

Demokratie durch Krieg

Prof. Dr. Wolfgang Merkel

„Ein moralisch standhafter Staatsmann ist jemand, der weiß, warum es falsch ist, Unschuldige zu töten, und der sich dem ein ums andere Mal verweigert, bis der Himmel einzustürzen droht. Dann wird er – wie Camus' ‚gerechter Attentäter‘ – zu einem moralischen Verbrecher, der weiß, dass er nicht tun darf, was er tun muss: Und am Ende tut er es doch“ (Walzer 2003: 75). However, there can be no doubt: „some wars are just“ (2004) und das gilt nicht nur für Verteidigungskriege. Dies sind nicht die Worte eines literarisch gebildeten Falken im Pentagon. Diese und andere Sätze rühren aus der Feder des linksliberalen Philosophen Michael Walzer, der mit seinem Buch „Just and Unjust Wars“ die wohl einflussreichste moralphilosophische Schrift der letzten 50 Jahre zum Kriege vorgelegt hat.

Falken reden anders. Etwa so: „Liberating the Iraqi people from Saddam's brutal, totalitarian dictatorship would by itself have been sufficient reason to remove Saddam“ (Paul Wolfowitz). Und: „America is a nation with a mission... Our aim is a democratic peace – a peace founded upon the dignity and rights of every man and woman... We will finish the historic work of democracy in Afghanistan and Iraq, so those nations can light the way for others“. Dies sind die Worte von George Bush in seiner Rede zur Lage der Nation im Januar 2004.

Sprechen außenpolitische Falken tatsächlich so? Möglicherweise. Realisten – im Sinne der Theorie internationaler Beziehungen sind sie jedenfalls nicht. Sprache und Begründungen haben gewechselt. An die Seite der Interessen und der staatlichen Souveränität sind bei den nordamerikanischen Neokonservativen humanitäre Ziele und idealistische Motive getreten. Nicht die Verfolgung nationaler Interessen in einer anarchischen Welt souveräner Staaten soll alleine die Außenpolitik der Hegemonialmacht bestimmen. Auch jenseits des nationalen Interesses will man mörderischen Diktatoren in den Arm fallen. Notfalls – oder besser– idealerweise sollen autokratische Regime in die Demokratie gezwungen werden. Weitere Diktaturen in der Region würden dann, so die Erwartung, vom Virus der Demokratisierung erfasst. Die Demokratie dehnt sich weiter aus. Da Demokratien nicht gegen Demokratien zu Felde ziehen, werden auch die Kriege weniger: „The world will be better and safer.“ Idealismus und Realismus heben sich in einer höheren Synthese auf.

Vor mehr als 200 Jahren hat Kant in seiner Schrift „Zum ewigen Frieden“ einen durchaus verwandten Gedanken vorgetragen: „Nun hat aber die republikanische Verfassung außer der Lauterbarkeit ihres Ursprungs, aus dem reinen Quell des Rechtsbegriffs entsprungen zu sein, noch die Aussicht in die gewünschte Folge, nämlich den ewigen Frieden; wovon der Grund dieser ist“ (Kant: 12). Zum ewigen Frieden, sagt Kant, bedarf es nicht nur eines „Weltbürgerrechts“, sondern eines „Föderalismus freier Staaten“, deren Verfassung, „republikanisch sein“ soll.

Ich weiß, das ist eine Zumutung, Immanuel Kant, den Absolutisten des Rechts, in einem Atemzug mit George W. Bush und Paul Wolfowitz, den Planern und Exekutoren eines völkerrechtswidrigen Angriffskrieges, zu nennen. Doch bevor sie indigniert den Kopf schütteln, lassen Sie mich die Fragen meines Themas und den Gang meiner Argumente skizzieren.

1 Demokratischer Frieden: Was wissen wir?

In den Definitivartikeln seiner Friedensschrift formuliert Immanuel Kant drei entscheidende Voraussetzungen zum „ewigen Frieden“: Die Einzelstaaten sollen im Inneren auf republikanische Verfassungen, das Völkerrecht soll auf einem föderativen Zusammenschluss freier Staaten gründen und durch ein öffentliches Menschenrecht, fortgeschrieben zu einem Weltbürgerrecht ergänzt werden. Erst wenn man sich „in einer kontinuierlichen Annäherung

an die Verwirklichung aller drei Staatsmaximen befindet“, dürfe man „sich schmeicheln“, den Weg zum öffentlichen Frieden zu beschreiten.

Kants Thesen wurden in der politikwissenschaftlichen Disziplin der Internationalen Beziehungen zum Ausgangspunkt genommen, um über Kant hinaus v. a. folgende Fragen zum Zusammenhang von Krieg und Demokratie empirisch zu prüfen:

- Führen Demokratien weniger Kriege als Autokratien?
- Ziehen Demokratien gegen Demokratien in den Krieg?
- Sind Kriege Geburtshelfer von Demokratien?
- Verringern sich mit ansteigender Quantität und Qualität der Demokratien auch die Anzahl der Kriege?

Zuvor noch ein Caveat. Demokratien beruhen auch, sogar ganz überwiegend, auf internen Faktoren. Die wichtigsten sind: wirtschaftliche Entwicklung, Bildung, Entschärfung der Klassengegensätze, Entstehung von Mittelschichten, rechtsstaatliche Traditionen, interpersonelles Vertrauen und vor allem die Bereitschaft von Eliten, sich zu den fundamentalen Spielregeln einer konstitutionellen demokratischen Ordnung zu bekennen. Darauf werde ich zurückkommen.

