

Erfolgreich intervenieren – aber wie und wozu?

Die Intervention kommt wieder in Mode. Die USA haben sie, als 1998 die Kosovo-Krise ausbrach, sofort angeboten; der Westen hat bedauert, in Bosnien-Herzegowina nicht früher militärisch eingegriffen zu haben. Um ein Haar wäre es im Februar zu einer massiven Intervention der USA und Großbritanniens im Irak gekommen – mit der nur schlecht verhohlenen Absicht, diesmal den Sturz des Regimes Saddam Husseins zu besorgen. Es ist also nicht nur grundsätzlich richtig, sondern höchst aktuell, über die "realpolitischen Möglichkeiten von Staaten und Koalitionen oder internationalen Organisationen" nachzudenken, bei welchen "erwartbaren bzw. vorstellbaren Konfliktszenarien" eine militärische Intervention sinnvoll und erfolgreich wäre.

Das ist gar kein leichtes Unterfangen. Der Begriff der Intervention ist hinsichtlich seines Zieles und der eingesetzten Mittel so undeutlich, daß bekanntlich Talleyrand ihn mit seinem Gegenteil, der Nicht-Intervention, gleichsetzen konnte. Das klassische Völkerrecht hat die "Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates" verboten, gewiß mit guten Gründen, leider aber nicht mit guten Begriffen. Auch in der völkerrechtlichen Diskussion der Gegenwart ist unklar, was denn unter den "inneren Angelegenheiten eines Staates" zu verstehen sei. Unklar sind auch die Strategien, die die Einmischung ausmachen. In den Vereinten Nationen ist seit langem strittig, ob nur ein bewaffneter Einmarsch als Intervention zu gelten habe, nicht aber auch wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen, politische Subversion und propagandistische Beeinflussung der Bevölkerung gegen die Regierung.

Wer über die Intervention nachdenkt, muß also zunächst erneut versuchen, ihr Objekt zu bestimmen: was sind die inneren Angelegenheiten eines Staates? Hier beginnt dann das Problem, weil in der politischen Diskussion die gesamte Breite der Innenpolitik und auch vorbereitende Akte der Außenpolitik, soweit sie die Grenzen des Landes nicht überschreiten, als "domestic concern" reklamiert werden. 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.

Sind Einmischung und Intervention gleichbedeutend? Und wenn man sich auf die Interventionen beschränkt – müssen sie immer mit militärischen Strategien ausgeführt werden? Wenn nicht, wo überschreiten sie die Grenze zur Einmischung?

1. Der Begriff der Intervention

Der umfassende Anspruch, der die gesamte Innenpolitik der Beeinflussung durch auswärtige Akteure entziehen würde, läßt sich leicht als irrealer Schutzbehauptung diskreditieren. 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.

Zu den inneren Angelegenheiten, über die ein Staat ausschließlich selbst zu befinden hat, kann eigentlich nur sein Herrschaftssystem gehören. Es wird durch den Souveränitätsanspruch 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 Postmoderne 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 sie zu Satelliten oder sind nur noch souverän..

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. 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, müßte sehr viel besser bezeichnet werden als das herrschaftlich geordnete Verhältnis zwischen einem politischen System und seiner Gesellschaft in einem geographisch definierbaren Raum.

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

2. Demokratisierungsstrategien intervenieren

Sieht man sich in der politischen Diskussion der Gegenwart um, so muß eine solche Intervention heutzutage nicht nur nicht als verboten, sondern geradezu als erwünscht gelten, 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 hat die Ausweitung der Demokratisierung expressis verbis auf sein außenpolitisches Panier geschrieben. Er läßt sich dabei einmal von der richtigen Einsicht leiten, daß die amerikanische Sicherheit von der Demokratisierung aller Herrschaftssysteme in der Welt abhängt. Diese Einsicht befindet sich im Einklang mit den neuesten Forschungen der internationalen Politikwissenschaft. Auch die Europäische Union hat dem Rechnung getragen, als sie den assoziierungswilligen Staaten Osteuropas die Verpflichtung zum Schutz der Minderheiten und zur Demokratie abverlangte. Die Demokratisierung der Herrschaftssysteme ist die Grundvoraussetzung für die Errichtung von Friedenszonen, da es als erwiesen gelten kann, daß Demokratien gegeneinander keinen Krieg führen.

