosovo und den Krieg der NATO gegen Serbien erheblich aktiviert worden. Beide Ereignisse haben nicht nur den Grad der politisch-militärischen Marginalisierung Westeuropas in der NATO dokumentiert; sie haben der Europäischen Union auch vor Augen geführt, welche Chancen der Intervention, und damit der Prävention, sie mit dem Verzicht auf eine rasche und großzügige Aufnahme aller osteuropäischen Staaten aus der Hand gegeben hat. Auf der Gipfelkonferenz im Dezember 1999 in Helsinki hat die Union das Versäumnis korrigiert und allen osteuropäischen Staaten Beitrittsverhandlungen angeboten. Sie hofft zu Recht, daß die Chance der Mitgliedschaft alle Kandidaten beflügeln wird, ihre Herrschaftssysteme zu demokratisieren, ihre Wirtschaftssysteme zu liberalisieren und den Minderheitenschutz zu institutionalisieren,

kurz: weiteren Katastrophen vom Typ Kosovo rechtzeitig und erfolgreich vorzubeugen. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa, auf der Außenministerkonferenz der Europäischen Union in Köln am 10. Juni 1999 vorgestellt, hatte schon einen ersten richtigen und wichtigen Schritt in die Modernisierung der Sicherheitspolitik abgegeben. Der Stabilitätspakt enthält ein Bündel von Interventionsstrategien, die alle Grade der Einmischung umfassen, von der direkt-unmittelbaren Forderung nach Demokratisierung der Herrschaftssysteme bis zur Steuerung des Wirtschaftsaufbaus und der Förderung privater Investitionen.³⁷ Die von der Kommission in Brüssel aufgestellten und vom EU-Rat in Luxemburg am 21. Juni 1999 angenommenen Kriterien für die „Stabilisations- und Assoziationsabkommen“ für die Länder des westlichen Balkan sind nichts anderes als Einmischung in Reinkultur. Sie folgen den Vorbildern, die die Europäische Union mit den Europa-Abkommen und den Abkommen für Partnerschaft und Zusammenarbeit für die Länder Osteuropas und die der früheren Sowjetunion aufgestellt hatte. Die Balkan-Politik wird durch einen Regionaltisch und drei Arbeitstische gesteuert werden.

Der Entschluß Europas, sich massiv in die Herrschafts- und Wirtschaftssysteme der Balkanstaaten einzumischen, ist absolut richtig. Daß angesichts der Ausgangslage das Unternehmen riesig, auf lange Fristen, auf sehr viel Geld und auf sehr kluge Einmischungsstrategien angewiesen ist, stellt keinen Hinderungsgrund dar. Zehn oder zwanzig Jahre früher gestartet, hätte der Aufwand geringer ausfallen, sich auch stärker auf endogene Eliten stützen können. Er hätte ziemlich sicher das Desaster im Kosovo verhindert und die ethnischen Rivalitäten auf dem Balkan gemildert. Um so wichtiger ist es, daß die erheblich erschwerte Aufgabe, die sich jetzt stellt, nicht an Überorganisation und Unterfinanzierung scheitert.

Die Gefahr ist groß, weil die Katastrophe im Kosovo nicht nur die Interventionsbereitschaft der Europäischen Union zur Verhinderung weiterer Tragödien dieser Art ausgelöst, sondern auch die Abhängigkeit Westeuropas von der Führung und dem Militärpotential der USA in geradezu demütigender Weise dokumentiert hat. Die EU hat auf dem Kölner Gipfel daher nicht nur den Stabilitätspakt, sondern auch den Aufbau einer eigenen Militärmacht beschlossen. Sie nimmt damit, wie oben schon angedeutet, eine in Westeuropa langgehegte Tendenz auf, auch im Sachbereich der Politik und der Sicherheit die Parität mit den Vereinigten Staaten zu erreichen. Die britisch-französische Verständigung von St. Malo im Dezember 1998 und die deutsch-französische Verabredung von Toulouse im Mai 1999 haben den Beschluß der Europäischen Union von Köln vorbereitet. Er ist auf dem EU-Gipfel in Helsinki, Dezember 1999, bereits im operativen Detail beschlossen worden.

Diese endgültige Verwirklichung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität hat einen hohen politischen, symbolischen Stellenwert für die Position Europas in der Atlantischen Gemeinschaft. Gleichzeitig wird seine Ausführung eine Aufrüstungswelle in Europa auslösen, die den rüstungstechnologischen Stand Westeuropas gegenüber den Vereinigten Staaten in etwa ausgleichen soll. Da das Militär und die Rüstungswirtschaft sich auf traditionellen Pfaden bewegen und Erfahrungen darin besitzen, solche Anlässe zur Stei-

37 Raffael Biermann, *The Stability Pact for South Eastern Europe – Potential, Problems, and Perspectives*. Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Discussion Paper C 56, Bonn 1999.

gerung ihres Budgets zu benutzen, wird es der Stabilitätspakt nicht leicht haben, für seine Politik der vorbeugenden Intervention genügend Aufmerksamkeit und Geld zu erhalten.

Dabei ist der Stabilitätspakt, weil er Kriege und Destabilisierungen verhindern kann, ungleich wichtiger als die Aufstellung eines europäischen Expeditionscorps. Weil es immer zu spät kommt, und mit dem Einsatz militärischer Gewalt mehr Probleme schafft als löst, sollte es nur noch als Rückversicherung benutzt werden. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß die Gesellschaften oder die vitalen Interessen Europas mit Gewalt bedroht werden. Für diesen Fall muß der Westen gerüstet sein.

Sein außenpolitisches Hauptziel muß es sein, solche Krisen vorbeugend zu verhindern; Europa kann seine Identität und die politische Parität mit den Vereinigten Staaten am besten dadurch gewährleisten, daß es die Führung bei dieser Politik der vorbeugenden Einmischung übernimmt. Die Europäische Union wird ein post-nationaler Staat werden. Sie sollte daher die traditionelle Außenpolitik ersetzen durch die „internationalisierende Politik“, die die Prozesse der Interdependenz zur steuernden Intervention benutzt.

Der dazu erforderliche Paradigmenwechsel kann weder den im Herbst 1999 neu bestellten „Mr. GASP“ Javier Solana noch der Kommission in Brüssel überlassen werden. Sie muß von den Regierungen und Gesellschaften der Mitgliedsländer konzipiert und in konkrete Strategien übersetzt werden. Die im Herbst 1998 ins Amt gekommene Bundesregierung in Berlin hat großen Anteil daran, daß der Stabilitätspakt beschlossen und implementiert wurde. Sie hat maßgeblich dazu beigetragen, daß die NATO-Luftangriffe gegen Serbien mit Hilfe eines Kompromisses eingestellt und die NATO-Aktion in das Regime der Vereinten Nationen zurückgeführt worden ist. Diese Bundesregierung bringt die besten Voraussetzungen mit, innerhalb der Europäischen Union zum Anwalt und zum Protagonisten einer „internationalisierenden Politik“ zu werden, die sich rechtzeitig und friedlich in die inneren Angelegenheiten ihrer Nachbarn einmischt. Der Gewalt vorzubeugen ist erfolgreicher (und billiger!), als ihre Anwendung mit Gegengewalt zu bestrafen.