- *Führen, so lautete meine erste Frage, Demokratien weniger Kriege als Autokratien?*

Die klare Antwort heißt: Nein. Nahezu alle Studien kommen zu dem eindeutigen Ergebnis, dass Demokratien keineswegs weniger Kriege als nicht demokratische Regime führen. Wenn man weiter fragt, ob bei solchen kriegerischen Auseinandersetzungen die Demokratien eher Verteidiger als Angreifer sind, fällt das statistische Ergebnis für die Demokratien nicht schmeichelhafter aus (Gleditsch et al. : 3). Gründe dafür liegen zum einen in der Tatsache, dass vor allem unter auswärts geführten Kriegen keineswegs immer die Bevölkerung des Kriegführenden leidet. Statistisch gesehen gewinnen Demokratien zudem in der Regel die Kriege (1816-1992: 81 % zu 19 %), schmieden gemeinsame Kriegs- und Verteidigungsbündnisse und haben in Kriegen deutlich weniger Opfer zu beklagen als Nichtdemokratien. Johan Galtung (1996) hat in diesem Zusammenhang Demokratien sogar als besonders „selbstgerecht“ und „kriegerisch“ bezeichnet.

Dennoch: Die Kant'sche Kernthese, dass Demokratien keine Kriege gegen Demokratien führen, hat sich den statistischen Analysen als außerordentlich robust erwiesen. Dass dies alles nur ein Artefakt der bipolaren Ost-West-Konfrontation sei, ließ sich nach 1989 nicht mehr halten. Dagegen besitzen das normative Argument, dass ein solcher Krieg zwischen Demokratien nicht mit deren grundlegenden Wertmustern vereinbar sei, und das strukturelle Argument, dass in einer Demokratie weit mehr institutionelle Kontrollen und prozedurale Hindernisse vor dem Kriegseintritt eines Landes stünden, eine größere Überzeugungskraft. Ergänzt durch den Hinweis, dass Demokratien generell mehr zu Verhandlungen und Kompromissen neigen, verschränken sich beide Argumente – von Kant gar nicht weit entfernt – zu einer überzeugenden Erklärung für das Ausbleiben rein „demokratischer Kriege“.

Die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Demokratie und Krieg lässt sich umkehren. Sie lautet dann:

- *Erweisen sich Kriege als Geburtshelfer von Demokratien, führen Kriege zu mehr Demokratie in der Welt?*

Wir alle kennen die spektakulären Demokratisierungserfolge nach dem Zweiten Weltkrieg. Die mörderischen Diktaturen des totalitären Nationalsozialismus und der militaristischen Autokratie Japans haben sich nach Krieg und Kriegsniederlage außerordentlich rasch zu stabilen rechtsstaatlichen Demokratien gewandelt. Die weicheren autoritären Regime des italienischen Faschismus und des auch schon vor 1938 autoritär-korporatistischen Regimes Österreichs müssen als weitere Beispiele für die Demokratisierungschancen von Diktaturen nach erlittenen Kriegsniederlagen gelten. Der Fall der griechischen Obristen im Jahre 1974 nach dem Zypern-Abenteuer und die Niederlage der argentinischen Generäle im

Falklandkrieg bestätigen diese These. Zugleich fallen freilich auch Gegenbeispiele ein: Panama 1989, Haiti 1994 oder Bosnien 1995¹. Für die Klärung der Ursachen erfolgreicher Demokratisierung bleiben diese Fälle zwar aufschlussreich, statistisch gesehen sind sie jedoch bloß anekdotisch.

Eine skandinavische Studie aus dem Jahre 2004 hat tatsächlich gezeigt, dass von Demokratien ausgeführte Interventionen zu einem Anstieg der Demokratiewerte auf der 20 Punkte umfassenden Autokratie-Demokratie-Skala von Polity (der renommiertesten Datendank zur Erfassung des Demokratiegehalts politischer Regime) führten. Und dies weltweit.

Dieses Ergebnis erklärt sich auch aus folgendem Zusammenhang: Demokratien tendieren dazu, Kriege zu gewinnen. Autokratische Regime werden durch Kriegsniederlagen destabilisiert und häufig in einen demokratischen Regimewechsel getrieben. Demokratien tauschen bei Kriegsniederlagen zwar meist ihre Regierungen aus, wechseln aber nicht den Charakter des politischen Regimes. Ergo lässt sich zumindest statistisch die Aussage belegen, dass von Demokratien gegen Autokratien geführte Kriege zu einer weltweiten Anhebung des Demokratieniveaus beitragen. Wenn man zudem die Tatsache berücksichtigt, dass Demokratien keine Kriege gegen Demokratien führen, löst sich auch das scheinbare Paradox, dass eine anfängliche Ausweitung solcher Kriege mittelfristig zu deren Rückgang führen kann.

Trifft dies tatsächlich zu oder haben wir es hier mit dem sophistischen Versuch statistischer Spiegelfechterei zu tun? Ich meine, mindestens drei zusätzliche Fragen müssen für eine belastbare Aussage noch beantwortet werden:

- Wie stabil sind diese oktroyierten Demokratien?
- Um welche Art von Demokratien handelt es sich?
- Sind diese Demokratien tatsächlich untereinander friedfertiger als andere Regime?

Sieht man wiederum von den Musterfällen „Japan“ und „Deutschland“ ab, zeigen statistisch repräsentativere Studien (Gates 2004), dass Demokratien, wenn sie von außen oktroyiert sind und auf eine Kriegsniederlage folgen, instabiler und weniger dauerhaft sind als politische Regime, die sich weitgehend endogen demokratisiert haben. Dies lässt sich neoinstitutionell mit der oft fehlenden Kontextpassung der neuen Institutionen (March/Olsen: „logic of appropriateness“) und der mangelnden Komplementarität von informellen sozialen und formellen politischen Institutionen (North 1990) erklären.