Die Intervention zugunsten der Demokratisierung läßt sich aber auch mit den Interessen derer begründen, in deren Land die Intervention stattfindet. Sie trägt dazu bei, dort die Menschenrechte durchzusetzen, also demjenigen Ziel zu seiner Verwirklichung zu verhelfen, über dessen allgemeine Gültigkeit so viele Konventionen der Vereinten Nationen Rechenschaft ablegen.

3. Das Interventionsgebot

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. Gestiegen sind ihre Anforderungen an das politische System nicht nur nach äußerer Sicherheit, sondern vor allem nach wirtschaftlicher Wohlfahrt und nach aktiver 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 Politikontrolle der politischen Systeme entfernt und sind zu eigenständigen internationalen Akteuren geworden, wie die transnationalen Korporationen. 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, sondern daß sie vielmehr von

der demokratischen Organisation der Herrschaftssysteme in der internationalen Umwelt abhängt. Sie allein verbürgt Sicherheit im umfassenden Sinn. Die gesellschaftliche Anforderung, außenpolitische Sicherheit zu bewirken, verpflichtet 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 gefährdenden 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 - Huntington spricht bekanntlich von der dritten geschichtlichen Welle der Demokratisierung -, 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. Auf diesem Zusammenhang beruhte die Legitimation des Westens in der politischen Auseinandersetzung mit den kommunistischen Regimen im Warschauer Pakt. Die Intervention zugunsten der Demokratisierung in einem anderen Land fließt aus dem Ethos eines demokratischen Verständnisses von Außenpolitik.

Nun sind die Gesellschaften weder in der OECD-Welt noch außerhalb als homogene Großgruppen anzusehen. Sie spalten sich vielmehr in Mehrheiten und Minderheiten, in Ethnien und Nationalitäten auf, die nicht nur das politische System, sondern sich auch wechselseitig bekämpfen. In Somalia taten dies die verschiedenen Clans, in Bosnien-Herzegowina die Kroaten, Muslime und Serben, im Kosovo die Albaner und die Serben. In Algerien gibt es nicht nur einen Konflikt zwischen Militär und Muslimen; diese sind selbst in radikale und gemäßigte Strömungen zerfallen. Solche Differenzierungen müssen unbedingt berücksichtigt werden. Sie lösen aber den allgemeinen politischen Kontext nicht auf, in dem sich Demokratisierungsinteressen der Gesellschaft und Partizipationsverweigerungsinteressen der politischen Systeme gegenüberstehen. Das Problem muß in dieser Figur verstanden werden. Als generelle Feststellung kann daher gelten, daß die Einmischung zugunsten der Demokratisierung eines Herrschaftssystems in einem anderen Land gerade auch der Gesellschaft dort zugute kommt, demokratietheoretisch gesprochen also dem eigentlichen Träger der Souveränität.

4. Die Versuchungen der Intervention

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 ist nicht nur nach Artikel 2,4 der UN-Charta verboten, auch die Sache verbietet ihn. Die Strategie der Demokratisierung rechtfertigt sich aus der Erhöhung der Sicherheit für alle; zu ihren Gunsten Gewalt einzusetzen geriete zum Paradox, weil statt Sicherheit Tod und Vernichtung erzeugt werden würden. Davon gibt es nur eine Ausnahme, und sie liegt weit unterhalb des anspruchsvollen Zieles der Demokratisierung. Wenn ein Genozid abläuft, wäre eine sofortige militärische Aktion der internationalen Umwelt rechtens und richtig. Jenseits dieses Extremfalls bleibt sie unrecht und unwirksam.

Unwirksam bliebe aber auch der Versuch, ein der westlichen Erfahrung entnommenes schematisches Modell der Demokratisierung auf der ganzen Welt durchsetzen zu wollen. In den verschiedenen Kulturen und Traditionen gibt es unterschiedliche Formen demokratischer Partizipation an der Herrschaft, die deren Handlungsvollkommenheit einschränken und an den gesellschaftlichen Konsens binden. Die Demokratie muß also als multiformes Modell verstanden werden, als ein generelles Konzept der Organisation der Herrschaftsbeziehungen zwischen einer Gesellschaft und ihrem politischen System, deren Konkretisierung regionalspezifisch verlaufen kann. Es ist zwar richtig und heutzutage wieder anerkannt, die Welt "safe for democracy" zu machen, wie es der amerikanische Präsident Woodrow Wilson gefordert hatte. Es ist aber nicht richtig, in diesem Zeichen nur die Destabilisierung feindlich gesonnener Regierungen zu betreiben, wie es das vom Geheimdienst und dem National Security Council

der USA in den achtziger Jahren ausgedachte "Project Democracy" zweifellos bezweckte. Es ist auch nicht richtig, unter "Demokratie" nur die im Westen entwickelte Form zu verstehen.

