

Demokratie durch Krieg?

Intervention kann legitim sein - unter bestimmten Umständen

Von Wolfgang Merkel

Summary

Democracy through War?

The second Gulf War has raised a number of socio-political questions, including whether waging war is a successful method for creating new democracies. Research on past armed interventions shows that war can indeed lead to democracy, but only if certain requirements, such as the continued support of 'hybrid' states after the conflict, are fulfilled.

Eine Angst geht um unter den Diktatoren dieser Welt: die Angst vor der „demokratischen Intervention“. Serbien, Afghanistan und Irak – in allen drei Ländern haben menschenverachtende Despoten ihre Macht verloren. Regimewechsel wurden eingeleitet. Das Ziel ist die Demokratie. Noch ist sie in keinem dieser Länder etabliert, und schon droht die einzig verbliebene Supermacht mit weiteren Interventionen. Dem Iran soll die Möglichkeit verwehrt werden, Atomwaffen zu bauen; Syrien soll von Assads Unterdrückung befreit werden.

Die Drohungen sind ernst zu nehmen. Denn den Taten folgten programmatische Worte: „Amerika ist eine Nation mit einer Mission. (...) Unser Ziel ist der demokratische Frieden. (...) Wir wollen die historische Aufgabe der Demokratie in Afghanistan und Irak vollenden, damit diese Nationen den Weg für andere erleuchten können.“ So George W. Bush in seiner Rede zur Lage der Nation im Jahr 2004. Dahinter steht eine von Paul Wolfowitz, Richard Perle und anderen entwickelte demokratische Dominotheorie. Wandle sich der Irak zur Demokratie, dann infiziere er die ihn umgebenden Autokratien mit dem demokratischen Bazillus, und die autokratischste Region dieser Welt würde sich in eine Region der Demokratie und des Friedens wandeln.

Wie realistisch ist eine solche missionarische Erwartung? Was wissen wir überhaupt über den Zusammenhang von Demokratie und Krieg? Zunächst einmal dies: Demokratien führen keineswegs weniger Kriege als Diktaturen. Die Antwort auf die Frage, ob Demokratien eher Verteidiger als Angreifer sind, fällt für die Demokratien nicht schmeichelhafter aus. Der norwegische Friedensforscher Johan Galtung hat in diesem Zusammenhang die Demokratien als besonders „selbstgerecht“ und „kriegerisch“ bezeichnet.

Die Kant'sche These, dass Demokratien nicht gegen Demokratien zu Felde ziehen, hat sich in zahllosen Analysen jedoch als außerordentlich robust erwiesen. Dass der „demokratische Frieden“ nur ein Artefakt der bipolaren Ost-West-Konfrontation sei, ließ sich nach 1989 nicht mehr halten. Kriege zwischen Demokratien sind vielmehr nicht mit deren grundlegenden Wertmustern vereinbar. In Demokratien stehen zudem mehr institutionelle Kontrollen und höhere prozedurale Hürden vor dem Kriegseintritt eines Landes als in autokratischen Regimen. Beide Argumente liefern eine belastbare Begründung für Kants Diktum.

Wir alle kennen die spektakulären Demokratisierungserfolge nach dem Zweiten Weltkrieg. Die mörderischen Diktaturen des totalitären Nationalsozialismus und der Militärs in Japan haben sich nach der Kriegsniederlage rasch zu stabilen Demokratien gewandelt. Dies gilt auch für das autoritäre faschistische Regime Mussolinis. Der Fall der griechischen Obristen 1974 nach dem Zypern-Abenteuer und die Niederlage der argentinischen Generäle im Falklandkrieg bestätigen die These, dass Kriege häufig auch Geburtshelfer für Demokratien sind.

Auch wenn die Kriege nicht mit dem erklärten Ziel eines demokratischen Regimewandels geführt wurden, war dieser eine fast zwangsläufige Folge der Kriegsniederlage. Es gibt aber auch Gegenbeispiele: Panama 1989, Haiti 1994 oder Bosnien 1995. Im Kosovo, in Afghanistan oder im Irak ist die Demokratiefrage noch längst nicht entschieden. Dennoch haben statistische Analysen gezeigt, dass von Demokratien geführte Kriege zu einem weltweiten Anstieg der Demokratiewerte auf der Autokratie-Demokratie-Skala führen.