Häufig streifen die Nachkriegsordnungen ihren offen autokratischen Charakter ab und werden zu hybriden, semidemokratischen Regimen, selten jedoch zu konsolidierten Demokratien. Die Erkenntnis bringt zwei wichtige Implikationen für unsere demokratische Friedensthese mit sich. Erstens sind diese institutionell inkonsistenten hybriden Regime weniger stabil als Autokratien und noch viel weniger als Demokratien. Zweitens sind solche Zwischenregime statistisch gesehen signifikant gewaltbereiter, kriegsanfälliger und bürgerkriegsgefährdeter als reife Demokratien oder stabile autokratische Systeme.

Es ist also zwischen konsolidierten Demokratien und sich demokratisierenden Staaten zu unterscheiden. Die Differenz ist kardinal. Sie entscheidet nicht selten über Krieg und Frieden. In prekären Übergangsregimen greifen die bedrohten Eliten des autokratischen *Ancién Regimes* im neuen politischen Wettbewerb zu jenen Strategien, die am schnellsten die höchsten Wahl- und Machtprämien versprechen. Dies sind typischerweise nationalistische und ethnische Mobilisierungen oder riskante, aber innenpolitisches Prestige versprechende außenpolitische Aggressionen. Solche Strategien werden nur wenig durch die obsoleten alten und die noch unzureichend verhaltensprägenden neuen Institutionen moderiert. Die sich öffnende Schere zwischen ansteigender politischer Mobilisierung auf der einen und niedriger sozialer Integrationskraft der Institutionen auf der anderen Seite (Huntington 1968) mündet dann nicht selten in kurzfristiges, rücksichtsloses, gewalttätiges

1 Zu den Fällen Somalia, Haiti, Bosnien, Afghanistan vgl. Zangl/Zürn (2003: 224-245).

politisches Handeln. Insgesamt besteht eine 60 % höhere Wahrscheinlichkeit, dass sich wandelnde Regime in Kriege verwickelt sind als Staaten, die sich nicht in einem Regimewechsel befinden (Mansfield/Snyder 1995: 13). Die zentrale Aussage von Kants „demokratischem Frieden“ muss also präzisiert werden: Es sind reife Demokratien, die nicht gegeneinander in den Krieg ziehen. Geographisch gesehen konzentrieren sich Demokratien und Autokratien. Demokratische Regionen wie Europa, Nordamerika und zunehmend auch Lateinamerika heben sich von fast reinen Diktaturregionen wie Afrika, dem arabisch islamischen Gürtel des Maghrebs und des Nahen Ostens sowie den zentralasiatischen Regionen deutlich ab. Demokratien stützen Demokratien, wie auch autoritäre Regime sich in regionalen Clustern gegenüber demokratischen Regimewandel immunisieren.

Treffen die zuletzt gemachten Anmerkungen zu – und die empirischen Untersuchungen stützen sie –, so müsste dies für die Akteure „demokratischer Interventionen“ mindestens drei handlungsrelevante Konsequenzen nach sich ziehen:

- Zum einen wären Interventionen, die es nur darauf anlegen, die autokratischen Führer aus der Macht zu drängen, weder für die Demokratie noch für den Frieden auf nähere Sicht besonders Erfolg versprechend. Denn solche „Demokratien“ drohen unvollständig und instabil zu bleiben, und damit erhöht sich auch die Kriegsgefahr.
- Zum anderen legen sie nahe, dass demokratische Mächte, die intervenieren, so lange das neue Regime stützen sollten, bis es sich auf der Demokratie-Skala aus der Zone gewaltbereiter hybrider Regime herausbewegt hat.
- Zum dritten wissen wir, dass regional isolierte Demokratien in Einzelfällen zwar überleben können, ihre durchschnittliche Lebensdauer aber signifikant geringer ist als in Regionen, in denen Nachbarstaaten stabile Demokratien sind. Die Idee, ein leuchtendes Demokratievorbild in einer tief autokratischen Region zu etablieren, um in einem Dominoeffekt die anderen Autokratien zum Einsturz zu bringen, kann empirisch nicht gestützt werden. Das Gegenteil ist der Fall: In der Regel bleiben solche „Demokratien“ instabil, krisenanfällig, gewaltbereit und von geringer Lebensdauer.

Berücksichtigt man diese qualifizierenden Einschränkungen zum demokratischen Frieden, so könnte ein informierter demokratischer Dschihad die Welt näher zu Kants ewigen Frieden bringen. Sofort käme natürlich der Einwand, der gute Zweck könne nicht die schlechten Mittel rechtfertigen. Überdies wissen wir seit David Hume, dass der umstandslose Schluss vom Sein aufs Sollen nichts als ein naturalistischer Fehlschluss ist. Allerdings weisen uns die Statistiker des 20. Jahrhunderts auch darauf hin, dass der innerstaatlichen Gewalt massenmörderischer Systeme mehr Menschen zum Opfer gefallen sind als in den beiden Weltkriegen zusammen. Auch wenn wir nicht einem rüden Utilitarismus folgen, kann dies ein empirisches Argument sein, die Souveränitätsschranke der Westfälischen Staatenwelt zu liften und militärische Interventionen in das Hoheitsgebiet souveräner Staaten rechtlich und politisch zu erleichtern. Darf dies eine demokratische Wertegemeinschaft? Diese Frage soll auf der rechtlichen und anschließend auf der moralphilosophischen Ebene geprüft werden.