5. Indirekte Interventionsstrategien

Das entscheidende Problem der Intervention als Einmischung zugunsten der Demokratisierung der Herrschaftssysteme bildet ihre Strategie. Welche Politiken stehen zur Verfügung, um einerseits absolut gewaltfrei, andererseits wirkungsvoll auf die Herrschaftssysteme in der internationalen Umwelt einzuwirken? Erstaunlicherweise gibt es eine ganze Menge. Sie werden angewendet und sind bekannt; sie werden nur nicht als Demokratisierungsstrategien erkannt. Gewiß müssen auch neue Strategien erfunden werden. In den meisten Fällen aber geht es darum, in der alltäglichen Praxis der politisch-wirtschaftlich-diplomatischen Außenbeziehungen deren instrumentelle Qualität freizulegen, bewußt zu machen und sie damit strategiefähig werden zu lassen. Schaut man mit einem derart geschärften Blick auf die herkömmliche Praxis der auswärtigen Politik, so sieht man, daß es direkte und indirekte Strategien gibt, die von den politischen Systemen und von den gesellschaftlichen Akteuren benutzt werden könnten.

Der (konventionell gesprochen) zwischenstaatliche Raum wimmelt von Aktionen und Interaktionen, die als Interventionsstrategien verwendet werden könnten - wenn sie denn erst einmal als solche erkannt werden würden. Sie stellen indirekte Strategien insofern dar, als sie nicht den Staat, dessen Herrschaftssystem demokratisiert werden soll, direkt beeinflussen, sondern seine Umwelt in bekannter Weise gestalten. Unter den ökonomischen und kommunikativen Bedingungen der Gegenwart - Stichwort: Interdependenz - ist heute fast jeder Staat mit seiner internationalen Umwelt eng verbunden; es gibt eine deutlich sichtbare Beziehung zwischen dem Zustand der Umwelt und dem des jeweiligen Herrschaftssystems. Das hatte schon, zum Ausgang des vorigen Jahrhunderts, der britische Historiker Robert Seeley erkannt. Er stellte die These auf, daß der Grad der Freiheit in einem Land umgekehrt proportional zu dem Druck ist, der auf seinen Grenzen lastet. Das bleibt auch dann richtig, wenn sich der Zusammenhang nicht umkehren läßt: das Fehlen eines auswärtigen Drucks reicht nicht aus, um allein den Demokratisierungsprozeß auszulösen und zu fördern.

Seeleys Gesetz macht aber darauf aufmerksam, daß die verbreitete Annahme, man könne von außen nicht auf die Innenpolitik eines Staates einwirken, schlicht haltlos ist. Sie wurde auch keineswegs ausnahmslos geglaubt. Die Militärs sind immer der Meinung, daß sie durch ihr Rüstungsverhalten das Rüstungsverhalten der jeweils anderen Seite beeinflussen konnten. Diese Annahme ist richtig, denn die Rüstung löst auf der anderen Seite stets Gegenrüstung aus. Auf diese Weise entstanden und entstehen Rüstungswettläufe, auf diese Weise entsteht und verbreitet sich das "Sicherheitsdilemma", die zweitgrößte Gewaltursache in der Welt. Irren die Militärs also in der Richtung, zu deren Gunsten ihre Aktion die Reaktion der anderen Seite beeinflussen würde, so irren sie nicht in der Annahme, daß ihre Aktion Wirkung zeigt.

Durch ihre politischen Entscheidungen kann die internationale Umwelt eines Landes auf dessen Herrschaftssystem einen bedeutenden Einfluß nehmen. Die Anerkennung der polnischen Westgrenze durch die sozialliberale Koalition hatte eminente Rückwirkungen auf die Herrschaft der Kommunisten in Polen. Der Abschluß des INF-Vertrages von 1986/87 veränderte die internationale Umwelt der Warschauer Pakt-Staaten so dramatisch, daß die gesellschaftlichen Gegenkräfte in Osteuropa zum Sturz der Regierungen antreten konnten.