Dies erklärt sich aus folgendem Zusammenhang: Demokratien tendieren dazu, Kriege zu gewinnen. Diktaturen verlieren nicht nur meist die Kriege, sondern werden durch Kriegsniederlagen häufig destabilisiert und in einen demokratischen Regimewechsel getrieben. Demokratien tauschen bei Kriegsniederlagen

nur ihre Regierungen aus, wechseln aber nicht den Charakter ihres Regimes. So lässt sich statistisch die Aussage belegen, dass von Demokratien gegen Autokratien geführte Kriege zu einer weltweiten Anhebung des Demokratieniveaus beitragen. Berücksichtigt man zudem die Tatsache, dass Demokratien untereinander keine Kriege führen, löst sich auch das scheinbare Paradox, dass eine anfängliche Ausweitung der Kriege mittelfristig zu deren Rückgang führt.

Dies ist zunächst kein empirisches Argument, das die missionsbereiten und kriegswilligen Neokonservativen Nordamerikas vereinnahmen könnten. Denn sieht man sich die Demokratisierungsschritte nach kriegerischen Konflikten näher an, führen sie in den seltensten Fällen zu stabilen Demokratien wie in Japan, Italien und Deutschland. Zwar streifen viele der Nachkriegsordnungen den offen diktatorischen Charakter ab, bleiben aber „hybride Regime“ zwischen Demokratie und Autokratie (Kambodscha, Nicaragua, Haiti, Bosnien-Herzegowina). Dieser Unterschied ist kardinal. Er entscheidet nicht selten über Krieg und Frieden. Denn die Forschung zeigt, dass instabile hybride Regime mit einer um 60 Prozent höheren Wahrscheinlichkeit in Kriege verwickelt werden als Demokratien und Diktaturen. Die zentrale Aussage von Kants „demokratischem Frieden“ muss also präzisiert werden: Es sind reife Demokratien, die nicht gegeneinander in den Krieg ziehen. Regime, die sich im Wandel befinden, sind dagegen viel häufiger Objekt und Subjekt kriegerischer Auseinandersetzungen als Demokratien und selbst Diktaturen.

Dies hat Konsequenzen. Zum einen wären Interventionen, die nur darauf zielen, die Diktatoren zu stützen, weder für die Demokratie noch für den Frieden vielversprechend. Im Gegenteil: hybride Regime erhöhen die Kriegsgefahr nach innen wie nach außen. Deshalb sollten die demokratischen Interventionsmächte auch nach dem Sturz der Diktatur die neue politische Ordnung so lange stützen, bis diese den Zustand hybrider Regime verlassen hat.

Zum anderen wissen wir, dass regional isolierte Demokratien in Einzelfällen zwar überleben können (wie zum Beispiel Israel), ihre durchschnittliche Lebensdauer aber deutlich geringer ist als die von Demokratien in Regionen, in denen Nachbarstaaten stabile Demokratien sind. Die Wellen der Demokratisierung und Autokratisierung in Lateinamerika verdeutlichen dies. Die Chance, mit dem Irak ein leuchtendes Demokratievorbild in einer tief autokratischen Region zu etablieren, um in einem Domino-Effekt die anderen Autokratien zum Einsturz zu bringen, ist zwar nicht völlig ausgeschlossen, aber nach allem, was wir über erfolgreiche Demokratisierungen wissen, sehr unwahrscheinlich.

Damit ist jedoch die Frage, ob demokratische Interventionen gerechtfertigt werden können und politisch klug sind, keineswegs erledigt. Die Legitimationsbedingungen sind aber anspruchsvoller gefasst. Kriege allein zur Herstellung demokratischer Verhältnisse sind nicht zu rechtfertigen. Wer wäre denn im Ernst darauf verfallen, 1970 in die Schweiz einzumarschieren, um dort den Frauen endlich das Recht zu verschaffen, sich ihre Regierenden selbst zu wählen? Wer könnte denn eine bewaffnete Intervention gegen das wohlgeordnete autoritäre Regime in Singapur befürworten? Selbst gegen die rassistischen Regime Südafrikas und Rhodesiens stand eine Intervention nie zur Debatte. Demokratische Interventionen können nur dann Legitimität reklamieren, wenn sie als Abschluss humanitärer Interventionen dienen.