RECHT

2 Internationales Recht: Was dürfen wir?

2.1 Verteidigungskrieg

Im modernen Völkerrecht, das in der Vergangenheit im Gegensatz zu seinem Namen v. a. ein Staatenrecht war, hat sich über Grotius (1625)² und insbesondere nach dem Westfälischen Frieden (1648) die Lehre des *bellum iustum* aus dem scholastischen Mittelalter zum *ius ad bellum* der Neuzeit gewandelt. Jeder souveräne Staat konnte selbst entscheiden, ob der Krieg ein angemessenes Mittel seiner Selbsterhaltung ist. Der Krieg wurde in den berühmten Worten von Clausewitz zur „Fortsetzung des politischen Verkehrs

2 Grotius, Hugo (1625): De **J**ure belli ac pacis libri tres, ...

mit Einmischung anderer Mittel“³. Mit dem Kellogg-Briand-Pakt von 1928 wurde der Krieg erstmals als „Mittel der Lösung internationaler Streitfälle“ vertraglich untersagt. Aber erst die traumatische Erfahrung des Zweiten Weltkrieges führte zu einer universalen Ächtung der Gewaltanwendung in Art. 2, Nr. 4 der UNO-Charta vom 26.06.1945. Die „Einmischung des Mittels Krieg“ wurde völkerrechtlich illegalisiert (Preuß ...118). Als einzige materielle Ausnahme wird das individuelle und kollektive Selbstverteidigungsrecht gegenüber der Aggression von Drittstaaten zugelassen. Wie die Notwehr des Individuums wird auch die kollektive Selbstverteidigung als ein „naturegegebenes“ und damit nicht aufhebbares Recht bezeichnet. Der Sicherheitsrat hat dieses Recht nicht zu gewähren, wohl aber gegebenenfalls zu begrenzen, wie Art. 51 der UNO-Charta festlegt.

2.2 Humanitäre Intervention

Spätestens seit dem NATO-Angriff auf die Republik Jugoslawien im Kosovokrieg (1999) ist im Völkerrecht eine neue Debatte entbrannt. In einer „humanitären Intervention“ sollten die Massaker und ethnischen Säuberungen der Serben an der kosovarischen Bevölkerung unterbunden werden. In der überschäumenden Sprache eines zu Recht in Vergessenheit geratenen deutschen Verteidigungsministers sollten die „dem Holocaust ähnlichen Verbrechen“ gegen die Menschlichkeit unterbunden werden. Ein Mandat des Sicherheitsrats lag nicht vor. Die Analogie zu dem Massenmord an den europäischen Juden ist nicht nur unzulässig, sondern auch überflüssig. Auch ohne sie lässt sich ein *ius ad bellum* in engen normativen Grenzen rechtfertigen, und damit auch der Kriegseintritt der NATO. Eine solche Rechtfertigung hat unter anderem der Hamburger Strafrechtler und Rechtsphilosoph Reinhard Merkel auf das Rechtsprinzip der „Nothilfe“ gegründet. So wie die Notwehr ein Naturrecht ist, ist die Nothilfe zugunsten rechtswidrig bedrohter Dritter im Strafrecht eine unbestritten geltende fundamentale Norm. Art. 51 der UNO-Charta erklärt dieses Grundprinzip auch auf Staaten für anwendbar. Das Völkerrecht erkennt heute zunehmend auch Ethnien und Religionsgemeinschaften, ja sogar Individuen, als „Träger überstaatlich verbindlicher Rechtspositionen“ an. Dazu zählen das Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit sowie der Schutz vor Vertreibungen. Rechtswidrige Angriffe eines Staates auf diese Rechte seiner eigenen Bürger verletzen daher nicht nur objektives Völkerrecht, sondern auch international anerkannte subjektive Rechte der Betroffenen. Als solche sind die Rechtspositionen der Opfer nothilfefähig. Damit öffnet sich die „prinzipielle Möglichkeit eines Durchgriffsrechts der internationalen Gemeinschaft auf die Legitimationsgrundlagen des souveränen Staates“ (Merkel ...: 7).

Der Einwand übrigens, dass auch eine so begründete Intervention stets einer Ermächtigung durch den Sicherheitsrat bedürfe, geht fehl. Denn „sowenig der Sicherheitsrat nicht bestehende Rechte der Staaten gegeneinander begründen kann, sowenig kann er bestehende beseitigen“ (ibid.: 6). Für eine solche Kompetenz zur Rechtssetzung wie zur Rechtsaberkennung fehlt dem Sicherheitsrat jegliche Befugnis.

In extremen Fällen gravierender Menschenrechtsverletzungen gibt es also das Recht Dritter zur Nothilfe. Was „gravierende Menschenrechtsverletzungen“ sind, ist im internationalen Recht freilich keineswegs zweifelsfrei definiert. Klar ist, dass sie sowohl eine qualitative als auch eine quantitative Dimension des Außergewöhnlichen, Ungeheuerlichen haben müssen. Qualitative Kriterien wie Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit, Schutz gegen Vertreibungen habe ich schon genannt. Sie sind die global konsensfähigen universellen Menschenrechte. Es dürfte der ganz herrschenden Meinung entsprechen, dass es nur der enge Kern der fundamentalen negativen Abwehrrechte sein kann. Unklar bleibt jedoch das quantitative Kriterium. Genügen die historisch eher wenig hervorstechenden Vertreibungen und Massaker im Kosovo? Bedarf es der Ermordung von 400 000 Bürgern, wie sie Saddam Hussein zugeschrieben wird? Oder haben wir hier in den Dimensionen von Kambodscha, Ruanda oder gar dem Holocaust zu denken? Einleuchtend erscheint die Interventionsgrenze da, wo der Staat selbst seine primäre, ihn allererst legitimierende

3 zit. nach Preuß, Ulrich K., in: Merkel, Reinhard (Hrsg.)....., 118.