Diese Wirkungen gibt es natürlich auch in der Gegenwart. Wer im Rußland Boris Jelzins die Demokratiebewegung stärken will, muß die internationale Umwelt Rußlands entsprechend gestalten. Ob die Betonung einer zwar um 20 % verringerten, im übrigen aber mitten im Modernisierungsprozeß befindlichen NATO die richtige Strategie ist, um in Rußland die Demokratisierungsprozesse zu fördern, müßte erst einmal kritisch nachgeprüft werden. Wäre es nicht vielleicht besser gewesen, die 1990 mit großem und richtigem Pomp aus der Taufe gehobene und in eine internationale Organisation umgewandelte Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in den Vordergrund der zwischenstaatlichen Beziehungen in Europa zu schieben? Die OSZE könnte sowohl die Militärlastigkeit der NATO-Politik abschwächen wie den von den westeuropäischen Staaten bevorzugten Bilateralismus abfedern. Sie könnte vor allem in Rußland das Gefühl erneuter Isolierung beseitigen. Die beschlossene Integration Polens, Ungarns und Tschechiens in die NATO hat die Schwächung der Demokratisierungsbewegung in Rußland, die Stärkung der nationalen imperialistischen Kräfte zur

erwartbaren Folge. Angesichts der nunmehr evidenten strategischen Wirkungen einer solchen Politik sollte sich der Westen der Tragweite seiner politischen Entscheidungen voll bewußt sein. Obwohl eine solche Erweiterung der NATO Rußland gar nicht direkt betrifft, hat sie als indirekte Strategie erwartbare, eklatante Folgen in Rußland.

Umgekehrt würde die Stärkung der OSZE (die ja keineswegs eine Schwächung der NATO implizieren müßte) Rußland eine kooperationsbereite Umwelt gegenüberstellen, die ihm auch die angemessene Mitsprache bei der Regelung der gesamteuropäischen Beziehungen anböte. Eine solche assoziative, auf das Prestige Rußlands Rücksicht nehmende und seine Ängste berücksichtigende Strategie würde auf die Entwicklung des innerrussischen Herrschaftssystems einen Einfluß nehmen, der die Demokratisierung befördert. (Damit wäre, notabene, auch den Sicherheitsinteressen der Europäer mehr gedient. Diese Strategie würde die Gefährdung beseitigen, nicht ihre Bekämpfung verbessern.)

Solche indirekten Strategien wirken natürlich nicht nur in Europa. Die Vereinigten Staaten prüfen gegenwärtig, ob ein verändertes Verhalten gegenüber Kuba auf das Herrschaftsgebaren des Diktators einwirken, gegebenenfalls die Gesellschaft zu seinem Sturz ermuntern könnte. Gegenüber dem Irak probieren sie und die Vereinten Nationen erneut aus, ob ein total antagonistisches, konfrontatives Verhalten der internationalen Umwelt auf das Herrschaftssystem des Irak in demokratisierender Weise einwirkt. Der negative Ausgang ist vorhersehbar. Selbst wenn Saddam Hussein gestürzt würde, würde kein Demokrat, sondern ein neuer Diktator an seine Stelle treten. So gesehen ist es richtig, daß sich die amerikanische Strategie gegenüber dem Iran wandelt, Abstand nimmt von dem harten Kurs des D'Amato-Gesetzes und die Öffnung, die die Wahl des Präsidenten Mohammed Khatami zweifellos bedeutet, durch Kooperationsangebote zu erweitern sucht. Seeleys Gesetz wird sich bemerkbar machen. Kurz: das Verhalten der internationalen Umwelt ist für das Herrschaftssystem eines Staates von so grundlegender Bedeutung, daß jede außenpolitische Aktion von vornherein auch unter diesem strategischen Aspekt betrachtet und bewertet werden sollte.