Massaker, ethnische Säuberungen, Staatsterrorismus – ob im früheren Jugoslawien, im Kaukasus, im Nahen Osten oder in Afrika – begründen eine moralische Pflicht zur bewaffneten Intervention. Dies ist eine der Grundaussagen der modernen Theorie gerechter Kriege. Die Zurückhaltung gegenüber humanitären Interventionen ist in der politischen Ethik geringer als im internationalen Recht, da die äußere Souveränität der Staaten unauflöslich an die Legitimation des Staates nach innen gekoppelt wird. Nur ein Staat, der nicht zum *hostis populi* geworden ist und daher eine ausreichende innere Legitimation hat, kann auch nach außen volle Souveränität für sich reklamieren. Aus dieser Abhängigkeit ergibt sich ein Vorrang des Menschenrechts auf Leben vor dem Rechtsgut der staatlichen Souveränität. Im Falle von flächendeckenden Verbrechen gegen die Menschlichkeit gelangt die Güterabwägung zwischen staatlicher Souveräni-



Wolfgang Merkel [Foto: David Ausserhofer]

Wolfgang Merkel, geboren 1952 in Hof/Bayern, Direktor der Abteilung „Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen“ des WZB; seit 2004 Professor für Politische Wissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin; Mitglied der Grundwertekommission der SPD, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Hauptarbeitsgebiete: Politische Regime, Demokratie- und Transformationsforschung, Parteienforschung, Regierungspolitiken im Vergleich, soziale Gerechtigkeit und Sozialstaatsreform.

Weiterführende Literatur:

Walzer, Michael: *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations*, New York: Basic Books (3. Aufl., 1977)

Senghaas, Dieter: *Zum irdischen Frieden. Erkenntnisse und Vermutungen*, Frankfurt a.M.: edition suhrkamp, 2004

Merkel, Reinhard (Hg.): *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht*, Frankfurt a.M.: edition suhrkamp, 2000

tät und dem Schutz vor Genoziden zu einem eindeutigen Schluss: im Zweifel für die Intervention. Dies stellen mittlerweile nur noch hart gesottene Positivisten des Völkerrechts in Frage.

Nun sind humanitäre Interventionen, die vom UN-Sicherheitsrat mandatiert sind, natürlich vorzuziehen. Was ist aber, wenn sich keine multilateralen Lösungen eröffnen oder wenn solche vom Sicherheitsrat verhindert werden? Was, wenn Frankreich nur Truppen in symbolischer Stärke nach Ruanda schickt? Was, wenn sich die Westeuropäer zur Beendigung ethnischer Massaker nicht zu einem Eingreifen in Ex-Jugoslawien entschließen können? Was, wenn das menschenrechtsverletzende Mitglied des Sicherheitsrats, die Volksrepublik China, sein Veto einlegt? Was, wenn UN-Truppen die Deportation von über 7.000 Männern in der UN-Schutzzone Srebrenica aus nächster Nähe beobachten, aber nicht verhindern – und damit am Massenmord durch serbische Milizen mitschuldig werden? Derjenige, der nicht eingreift, wird sich die Hände schmutzig machen, gleichgültig, ob er aus politischem Kalkül, zynischem Desinteresse oder gesinnungspazifistischer Abstinenz nicht handelt.

Humanitäre Interventionen verlangen nach einem anderen Ende als Verteidigungskriege. Das *ius ad bellum* muss enger an das *ius post bellum* gebunden werden. Dies hat Folgen. Zumal für die Pflichten derer, die intervenieren, aber auch für die internationale Gemeinschaft. Denn das Recht zum Kriege, nämlich die Unterbindung schwerster Verbrechen gegen die Menschlichkeit, bedarf zu seiner vollen Rechtfertigung der Ergänzung durch das Recht nach dem Kriege. Diese Verpflichtung ergibt sich aus der Logik, dass der Grund der Intervention, also die Menschenrechtsverletzungen, auch nach dem Krieg verhindert werden muss. Dies geschieht am besten, wenn Rechtsstaat und Demokratie etabliert werden. Es gibt bei humanitären Interventionen eine normativ wie logisch unlösbare Kopplung des *ius ad bellum* an das *ius post bellum*. Humanitäre Interventionen müssen durch demokratische Interventionen ergänzt und damit zu ihrem Ende gebracht werden.

Diese Maxime würde vom geltenden Völkerrecht nicht gedeckt werden. Der Eingriff in die staatliche Souveränität gilt als zu tief. Siegermächte sollen so schnell wie möglich das Land verlassen. Das Recht auf politische Selbstbestimmung der besiegten Nation ist zu achten. Dem kann schwerlich widersprochen werden. Was aber ist, wenn es eine staatsfähige Nation – wie im Irak – gar nicht gibt, sondern nur Völker, Ethnien, Religionsgemeinschaften, also nur Fragmente eines Staatsvolkes, die untereinander zutiefst verfeindet sind und ohne die Besetzung durch fremde Truppen rasch in einen Bürgerkrieg verfielen?