Funktion, nämlich die Garantie des inneren Friedens, in einer Weise verletzt, die ihn selber nicht mehr als *protector*, sondern als *hostis populi* erscheinen lässt. Dieses durchaus hobbesianische Argument ist in seiner abstrakten Bedeutung plausibel. Es bleiben dennoch schwierige Fragen seiner Präzisierung. Vor allem diese: Wann genau wird die Grenze überschritten, wo der Leviathan selbst die gewalttätige Herstellung des Naturzustandes, in diesem Falle den *bellum unius contra omnes*, betreibt. Wo solche Grenzen weder substantialistisch noch arithmetisch bestimmt werden können, werden sie im Recht und in der Politik prozeduralisiert und einer Schiedsinstanz übertragen. Wenn diese aber, wie der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, von vetoberechtigten, also blockadebefugten Mitgliedern besetzt ist, die selbst flagrant die Menschenrechte verletzen, wird eine solche Entscheidung normativ und politisch zur Farce.

Wäre in einer solchen Situation nicht eine demokratische „Koalition von Willigen“ normativ verpflichtet, ohne UNO-Mandat zu intervenieren? Das Völkerrecht sagt hier keineswegs grundsätzlich „Nein“, wie ich mit dem Begriff der Nothilfe zu zeigen versucht habe. Es gibt also rechtlich akzeptierte Gründe für eine humanitäre Intervention unter Verletzung der staatlichen Souveränität. Ich halte dies gegenüber der Verabsolutierung der staatlichen Souveränität des westfälischen Staatensystems für einen, wenn nicht *den* bedeutsamsten humanitären Fortschritt von einem internationalen Staatenrecht zu einem Weltbürgerrecht (Höffe 1999: ...).

2.3 Demokratische Interventionen

Humanitäre Interventionen werden mit der flagranten Verletzung des Kerns der negativen Menschenrechte begründet. Die Akzeptanz dieser legitimierenden Begründung gewinnt im internationalen Recht zunehmend an Bedeutung. Gilt dies auch für „demokratische Interventionen“, also für Interventionen zur Herstellung einer demokratischen politischen Ordnung im Falle massiver Verletzung der positiven Menschenrechte? Gilt es etwa für den Fall, in dem den Herrschaftsunterworfenen insgesamt oder einem Teil von ihnen aus rassistischen, ethnischen oder geschlechtsspezifischen Gründen das Wahlrecht oder wichtige zivil- und soziale Beteiligungsrechte vorenthalten werden? Die Antwort lautet: Nein. Positive Menschenrechte, also Teilhaberechte, haben nicht dasselbe legitimatorische Gewicht wie negative Schutzrechte. Ich kenne keinen nennenswerten Völkerrechtler, der eine andere Position vertreten würde. Wäre denn auch irgendjemand ernsthaft auf die Idee gekommen, 1970 vor der Einführung des Frauenwahlrechts in die Schweiz einzumarschieren oder in dem wohl geordneten autoritären Regime Singapores zu intervenieren? Selbst bewaffnete Interventionen in Südafrika und Rhodesien der Apartheid standen nie zur Debatte. Auch die schwere politische und zivilrechtliche Diskriminierung der Frauen in Saudi-Arabien wurde von niemandem als ernsthafter Interventionsgrund angesehen.

Erledigt sich damit die Diskussion um die Bedeutung und Legitimität von „demokratischen Interventionen“? Ich meine: Nein. Allerdings kann sie nur im Zusammenhang mit einer humanitären Intervention, gewissermaßen als der erfolgreiche Abschluss eines humanitären Interventionsauftrags verstanden und legitimiert werden.

MORAL

3 Gerechte Interventionen: Was sollen wir tun?

Wenn wir mit dem modernen Völkerrecht eine humanitäre Intervention für rechtfertigungsfähig halten, ist damit noch nicht die *Pflicht* zu intervenieren, indiziert. Gibt es eine solche? Kann es sie überhaupt geben? Und wenn es sie denn gibt, gebietet dann die humanitäre Intervention die Erfüllung bestimmter Pflichten nicht nur *zum* und *im*, sondern auch *nach* dem Kriege? Pflichten also, die deutlich über das hinausgehen, was wir als völkerrechtliche Gebote des so genannten „Humanitären Völkerrechts“ kennen? Und wenn uns hier unsere Gerechtigkeitsintuitionen ein „Ja“ suggerieren, lässt sich diese Entscheidung auch zustimmungsfähig begründen?

Wenn ich recht sehe, so hält das Völkerrecht auf diese Fragen derzeit noch keine zureichenden Antworten bereit. Noch immer scheint sich Hans Kelsens Diktum zu

bestätigen, dass das Völkerrecht ein „primitives Recht“ ist, primitiv, weil es weder die Durchsetzungs- und Sanktionsmöglichkeiten noch die Vollständigkeit und Differenziertheit des nationalen Rechts besitzt. Ich will deshalb nach Argumenten in der politischen Ethik suchen, die diese Lücke füllen könnten.