6. Direkte Strategien

6.1 Unmittelbar wirkende Strategien

Natürlich gibt es auch direkt wirkende Strategien. Hier lassen sich unmittelbare und mittelbare unterscheiden. Die direkt und unmittelbar auf die "inneren Angelegenheiten" einwirkenden Strategien befinden sich ausschließlich in der Hand der Akteure der politischen Systeme. Nur sie können Bedingungen stellen, deren Erfüllung sie mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln durchzusetzen versuchen müssen. Unmittelbar wirkt z.B. die politische Konditionalität, die Verknüpfung außenpolitischer Vorteile mit herrschaftspolitischen Auflagen. Die Europäische Union hat diese Strategie bei der Assoziation der osteuropäischen Staaten angewandt. Diese politische Konditionalität steht auch unverkennbar hinter der Entscheidung der EU, die Türkei nicht für die Vollmitgliedschaft in der EU in der ersten Erweiterungsrunde zu berücksichtigen. 1948 benutzten die Vereinigten Staaten im Marshall-Plan das Angebot wirtschaftlicher Vorteile, um die westeuropäischen Staaten bei der Fortführung, das besetzte Westdeutschland bei der Einführung der Demokratie zu bestärken.

Die stärkste direkt wirkende Strategie stellt natürlich die militärische Intervention dar. Kann man mit ihr das Herrschaftssystem eines Landes verändern, also im Zentrum seiner "inneren Angelegenheit" intervenieren? Die Erfahrungen der Amerikaner in Vietnam und der Sowjetunion in Afghanistan sprechen dagegen. Jahrelange Bemühungen zweier Supermächte mit erheblichem Aufwand und im Falle Rußlands mit bedeutenden strategischen Vorteilen schlugen fehl. Sie hinterließen im Adressatenland chaotische Zustände, die in Afghanistan bis heute nicht überwunden worden sind. Die von den USA von einer Friedenssicherungs- in eine Friedenserzwingungsaktion umgesteuerte UN-Operation in Somalia scheiterte an diesem Fehler. Er wurde deswegen in Bosnien-Herzegowina nicht wiederholt, wo zunächst die kämpfenden Parteien Frieden schlossen und die neue Herrschaftsordnung beschlossen, die dann durch die militärische Faust der UN-beauftragten NATO-Truppe abgesichert wurde.

Die Europäische Union befand sich daher auf sicherem Boden, als sie den raschen Vorschlag der USA, in der Kosovo-Krise sofort militärisch zu intervenieren, als verfrüht und unzweckmäßig ablehnte. Natürlich hat diese europäische Strategie ihre Bewährungsprobe noch vor sich; sie hat sie in Bosnien-Herzegowina sicherlich nicht bestanden, weil, wie sich zeigte, ein begrenzter Militärschlag gegen die

Serben das Kriegsglück der Kroaten wendete und damit die Kompromißbereitschaft der Serben überhaupt erst auslöste. (Welcher Preis dafür bezahlt worden ist – durch die Vertreibung der Serben aus der Krajina –, wird sich erst noch zeigen.) Ein gezielter Gewalteinsatz, um die Gewaltbalance zu verändern, kann also offensichtlich zweckmäßig sein. Zur Intervention, also zur Herstellung eines neuen Herrschaftssystems, ist er nicht imstande. Das ist das Problem von SFOR.

Der Einsatz des Militärs zum Zweck der humanitären Intervention, zur Verhinderung von Genozid, ist nicht nur unumstritten, er ist zweckmäßiger, als er gehandhabt wird. Er hätte den Völkermord an den Tutsi in Ruanda wahrscheinlich verhindern können, denn dieser war früh genug voraussehbar. Präsident Clinton hat es auf seiner Afrika-Reise 1998 eingestanden. Allerdings überschreitet der Einsatz des Militärs gegen den Genozid die Grenze zwischen Intervention und Einmischung. Der Genozid stellt, wie jeder Bürgerkrieg, eine massive Veränderung des Herrschaftssystems dar; insofern könnte ein militärisches Vorgehen als richtige Intervention gedeutet werden. Da sie aber nur verhindern, nämlich den Genozid beenden, aber kein neues Herrschaftssystem installieren kann, wird man sie vielleicht eher auf der Haben-Seite gewaltsamer Einmischungen zu buchen haben.