Der offizielle Kriegsgrund der USA, die Massenvernichtungswaffen im Irak, erwies sich als Selbsttäuschung, wenn nicht als arglistige Täuschung, wofür vieles spricht. Falls es einen ethisch haltbaren Grund für den zweiten Irakkrieg gegeben hat, dann den, dass Saddam Hussein, einem der blutrünstigsten Diktatoren des ausgehenden 20. Jahrhunderts, in den Arm zu fallen war, um zukünftige Massaker und Opfer zu vermeiden. 400.000 Bürger Iraks wurden nach Schätzungen von Amnesty International von Saddams Regime ermordet: Kurden, Schiiten, politische wie persönliche Feinde. Rund eine Million Tote sind in dem – von den USA unterstützten – Angriff der Truppen Saddams auf den Iran Ayatollah Khomeinis zu beklagen. Dies wiegt schwer – schwerer, als es der verantwortungsscheue Gesinnungspazifismus wahrhaben will. Das *ius ad bellum* bleibt für den Angriff auf den Irak dennoch umstritten, da Saddam durch das amerikanische und britische Luftkontrollregime die Möglichkeit genommen wurde, erneut flächendeckende Massaker wie gegen die Kurden und Schiiten zu befehlen. Das *ius in bello* wurde jedoch eindeutig durch die Form der US-Bombardements mit ihren „Kollateraltötungen“ verletzt. Diese Kritik entbindet aber nicht von der Aufgabe, sich den ethischen Pflichten nach dem Kriege zu stellen.

Ein frühzeitiger Abzug der Amerikaner, Briten und der symbolischen Reste der Koalition wäre eine Verletzung der Nachkriegspflichten der Siegermächte. Der Irak ist ein tief gespaltenes Land. Kurden misstrauen den Arabern, Schiiten den Sunniten, Gemäßigten den Radikalen, Klerikale den Säkularen, Anhänger

des Baath-Regimes allen anderen. Die Regimeverbrechen der Vergangenheit, die vor allem von Sunniten begangen wurden, prädestinieren nun diese selbst als Revancheziel von Diskriminierung und Repression. Die Kurden haben längst einen Parastaat gebildet. Alle drei fundamentalen Elemente eines Staates sind im heutigen Irak umstritten: Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsmacht. Die Durchsetzung des Gewaltmonopols liegt in weiter Ferne. Das Gleiche gilt für die Nationsbildung; eine irakische Nation als politische Gemeinschaft existiert nicht. Ein zu früher Rückzug der Amerikaner würde keineswegs einen ungerechten Krieg beenden, sondern einen nicht hinreichend gerechtfertigten Krieg nur noch ungerechter machen.

Allerdings bedarf es nach humanitären Interventionen einer neutralen Besatzungsmacht, eines „moralischen Agenten“, wie es der Philosoph Michael Walzer formuliert. Dieser können die USA spätestens nach Abu Ghraib nicht mehr sein. Ohne die Stärke und Einsatzbereitschaft der US-Armee ist aber auch das Ausbrechen eines möglichen Bürgerkriegs kaum zu vermeiden. Das ist das Dilemma der gegenwärtigen Situation.

Die USA sollten deshalb nicht nur die Kosten mit der UNO und den Europäern teilen, sondern auch die politische und militärische Macht. Die Europäer ihrerseits dürfen nicht zynisch abseits stehen, sondern müssen auch die (militärischen) Lasten mittragen. Arabische und islamische Staaten müssen überzeugt werden, beim multilateralen Aufbau des Landes mitzuhelfen. Aus der feindlichen Okkupation muss eine treuhänderische Besatzung werden. Die legitimierte Repräsentanten der irakischen Bevölkerung müssen Schritt für Schritt die Verantwortung übernehmen.

Krieg kann zu Demokratie führen, nicht nur in Einzelfällen. Demokratische Interventionen sui generis können jedoch nicht legitimiert werden. Auch wenn die rechtsstaatliche Demokratie anderen politischen Regimeformen in nahezu jeder Hinsicht überlegen ist. Wird jedoch aus legitimen humanitären Gründen interveniert, gebietet die politische Ethik und Klugheit, einen Regimewechsel hin zu Rechtsstaat und möglichst auch Demokratie zu ermöglichen, wenn nicht zu erzwingen.

Demokratischer Aufbau: Schülerinnen in einem Klassenzimmer einer Mädchenschule in Kabul (Afghanistan). Im Hintergrund Bundeswehrsoldaten der Einheit CIMIC (civil and military cooperation), die im Rahmen der Friedenssicherungsmaßnahmen der ISAF die Schule wiederaufgebaut haben (2002)

[Foto: ullstein - Roland]