3.1 **Ius ad bellum**

Intervenieren oder nicht – das ist auch in der modernen Moraltheorie gerechter Kriege die erste Frage. Massaker, ethnische Säuberungen, Staatsterrorismus – seien sie 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. Insgesamt ist die Zurückhaltung gegenüber humanitären Interventionen in der politischen Ethik geringer als im internationalen Recht, da die Souveränität der Staaten nach außen unauflöslich an die Legitimation des Staates nach innen gekoppelt wird. Nur ein Staat, der nicht zum *hostis populi* geworden ist und daher eine innere Legitimation besitzt, kann auch nach außen volle Souveränität für sich reklamieren. Aus dieser legitimatorischen Abhängigkeit ergibt sich eine Superiorität des fundamentalen Menschenrechts auf Leben vor dem Rechtsgut der staatlichen Souveränität. Im Falle von flächendeckenden Verbrechen gegen die Menschlichkeit gelangt die Güterabwägung zwischen staatlicher Souveränität und den Schutz vor Genoziden oder Demoziden zu einem eindeutigen Schluss: im Zweifel für die Intervention. Auch in der ethischen Diskussion über gerechte Kriegsgründe werden internationale, multilaterale Interventionen, idealiter vom UNO-Sicherheitsrat mandatiert, vorgezogen. Was ist aber, so die immer wieder aktuelle Frage, wenn sich diese multilateralen Lösungen nicht eröffnen oder nachgerade vom Sicherheitsrat verhindert werden? Was, wenn Frankreich symbolisch bloß harmlose Truppenfragmente nach Ruanda schickt; was, wenn sich die Westeuropäer zur Beendigung ethnischer Massaker nicht auf ein Eingreifen in Ex-Jugoslawien entschließen können? Was, wenn das Menschenrechte verletzende Mitglied des Sicherheitsrat, die Volksrepublik China, sein Veto einlegt? Was, wenn UNO-Truppen die Deportation und anschließende Exekution von 6 000 Männern, Frauen und Kindern aus nächster Nähe in Srebrenica beobachten, aber nicht verhindern? Derjenige, der nicht eingreift, wird sich die Hände schmutzig machen, gleichgültig, ob er aus politischem Kalkül, zynischem Desinteresse oder gesinnungspazifistischer Abstinenz *nicht* handelt. „Solange wir nicht mit Sicherheit mit der Fähigkeit und Bereitschaft der UNO rechnen können, dergleichen zu tun, müssen wir nach einseitigen Interventionen suchen und damit leben“ (Walzer 2003: 96). Man möchte hinzufügen, gleichgültig, ob eine bellizistische Administration aus den USA oder das autokratische Vietnam in Kambodscha interveniert. Beides ist moralisch der Untätigkeit oder symbolischen, aber nutzlosen (Ver-)Handlungen vorzuziehen.

3.2 **Ius in bello**

Wie im Völkerrecht sind auch in der politischen Ethik zwei Bedingungen für das „Recht im Kriege“ kategorisch: die Trennung der Kombattanten von Nichtkombattanten und die Verhältnismäßigkeit der Mittel. Dieses Prinzip ist normativ ebenso fraglos konsentiert, wie es *de facto* ignoriert wird. Die offensichtlichste Übertretung geschieht bei der absichtsvollen oder den auch im Zeitalter der Hightech-Kriege unvermeidbaren Kollateraltötungen von Zivilisten. Die dem Recht eigene binäre Unterscheidung von Recht und Unrecht hilft nur bedingt bei der Klärung der Frage, ob eine humanitäre Intervention insgesamt deshalb unzulässig ist, weil das *Ius in bello* verletzt wurde. Die Rechtsnorm, dass kein Unschuldiger getötet werden darf, ist zweifelsfrei, und muss es bleiben. Sie darf als Norm nicht angetastet werden. Wird die Norm aber zu einem absoluten Gebot in jeder Situation erhoben, so führt sie zu einem faktischen Handlungsverbot für jegliche humanitäre Intervention. Ein solcher Rechtsabsolutismus, würde, dem verantwortungsarmen Gesinnungs-pazifismus nicht unähnlich, würde sich der moralischen Pflicht entziehen, Massenmord und Massenvertreibung zu unterbinden.

Utilitaristen argumentieren anders. Sie erliegen der Versuchung, Menschenleben aufzurechnen: Die Kollateraltötung von hunderten Zivilisten ist hinzunehmen, um Hunderttausende zu retten. Dies würde für die Bombardierung Serbiens im Kosovokrieg ebenso gelten, wie es auch die gezielte Bombardierung Bagdads im zweiten Irakkrieg legitimieren könnte. Überzeugt uns das? Ich glaube nicht. Machiavellis machttaktisches Rezept „Wo die Tat anschuldigt, entschuldigt das Ergebnis“, lässt sich auch als humanitaristisch-utilitaristisch gewendete Maxime kaum legitimieren.

Gibt es einen Mittelweg zwischen dem „Absolutismus der Theorie der Rechte“ und der „radikalen Flexibilität des Utilitarismus“ (Walzer 2003)? Michael Walzer versucht einen solchen zu beschreiten. „Wie können wir“, schreibt er, „mit unseren Prinzipien und Verboten danebenstehen und zuschauen, wie die moralische Welt zerstört wird, in der diese Prinzipien und Verbote ihren Halt haben? Wie können wir, die Gegner des Mordes, uns nicht dem Massenmord entgegenstellen – selbst wenn der Widerstand verlangt, dass wir ... schmutzige Hände bekommen“ (Walzer 2003: 66). Walzer nennt solche Situationen den „äußersten Notfall“, einen Begriff den er Winston Churchill entliehen hat. „Äußerste Notfälle“ sind Situationen, in denen die drohende Katastrophe, die Fundamente der Menschheit bedroht und die Moral selbst entwertet; Situationen, in denen unmoralisches Handeln unumgänglich ist, auch wenn es die Tötung Unschuldiger einschließt. Der Holocaust wäre ein solcher Notfall gewesen. Walzer (2003) und Rawls (2002) argumentieren übrigens auch, dass die Bombardierung deutscher Städte bis 1941 zwar nicht gerechtfertigt, aber moralisch doch hingenommen werden konnte, solange ein Sieg des die moralischen Grundfesten der Zivilisation aufkündigenden Nazi-Regimes nicht ausgeschlossen werden konnte. Die Bombardierung deutscher Städte 1944 und 1945 am Ende eines schon entschiedenen Krieges seien jedoch weder zu rechtfertigen noch moralisch hinzunehmen gewesen.

Abzulehnen ist, und ich folge hier Walzer, auch die Art der Kriegsführung im Kosovo und im Irak. Eine für die Interventionsmacht „risikolose Kriegsführung“, nämlich aus großer Höhe Bomben abzuwerfen und Kollateraltötungen hinzunehmen, um die eigenen Soldaten zu schonen, ist politisch erklärbar, moralisch aber weder mit Camus, noch mit Walzer, noch mit dem *ius in bello* zu vereinbaren. Aus dem Kosovo wissen wir zudem, dass der Luftkrieg noch einmal zu einer Verschärfung der serbischen Massaker und Vertreibungen geführt hat. Opfer, die ursächlich zweifellos das Milosevic-Regime zu verantworten hat. Die Art der NATO-Kriegsführung hat jedoch die Opferzahl in die Höhe getrieben. Dies ist die Form einer humanitären Intervention, die ihren gerechten Interventionsgrund zu desavouieren droht.

3.3 *Ius post bellum*

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. Folgen insbesondere für die Pflichten derer, die intervenieren, aber auch für die internationale Gemeinschaft insgesamt. Und hier kommt die Demokratie wieder ins Spiel. Anders als das Völkerrecht sehe ich erzwungene Regimewechsel hin zu Rechtsstaat und Demokratie nach einer humanitären Intervention nicht nur als zulässig, sondern auch als geboten an. 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*. Dies ist vor allem die Verpflichtung der Interventionsmächte, den Kriegseintrittsgrund, d. h. die Menschenrechtsverletzungen, nachhaltig zu verhindern. Dies geschieht, wie wir aus den vorgetragenen empirischen Erkenntnissen der Krieg- und Demokratieforschung wissen, am besten, wenn Rechtsstaat und Demokratie etabliert werden. Es gibt bei humanitären Interventionen eine normativ wie logisch unlösbare Kopplung des *ius ad* an das *ius post bellum*⁴. Humanitäre Interventionen müssen durch demokratische Interventionen ergänzt und damit zu ihrem Ende gebracht werden. Hybride Regime erfüllen diesen Zweck nicht. Denn gerade bei ihnen ist, wie gezeigt, die Kriegs- und Gewaltneigung am größten.

4 Walzer (1977 (1992): 123): „The theory of ends in war is shaped by the same rights that justify the fighting in the first place.“

Diese Maxime würde vom geltenden Völkerrecht nicht gedeckt werden. Auch der Mainstream der Theorie des gerechten Krieges würde dies als einen zu tiefen Eingriff in die nationale Souveränität oder das Selbstbestimmungsrecht der Völker ablehnen. Von Rawls bis Walzer gilt das Gebot: Siegermächte sollten so schnell wie möglich das Land verlassen. Das Recht auf politische Selbstbestimmung der besiegten Nation gebietet dies. Deshalb sei es die Unterstützungspflicht der Sieger gegenüber den Besiegten, „dass die belasteten Gesellschaften ihre eigenen Angelegenheiten in vernünftiger und rationaler Weise selbst regeln können und dass sie schließlich einer Gesellschaft wohlgeordneter Völker beitreten“ (Rawls 2002: 137).

Dem kann schwerlich widersprochen werden. Indes Rawls' Ausführungen genügen nicht. Denn was ist, wenn es ein solches Demos gar nicht gibt, sondern nur Völker, Ethnien, Religionsgemeinschaften, also nur Fragmente eines Staatsvolkes, die untereinander zutiefst verfeindet sind und ohne die Besatzung durch fremde Truppen rasch in einen Bürgerkrieg verfielen? Was ist, wenn die herrschende Kultur eines Landes zur massiven Unterdrückung von Minderheitsethnen, Religionsgemeinschaften oder Frauen tendieren? Darf man die Gesellschaft dann auch nicht, wie Rawls sagt, „rekonstruieren“? War „Re-education“ für das nachnazistische Deutschland angemessen, während die externe Einmischung in kulturell imprägnierte Unterdrückung anderer Länder oder Zivilisationskreise illegitim wäre? Welche wären dann die Argumente?

Nach Walzer, Rawls und anderen ist ein extern erzwungener Regimewandel für eine „normale“ Diktatur nicht legitim. Ausnahmen bilden nur Genozidstaaten (Walzer 1992: 106). Hier wird die Neuordnung der Politik und gegebenenfalls sogar der Gesellschaft als ein legitimer Akt einer humanitären Intervention angesehen. So hält Walzer die extern erzwungene und beaufsichtigte Demokratisierung Deutschlands zwar für gerechtfertigt, jene Japans nach 1945 jedoch nicht. Auch wenn die Grausamkeiten der japanischen Besatzungsmacht in Nanjing (1937/38) nicht mit dem mörderischen Irrsinn des Holocaust gleichgesetzt werden können, waren die barbarischen Massaker der Japaner an den Chinesen ebenfalls jenseits der begreifbaren Vernunft. Überhaupt verfehlt die fast alleinige Kopplung der legitimen Neuordnung eines politischen Systems an die Grausamkeiten des Gewaltregimes zuvor den eigentlichen Punkt: nämlich die Verhinderung zukünftiger Verbrechen gegen die Menschlichkeit, den Ausbruch mörderischer Bürgerkriege und die Aussicht, eine friedliche Gesellschaft und ein faires politisches System zu hinterlassen. Ich will diese Problematik exemplarisch und meinen Vortrag schließend am Fall Irak diskutieren.

CONCLUSIO

Der offizielle Kriegsgrund der USA, die Massenvernichtungswaffen im Irak, erwies sich als Selbsttäuschung, wenn nicht, wofür vieles spricht, er von Anbeginn an als arglistige Täuschung der Welt durch deren Hegemonialmacht angelegt war. Falls es einen ethisch haltbaren Grund für den zweiten Irakkrieg gegeben hat, dann den, dass Saddam Hussein einer der blutrünstigsten Diktatoren des ausgehenden 20. Jahrhunderts gewesen ist und zukünftige Opfer vermieden werden sollen. 400 000 Bürger Iraks wurden nach Schätzungen von Amnesty International von seinem Regime ermordet: Kurden, Schiiten, politische wie persönliche Feinde. Rund 1 Million Tote sind in dem – von den USA unterstützten – Angriff der Truppen Saddams auf den Iran zu beklagen. Dies wiegt schwer. Allerdings könnte man einwenden, dass dies die Vergangenheit war und Saddams Repressionsmöglichkeiten nach dem Massaker an den schiitischen Marsch-Arabern aus der Luft kontrolliert und damit eingeschränkt wurden. Dennoch musste befürchtet werden, dass jede Lockerung der Kontrolle dem Regime erneut die Möglichkeiten zu Repression, Folter und – wenn politisch opportun – auch Massenmord gegeben hätte.

Das *ius ad bellum* bleibt aus der Perspektive der Theorie des gerechten Krieges für den Angriff auf den Irak umstritten. Das *ius in bello* wurde jedoch eindeutig durch die Form der Bombardements verletzt. Dies entbindet jedoch nicht, über die Situation nach dem Kriege nachzudenken. Nicht zuletzt auch, weil der Irakkrieg als paradigmatischer Fall für die Pflichten der Sieger zu einer „gerechten Besatzung“ nach einer humanitären Intervention dienen kann.

Meine These lautet: Ein frühzeitiger Abzug der Amerikaner, Briten und der symbolischen Reste der Koalition wäre eine flagrante Verletzung der Nachkriegspflichten der Siegermächte. Irak ist ein tief gespaltenes Land. Kurden misstrauen den Arabern, Schiiten den Sunniten, Gemäßigte den Radikalen, Klerikale den Säkularen, Anhänger des Baath-Regimes allen anderen. Die Regimeverbrechen der Vergangenheit, die vor allem von Sunniten begangen wurden, prädestinieren nun ihre gesamte Volksgruppe als Revancheziel von Diskriminierung und Repression. Die Kurden haben längst einen Parastaat gebildet. Alle drei (nach Jellinek) fundamentalen Elemente eines Staates sind im heutigen Irak umstritten: Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsmacht. Die Durchsetzung des Gewaltmonopols, des Beginns jeglicher Staatlichkeit liegt in weiter Ferne. Das Gleiche gilt für die Nationsbildung. Insofern war die Redemokratisierung Deutschlands nach 1945 fast ein Kinderspiel. Im Irak droht ohne ein treuhänderisches Protektorat eher der Hobbes'sche Naturzustand, als dass wir auf Rawls' Perspektive des „well-ordered people“ hoffen dürfen. Ein Rückzug der Amerikaner würde nicht endlich einen ungerechten Krieg beenden, wie dies John Kerry und die Pazifisten aller Länder fordern. Er würde im Gegenteil einen möglicherweise nicht voll gerechtfertigten Krieg nur noch ungerechter machen.

Allerdings bedarf es nun, wie stets nach humanitären Interventionen, einer neutralen Besatzungsmacht, eines „moralischen Agenten“ wie Walzer formuliert. Dieser können die USA nicht mehr sein. Ohne die Stärke und Einsatzbereitschaft der US-Armee ist aber auch das Ausbrechen eines möglichen Bürgerkriegs kaum zu vermeiden. Die USA, die ja von Anfang an nur auf begrenzte Akzeptanz, wenn nicht offene kulturelle und politische Feindseligkeit stießen, haben nach Folter und den sexuellen Demütigungen von Abu Ghraib vollends ihre Rolle als „moral agent“ verloren. Das ist das Dilemma der gegenwärtigen Situation. Die USA müssen deshalb nicht nur die Kosten mit der UNO und den Europäern teilen wollen, sondern auch die politische und militärische Macht. Die Europäer ihrerseits dürfen nicht nur mitreden wollen oder zynisch abseits stehen, sondern müssen auch die (militärischen) Lasten mittragen. Arabische und islamische Staaten müssen überzeugt werden, beim multilateralen Aufbau des Landes mitzuhelfen. Nur dann kann aus der feindlichen Okkupation eine treuhänderische Besatzung werden. Insbesondere müssen die legitimierten Repräsentanten der irakischen Bevölkerung Schritt für Schritt die Verantwortung übernehmen. Dies gebietet die demokratische Selbstbestimmung. Die treuhänderische Besatzung muss auf eine faire Verfassung und ihre Umsetzung drängen. Erst dann gibt es die Chance einer nachhaltigen Demokratisierung. Denn wie wir aus der empirischen Demokratieforschung wissen, sind Demokratien, die von autokratischen Nachbarstaaten umgeben sind, besonders instabil. Hinterlässt man zudem ein hybrides Regime zwischen Autokratie und Demokratie, Rechtsstaat und Mehrheitswillkür, wird diese Instabilität erhöht und das Land einer erneuten inneren Kriegsgefahr ausgesetzt.

Lassen Sie mich am Ende des Vortrags noch einmal an den Anfang, den Titel meiner Vorlesung zurückkehren – und zwar zur semiotischen Provokation des abwesenden Fragezeichens. „Demokratie durch Krieg“. Punkt. Kein Fragezeichen. Allerdings auch kein Ausrufezeichen. Der Titel ist also weder eine am Schluss erwartungsgemäß zu verneinende Frage noch ein Aus- oder Aufruf. Krieg kann zu Demokratie führen, nicht nur in Einzelfällen, sondern auch als eine beobachtbare statistische Tendenz. Demokratische Interventionen alleine können 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 Demokratie. Dies nicht zuletzt um der Verminderung der Kriege willen.