Die traditionelle, direkt und unmittelbar wirkende Strategie der militärischen Gewaltanwendung weist also eine gemischte Bilanz auf. Kann sie unentbehrlich sein, um Gewaltbalancen zu verändern und damit die Kompromißbereitschaft der kämpfenden Parteien zu erhöhen, so ist sie allein ungeeignet, auf dem direkten Weg ein neues Herrschaftssystem zu installieren. Sie kann als Friedenssicherung die unerwünschte gewaltsame Veränderung eines Herrschaftssystems verhindern, aber kein neues errichten. In beiden positiv zu bewertenden Fällen der Gewaltanwendung wäre es hilfreich, wenn sie von einer internationalen Organisation, entweder den UN oder der OSZE, vorgenommen würde, nicht von einzelnen Staatengruppen. Der Gedanke einer stand-by-Truppe der Vereinten Nationen gewinnt an Attraktivität, nachdem Präsident Clinton auf seiner Afrika-Reise das Nicht-Handeln als Fehler bezeichnet hat.

Den politischen Systemen stehen weitere unmittelbar und direkt wirkende Strategien zur Verfügung. Mit ihrer Außenwirtschaftspolitik, vor allem mit der Wirtschaftshilfe, können sie die Entstehung und Stärkung demokratischer und marktwirtschaftlicher Formationen fördern. Verzichteten sie auf Militärhilfe und Waffenlieferungen, konzentrieren sie das Hilfsangebot auf die Verbesserung der Infrastruktur, auf den Bau von Krankenhäusern, Schulen, Universitäten und Wohnungen, so stärken sie die Gesellschaft, weil sie deren Entfaltungschancen verbessern. Damit verbessert sich auch ihre Position gegenüber dem politischen System. Wird diesem System hingegen mit der Militärhilfe und mit Waffenlieferungen der Vorrang eingeräumt, so entsteht daraus ein Nachteil für die Partizipationschancen der Gesellschaft. Die Militärhilfe der westlichen Industriestaaten sollte auch unter diesem Gesichtspunkt kritisch durchleuchtet werden. Sie trägt nicht nur zur möglichen Militarisierung kommender Konflikte bei; sie trägt effektiv und sofort zur Stärkung der politischen Systeme, also zur Schwächung des Demokratisierungsprozesses bei.

6.2 Mittelbar wirkende Strategien

Die mittelbaren Direkt-Strategien liegen zu einem großen Teil in den Händen der gesellschaftlichen Akteure. Das gilt vor allem für die Wirtschaft. Wo immer sie investiert, wie immer sie das Verhältnis zwischen den Sozialpartnern organisiert, sie beeinflusst mittelbar - wenn auch in kleinem Ausmaß - das Wirtschaftssystem des betreffenden Landes. In den siebziger Jahren hat beispielsweise die von westlichen Firmen in Südafrika eingeführte Lohnungleichheit für Schwarze maßgeblich zu der Schwächung des Apartheid-Systems beigetragen. Der Abzug großer Kapitalbeträge durch private Investoren aus Südostasien hat seit 1997 in dieser Region nicht nur Wirtschafts-, sondern auch Systemkrisen heraufbeschworen, deren Folgewirkungen sich erst noch zeigen werden. Ähnliche Wirkungen - wenn auch vielleicht nicht mit dieser entscheidenden Bedeutung - gehen von jeder Intervention aus - übrigens auch von der, die nicht getätigt wird. Die Nicht-Intervention läßt eine Einwirkung zur demokratischen Gestaltung der Arbeitsmarktbeziehungen außer acht.

Wenn die Arbeitnehmer- und die Arbeitgeberverbände, die politischen Parteien, die Kirchen mit ihren Partnern kooperieren, nehmen sie ebenfalls Einfluß auf deren Herrschaftssystem. Er mag nicht groß sein, ist aber deswegen nicht zu vernachlässigen. Das beleuchtet die frühere Kontroverse zwischen den amerikanischen und den europäischen Gewerkschaften um ihre Kooperation mit den Gewerkschaften in der damaligen Sowjetunion bzw. deren Abbruch. In der Tat stand hier ein Problem der Intervention zur Diskussion.

In den gegenwärtigen Beziehungen zwischen der Atlantischen Gemeinschaft und der GUS, vor allem Rußland, gibt es einen erfreulich hohen Grad der Zusammenarbeit solcher gesellschaftlicher Akteure. Vor allem die Wirtschaft stellt zahlreiche Ausbildungsplätze für Fachleute aus der GUS zur Verfügung. Auch die Zusammenarbeit zwischen den Militärs (die natürlich in strengem Sinne keine gesellschaftliche Gruppe darstellen) verläuft gut und harmonisch; zu wünschen wäre, daß sich ihr Umfang erhöhe.

Zu fragen wäre allgemein, ob die Anzahl der mittelbar wirkenden Strategien nicht dadurch erheblich vergrößert werden könnte, daß immer mehr gesellschaftliche Akteure ermuntert und in Stand gesetzt werden, mit den ihnen korrespondierenden Akteuren und Gruppen in einem anderen Land zu kooperieren. Dadurch würde dort das gesellschaftliche Umfeld in einer höchst kooperativen Weise gestärkt, würde also Einfluß genommen auf das jeweilige Herrschaftssystem. Auch das haben vor allem die Vereinigten Staaten im besiegten und besetzten Deutschland vorgemacht. Es könnte jetzt in größerem Maßstab gegenüber Rußland und auch den anderen Staaten der GUS nachgeahmt werden. Eine solche mittelbare Strategie gesellschaftlicher Akteure hätte auf den Aufbau und die Stärkung demokratischer Strukturen dort sehr viel mehr Einfluß als alle Begegnungen zwischen Staatsoberhäuptern, Politikern und Diplomaten zusammen.

7. Zusammenfassung und Schluß

Das Hauptproblem der Intervention, der "Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates", ist das noch immer obwaltende antiquierte Verständnis der Problematik. Es zeigt sich auch in der in der Diskussion immer wieder auftretenden Bemühung, den Interventionsbegriff ausschließlich für die gewaltsame Militäraktion zu reservieren. Natürlich kann man so verfahren, doch ist das Problem nicht semantischer, sondern strategischer Art. Der Einsatz des Militärs ist nur eine Strategie in einem reichhaltigen Arsenal von Interventionsmöglichkeiten. Sich auf sie zu kaprizieren trägt nicht zur Klärung des Einmischungsprozesses, sondern lediglich zu der Tendenz bei, alle Politiken und Interaktionen, die außerhalb des Gewaltspektrums verlaufen, nicht als Interventionen zu benennen und daher zu vernachlässigen. Wer als Intervention ausschließlich den militärischen Eingriff versteht, verbleibt sozusagen freiwillig in den Kategorien der Staatenwelt, wo der militärische Einmarsch in der Tat das einzige Medium darstellte. In dieser Betrachtungsweise entfällt der Reichtum der zahlreichen Interventionsmedien, die in der heutigen Gesellschaftswelt zur Verfügung stehen.

Gerade deswegen sollte der Interventionsbegriff im Hinblick auf die strategischen Medien erweitert werden. Gleichzeitig sollte er im Hinblick auf sein Objekt kondensiert und damit präzisiert werden. Die Einmischung kann sich immer nur an das Herrschaftssystem wenden. Wer die Innen- oder Außenpolitik eines Landes beeinflußt, spielt lediglich auf der traditionellen Klaviatur der internationalen Politik.

Ist aber erst einmal die Relevanz des Objekts, des Herrschaftssystems, in ihrer vollen sicherheitspolitischen Bedeutung freigelegt, ist einmal richtig erkannt worden, daß Sicherheit nur gegeben ist, wenn gar keine Gefährdung mehr besteht und daß dieser Zustand eines internationalen Systems maßgeblich (wenn auch nicht ausschließlich) von der demokratischen Organisation der Herrschaftssysteme der Mitgliedstaaten abhängt, dann wird die Einmischung in die inneren Angelegenheiten zugunsten der Demokratisierung rasch in das oberste Feld der außenpolitischen Ziele vorrücken. Militärische Gewalt kann keine Sicherheit bewirken, sondern lediglich Verteidigung gewährleisten. Das ist wichtig, und es soll keineswegs in seiner Bedeutung verkleinert werden. Die Anerkennung schließt aber nicht aus, daß sich die Politik in der Gesellschaftswelt um Sicherheit bemühen muß, um einen Systemzustand, in dem kein Staat den anderen mehr bedroht. Ihn kann man nicht mit Streitkräften hervorrufen, wohl aber mit der Einmischung zugunsten der Demokratisierung. Sie muß zum Panier der Außenpolitik in der Gesellschaftswelt werden.

Univ.-Prof. Dr. Ernst-Otto Czempiel
Direktor der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt