

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Bernard von Plate*

# **Chancen und Instrumente äußerer Einwirkungen auf innerstaatliche Krisen in Europa**

S 32  
Oktober 2001  
Berlin

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2001

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

Gestaltungskonzept  
Gorbach Büro für  
Gestaltung und Realisierung  
Buchendorf

# Inhalt

**Problemstellung und Schlußfolgerungen** 5

**Innerstaatliche Krisen als Objekt einer  
erweiterten Sicherheitspolitik** 7

Das Verdikt der Nichteinmischung 8

Indirekte Einmischung – eine kollektive Pflicht? 9

**Sanktionen und/oder Anreize** 11

Die Ambivalenz von Sanktionen 11

Kriminalisierung, ein Nebenprodukt  
von Sanktionen 12

Sanktionen oder Anreize: eine Zwischenbilanz 12

**Ein klares Signal: Bedingungen für einen  
positiven Widerhall** 14

Der Sonderfall Irak: Ein Lehrstück für Europa? 15

Was tun? 16

»Smart sanctions« 17

**Mitgliedschaften –**

**Grenzen eines Angebotsarsenales?** 18

Die EU-Perspektive – Einige Beispiele 18

Die Ambivalenz einer EU-Mitgliedschaft 20

**Gesellschaft versus Staat** 22



### **Chancen und Instrumente äußerer Einwirkungen auf innerstaatliche Krisen in Europa**

Die Jahre, die seit dem Ende des Ost-West-Konflikts vergangen sind, waren keine Dekade der Friedfertigkeit, sondern ein Zeitabschnitt gewaltsamer Auseinandersetzungen in Europa und anderswo. Zu dem Erbe der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts gehört – und ist eng mit ihm verbunden – die Erfahrung, daß das, was mitunter auch zwischen Staaten gewaltsam endete, nicht das Ergebnis ungezügelter Angriffslust war. Es ist Ausdruck der unentrinnbaren Anfälligkeit von Stabilität und Sicherheit moderner Industriestaaten und ihren Gesellschaften gegenüber den gewissermaßen unbeabsichtigten Folgewirkungen innerer Konflikte anderer Länder.

Diese Annahmen sind Gegenstand der Ausführungen sowie Anlaß, nichtmilitärische Instrumente und Vorgehensweisen zu diskutieren, die innerstaatliche Entwicklungen von außen beeinflussen sollen. Dabei geht es nicht um einen Ersatz für militärische Sicherheitspolitik, sondern um die Frage, was Sicherheitspolitik auch ist und sein muß. In diesem Sinne ist die Untersuchung absichtlich einseitig, was beispielsweise, auf eine kurze Formel gebracht, bedeutet, daß Menschenrechtspolitik auch Sicherheitspolitik ist und nicht wie die Kür von der Pflicht unterschieden werden kann. Und was weiterhin besagt, daß das ehrwürdige Prinzip der Nichteinmischung in all den Fällen immer wieder auf den Prüfstand gestellt werden muß, in denen es um die eigene Stabilität und Sicherheit sowie um die von Nachbarstaaten oder einer ganzen Region geht.

Von diesen Prämissen und Einschränkungen ausgehend, werden zwei Vorgehensweisen in ihrer Relevanz für die Entwicklung innerstaatlichen Krisenpotentials kritisch gewürdigt und gegeneinander abgewogen. Die Rede ist von Sanktionen und einer Politik der Anreize. Erstere sollen einen Staat bestrafen und ihn zu Verhaltensänderungen bewegen; Anreize stellen einen Zugewinn für die adressierten Staaten in Aussicht, wenn sie die Politik nach innen wie nach außen aufgeben, die von anderen als Gefährdung ihrer Stabilität und Sicherheit empfunden wird. Das heißt, Anreize sollen die Möglichkeiten eines Staates nicht einschränken, sondern erweitern. Insofern vermeidet es eine anreizorientierte Politik, innerstaatliche Konfliktpotentiale vertiefen. Sie erweist sich

zudem als das flexiblere politische Instrument in Situationen, in denen es darum geht, nicht einen Staat insgesamt gezielt anzusprechen, sondern lediglich Teile einer Gesellschaft.

Bei Gegenüberstellung der Auswirkungen auf innerstaatliche Konfliktursachen, die mit den beiden Vorgehensweisen in Verbindung gebracht werden, ist die Bilanz im Falle von umfassenden Sanktionen gewöhnlich negativ. Die innerstaatlichen Verhältnisse sind nach dem Abbruch von vor allem Wirtschaftssanktionen instabiler, als sie es vor der Verhängung von Sanktionen waren. Gezielte, sogenannte »smart sanctions«, sollen diese Bilanz zwar aufbessern, indem sie gesellschaftliche Folgen gering halten; wirkungsvoll durchsetzen lassen sie sich jedoch nur schwer. Sie sind zudem wie jede Art von Sanktionen Instrumente des Konfliktmanagements, nicht indessen der präventiven Konfliktvermeidung. Eine Politik der Anreize sollte/ könnte dagegen Wege eröffnen, die zu einer frühzeitigen Beeinflussung innerer Konflikthanlässe führen.

Eine entscheidende Wirkungsbedingung haben Sanktionen wie Anreize jedoch gemein: Beide sind davon abhängig, im jeweiligen Zielstaat entweder auf Seiten der Regierung oder in der Gesellschaft Ansprechpartner zu finden, von denen die Signale von außen aufgenommen und im Zuge eines internen Interessenausgleichs zur Geltung gebracht werden können. An dem außereuropäischen Beispiel des Irak lassen sich die Grenzen beider Vorgehensweisen aufzeigen.

Eine prominente Vorgehensweise für eine anreizorientierte Politik in Europa ist die Aussicht auf Mitgliedschaft in der EU. Da, wo sie gegeben ist, löst sie zweifellos Veränderungen in den Kandidatenstaaten aus. Gleichwohl bleibt zu fragen, inwieweit die Aussicht auf Mitgliedschaft einen dauerhaften gesellschaftlichen Wandel bewirken und absichern kann. Skeptisch stimmt zumindest die Überlegung, daß die Bewerbung um eine EU-Mitgliedschaft gewöhnlich zunächst einmal die Entscheidung einer kleinen politischen Elite ist; ihre oft tiefgreifenden strukturellen Begleiterscheinungen jedoch von einer Gesellschaft insgesamt akzeptiert und mitgetragen werden müssen. Eine Mitgliedschaft ist möglicherweise mit Konsequenzen verbunden, die keineswegs von allen Teilen einer Gesellschaft als Zugewinn empfunden werden. Denn Strukturwandel bedeutet auch eine Zuspitzung innerstaatlicher Konfliktpotentiale. Diese Ambivalenz einer Mitgliedsperspektive gilt es mit zu bedenken. Die Zugehörigkeit zur EU heilt nicht nur innerstaatliche Spannungen, sie verschärft sie auch.

Wenn eine gewalt-, nicht konfliktfreie Entwicklung jenseits der eigenen Grenzen angestoßen und kontinuierlich gefördert werden soll – der dritte Aspekt der Untersuchung –, wächst nicht-staatlicher Außenpräsenz eine wachsende Bedeutung zu. Sie findet auf einer Ebene statt, die staatlichen Akteuren nur bedingt zugänglich ist. Insofern wie zwischenstaatliche Auseinandersetzungen die Fortsetzung von innerstaatlichen Verwerfungen sind, erhält vorbeugende Sicherheitspolitik eine bürgergesellschaftliche Dimension, die nicht durch staatliches Handeln abgedeckt werden kann. Der Begriff »Konfliktprävention« trifft den Sachverhalt insofern nur ungenau, weil es nicht um die Verhinderung von Konflikten als Phänomen gesellschaftlicher Veränderungen geht, sondern um Voraussetzungen für ihren gewaltfreien Ausgleich.

Staatliches Handeln, das den »zivilen Aspekten« (Schlußerklärung von Feira) von Sicherheitspolitik zunehmend Bedeutung einräumt, kann die Bedingungen für zivilgesellschaftliche Entwicklungen begünstigen; ersetzen kann es sie nicht. Sie sind und bleiben das Aktionsfeld von nichtstaatlichen Akteuren wie Nichtregierungsorganisationen (NROs), wenn der horizontalen Ebene einer gesellschaftlichen Ordnung nicht nur verbal, sondern tatsächlich Rechnung getragen werden soll. NROs bedürfen des Zusammenwirkens mit staatlichen Organen, sind jedoch nicht ihre subsidiären Handlanger. Der Staat ist damit jedoch nicht aus seiner Verantwortung entlassen. Er bleibt in der Pflicht, die materiellen und finanziellen Voraussetzungen für nichtstaatliches Handeln zu schaffen.

## Innerstaatliche Krisen als Objekt einer erweiterten Sicherheitspolitik

Innerstaatliche Krisen beeinflussen in zunehmendem Maße die zwischenstaatliche Stabilität und Sicherheit. Nichtmilitärische Risiken sind zu einer sicherheitspolitischen Herausforderung ersten Ranges geworden. Dazu zählen die menschen- und bürgerrechtliche Lage, der Schutz von ethnischen und religiösen Minderheiten, die Freiheit der Medien, die Bedingungen sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Sicherheit, der Umfang individueller Rechtssicherheit, das Ausmaß gesellschaftlicher Kriminalisierung, das Niveau des Verwaltungs- und Justizapparats sowie die zivilgesellschaftliche Differenzierung eines Landes. Viele dieser Faktoren bedingen einander und verstärken sich gegenseitig.

Ihr sicherheitspolitisches Gewicht hat in einem aus der bipolaren Struktur befreiten internationalen System unwiderruflich zugenommen, unabhängig von ihrem programmatischen Platz in der Politik eines Landes. Die Beachtung der Menschenrechte als einem Kernelement der im Inneren von Staaten verankerten Sicherheitsdimension hat einen Stellenwert, der ihm zuvor aufgrund der Dominanz strategischer Ordnungsfaktoren nicht zukam und auch nicht zukommen konnte. Das gilt weltweit, vor allem aber in Europa.

Die inner- und die zwischenstaatliche Dimension der Sicherheitspolitik sind zwar nicht immer deckungsgleich, sie sind sich jedoch deutlich näher gekommen. Zugespielt formuliert, besteht der eigentliche Paradigmenwechsel seit den Jahrzehnten strikter Bipolarität und der seitdem herrschenden sicherheitspolitischen Konstellation in dem Bedeutungszuwachs innerstaatlicher Faktoren für Belange zwischenstaatlicher Stabilität und Sicherheit. Dem ist mittlerweile direkt oder indirekt vielfach Rechnung getragen worden. Dazu gehört beispielsweise das Projekt einer NATO-Partnerschaft für den Frieden ebenso wie der 1994 auf dem Budapester Gipfel der (damals noch) KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) verabschiedete »Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit« oder das breite Spektrum der im Rahmen der »Menschlichen Dimension« der K/OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) eingegangenen Verpflichtungen. Die Frage nach Stabilität und Sicherheit

ist also weniger denn je, so sie es überhaupt jemals war, nur eine Angelegenheit der Beziehungen zwischen den Staaten.

Im Grundsatz trägt die deutsche Außenpolitik diesem Wandel Rechnung. Die Beachtung der gesellschaftlichen Verfaßtheit von Staaten mit einem besonderen Augenmerk auf die Rolle der Menschenrechte als einem zentralen Maßstab für die Wertigkeit von Regierungshandeln ist ein erklärtermaßen wichtiges Ziel. Gleiches trifft auf die Europäische Union zu, die Hauptziele ihrer im Juni 1999 verabschiedeten Gemeinsamen Strategie für die Beziehungen zu Rußland mit einem breiten Spektrum staatlicher und gesellschaftlicher Reformervorgaben nicht um ihrer selbst willen verbindet, sondern sowohl als Vorbedingung verlässlicher Kooperationsbeziehungen als auch im stabilitätspolitischen Interesse ihrer Mitglieder. Ähnliches gilt im Verhältnis zur Türkei, bei dem es im Hinblick auf eine Mitgliedschaft sowohl um die Standards einer Wertegemeinschaft geht, als auch um die regionale Stabilität und Sicherheit.

Es ist also keiner in das einzelstaatliche Belieben gestellten »wertepolitischen« Präferenz geschuldet, wenn der Beachtung von innerstaatlichen Krisenfaktoren eine herausgehobene Bedeutung zugemessen wird. Vielmehr geht es um einen Handlungsbereich unmittelbarer außen- und sicherheitspolitischer Interessenwahrnehmung.

Diese apodiktische Feststellung verkennt natürlich nicht, daß systempolitische Forderungen immer wieder hinter einem pragmatischen Kooperationsinteresse zurückstehen müssen, das oft jedoch an die Erwartung geknüpft ist, daß es die inneren Verhältnisse des Partners verändert. Das gilt insonderheit, wenn der potentielle Partner Rußland heißt oder von einer ähnlichen Statur ist.

Zurückhaltung im Hinblick auf die inneren Verhältnisse anderer Staaten – häufig mit dem Etikett eines Einmischungsverbots versehen – kennzeichnet häufig jedoch nur, was kurzfristig machbar erscheint oder tatsächlich auch nur machbar ist; deckungsgleich mit den Erfordernissen dauerhafter Stabilität ist sie nicht. Eine Politik, die die inneren Verhältnisse in anderen Staaten ausblendet, unterstreicht allerdings, daß sich das politische Tagesgeschäft und die Bedingungen für

einen längerfristigen Systemwandel im Interesse einer verlässlichen zwischenstaatlichen Stabilität auf zwei voneinander abweichenden Zeitachsen entwickeln.

Das Auseinanderklaffen zwischen dem, was kurzfristig möglich und dem, was langfristig nötig ist, bestätigt jedoch nicht den im Zusammenhang mit der Menschenrechtsfrage gelegentlich in herablassender Weise konstatierten Gegensatz zwischen Real- und Moralpolitik. Er ist, so er überhaupt jemals gerechtfertigt war, vor allem deshalb substanzlos geworden, weil der Anspruch an eine interessengeleitete Außen- und Sicherheitspolitik in letzter Konsequenz nur dann eingelöst werden kann, wenn sie die innerstaatliche Sicherheitsdimension einschließt. An einem nicht nur begrifflich erweiterten Sicherheitsverständnis, sondern an einer außenpolitischen Praxis, die dem Rechnung trägt, führt kein Weg vorbei. Das gilt mit Blick auf die Konfliktursachen ebenso wie auf die nichtstaatlichen Akteure bei der Außenpräsenz eines Staates. Angesichts dieser Prämissen wird die Kontroverse zwischen Realisten und Idealisten internationaler Politikanalyse in einem wesentlichen Aspekt gegenstandslos.

Wichtig ist, daß das Insistieren auf den innerstaatlichen Bedingungen zwischenstaatlicher Stabilität und Sicherheit nicht mit der schon in Ehren ergrauten Streitfrage verwechselt wird, »welches Gewicht den internen und den internationalen Bedingungen in der Außenpolitik nicht nur demokratischer Verfassungsstaaten zukommt.«<sup>1</sup> Im folgenden ist ausschließlich von den grenzüberschreitenden Wirkungen von Zuständen in Staaten die Rede, die aufgrund des von ihnen angehäuften Konfliktpotentials die Sicherheit, zumindest aber die Stabilität anderer Staaten auch dann gefährden, wenn sie das Außenverhalten einer Regierung allenfalls mittelbar mitbestimmen.

Auf einen kurzen Nenner gebracht, die Ausführungen folgen den Vertretern der Theoriediskussion, für die ein demokratischer und pluralistischer Staat, der sich an international vereinbarte Normen hält, dem Sicherheitsbedürfnis anderer zuträglicher ist als ein Regime, das im Inneren über keine wirksamen Kontroll- und Konfliktregelungsmechanismen verfügt und dementsprechend systembedingt dazu neigt, Instabilitäten über seine Grenzen hinaus zu projizieren. Die hier angestellten Überlegungen handeln von der stabilitäts- und sicherheitspolitisch relevanten »Eigenstän-

digkeit« innerstaatlicher Faktoren. Sie begründen die Frage, mit welchen Mitteln und durch wen – so dies überhaupt für möglich gehalten wird oder aufgrund anderer Prioritäten opportun erscheint – auf die Bedingungen in einem Staat Einfluß genommen werden kann.

## Das Verdikt der Nichteinmischung

Innerstaatliche Krisenpotentiale stehen unter dem Schutz des Nichteinmischungsgebots. Es ist, so eine nicht unumstrittene Auslegung der VN-Resolutionen zum Irak vom Anfang der 90er Jahre, nicht in jedem Fall unüberwindbar; andererseits ist es jedoch weit davon entfernt, einem Regelsystem Platz machen zu müssen, das potentiell zwischenstaatliche Konflikte aufgrund innerstaatlicher Krisen zu einem legitimen Anliegen aller werden läßt. Eine »Kultur der Einmischung«, wie sie sich aus der Präambel des Moskauer Dokuments anläßlich der dritten Konferenz über die Menschliche Dimension der (damals noch) KSZE hätte entwickeln können, zeichnet sich nicht ab. Damals, im Oktober 1991, einigten sich die Teilnehmerstaaten der KSZE/OSZE noch auf die Formulierung, »daß die im Bereich der Menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen [die im Kopenhagener Dokument vom Juni desselben Jahres in eindrucksvoller Weise zusammengestellt worden sind] ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen«. Heute wird dagegen – von russischer Seite seit einiger Zeit mit auffallender und offenbar zunehmender Hartnäckigkeit – das Verdikt gegen jede Art von Einmischung ausdrücklich bestätigt. So ging der OSZE-Ministerrat im November 2000 zum ersten Mal seit seiner Einrichtung vor allem deshalb ohne ein Abschlußdokument auseinander, weil die russische Regierung unter anderem einem Passus über Tschetschenien ihre Zustimmung versagte.

Auch die Grundakte zwischen der NATO und der Russischen Föderation bleibt zumindest in ihrem Wortlaut hinter dem zurück, worüber im OSZE-Rahmen bereits Einigkeit erzielt wurde, und verzichtet ausdrücklich darauf, eine Sicherheitsdimension einzubeziehen, deren Bedeutungszuwachs unübersehbar ist. Der Hinweis auf die NATO als einem Militärbündnis kann dieses Defizit angesichts der innerstaatlichen Ursachen potentiell zwischenstaatlicher Gewaltanwendung nicht hinreichend begründen.

<sup>1</sup> Vgl. Werner Link, Demokratischer Verfassungsstaat und Internationales System, in: Die politische Meinung, (März 2000) 364, S. 63.



Warum, möchte man zugespitzt fragen, sind makro-ökonomische Auflagen durch den Internationalen Währungsfonds keine Einmischung, die Anmahnung von politischen Verpflichtungen sowie humanitären Regeln und ihre konditionierte Verknüpfung etwa mit finanziellen Zusagen dagegen eine unannehmbare Zumutung?

Die Grundakte ist ein herausragendes Dokument in der Entwicklung einer europäischen Sicherheitsordnung. Sie ist aber auch ein erneuter Beleg für das zähe Anliegen der Staaten, Dritte von ihren inneren Angelegenheiten fernzuhalten. Betrachtet man die Entwicklungen seit 1989/90 und die Verhandlungen über eine Europäische Sicherheitscharta und bezieht das schließlich im November 1999 in Istanbul erreichte Ergebnis in eine Bilanz mit ein, dann muß, bezogen auf den Stellenwert der innerstaatlichen Dimension von Sicherheit, mehr von Stagnation oder sogar Rückschritten die Rede sein als von einer Weiterentwicklung. Was hinter den Grenzen eines Staates geschieht, soll auch weiterhin – wenn überhaupt – nur gegen erhebliche Widerstände an international vereinbarten Regeln und Konventionen gemessen werden können.

Unter völkerrechtlichen Aspekten ist der Unterschied zwischen einer militärischen Intervention, um – im Wortlaut der VN-Charta – »die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen«, und der Einflußnahme mit nichtmilitärischen Instrumenten letztlich nur gradueller, nicht aber prinzipieller Natur. Beide Male handelt es sich – wenn auch mit jeweils ganz unterschiedlichen Mitteln – um einen Eingriff in innerstaatliche Angelegenheiten, die unter dem besonderen Schutz eines jahrhundertealten, nationalstaatlich geprägten Souveränitätsverständnisses stehen. Sie bedürfen in beiden Fällen der völkerrechtlichen Legitimation, die zu erlangen aber auch in Zukunft die Ausnahme bleiben wird.

Wenn es richtig ist, daß seit etwa zehn Jahren nahezu alle Konflikte in Europa auf innerstaatliche Verwerfungen unterschiedlichster Art zurückzuführen sind, dann trifft es auch zu, daß die Friedenspflicht der Staaten und der Grundsatz der Nichteinmischung in einen zunehmend unversöhnlichen Gegensatz geraten. Der Widerspruch zwischen beiden ähnelt in seiner prinzipiellen Bedeutung dem Spannungsverhältnis zwischen den Völkerrechtsprinzipien der territorialen Integrität eines Staates einerseits und dem Unabhängigkeitsstreben einzelner Bevölkerungsgruppen (Selbstbestimmung) andererseits (s. Kosovo).

## Indirekte Einmischung – eine kollektive Pflicht?

Was könnte/müßte geschehen, um den Anspruch auf Nichteinmischung in den Fällen zu relativieren, in denen durch Mißachtung vereinbarter Normen und Regeln die Stabilität und Sicherheit anderer Staaten in Frage gestellt wird? Unbestritten ist das einem traditionellen Souveränitätsverständnis verpflichtete Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung im Falle eines Angriffs. Indem ihnen zugrundeliegenden Sicherheitsverständnis gehen Kommuniqués wie auch andere politische Erklärungen mittlerweile weit darüber hinaus, indem sie Gefahren ansprechen, die von den politischen und gesellschaftlichen Ordnungen in Staaten ausgehen. Einem völkerrechtlich legitimized Zugriff sind sie jedoch weitgehend entzogen.

Von den wenigen Fällen abgesehen, in denen der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Politik in Staaten zum Gegenstand seiner Entscheidungen machen konnte, muß davon ausgegangen werden, daß eine Praxis, die mit dem tatsächlichen Bedarf Schritt halten kann, gegenwärtig ohne völkerrechtliche Aussichten ist. Was aber möglich erscheint, und wo es mit größerem Nachdruck zu handeln gilt, ist ein strikterer Rekurs auf vereinbarte Normen und eine auf der Grundlage eines umfassenderen Sicherheitsverständnisses flexiblere Handhabung von politisch-diplomatischen Instrumenten. Dazu zählt die Eröffnung wirtschaftlicher und politischer Perspektiven und ihre transparente Verknüpfung mit Konfliktursachen in den Staaten. Was fehlt, sind nicht die institutionellen und normativen Voraussetzungen, sondern die politische Bereitschaft, sie zur Geltung zu bringen.

Das erfordert es, die Verabredungen mit Leben zu erfüllen, die es erlauben, Entwicklungen in den Staaten schon zu einem Zeitpunkt auf die politische Agenda zu setzen – in Europa vorzugsweise im Ständigen Rat der OSZE – und zu einem legitimen Anliegen aller Staaten zu machen, wenn sich ihre potentiell zwischenstaatlichen Bedeutung nicht bzw. noch nicht mit Bestimmtheit ausmachen läßt. Es muß darauf hingewirkt werden, daß es nur noch eine Frage des »Wie«, nicht jedoch des »Ob« ist, daß die Grenzen, die gegenwärtig die innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Konfliktursachen noch trennen, durchlässiger werden. Solange das aufgrund fehlender Verpflichtungen weltweit (noch) nicht geschehen kann, muß der innerstaatlichen Sicherheitsdimension wenigstens in Europa stärker Rechnung getragen werden, wo die

Staaten entsprechende Zusagen bereits gemacht haben. Mit welchen Instrumenten bzw. Mix von Instrumenten kann und sollte das geschehen?

## Sanktionen und/oder Anreize

Beide, das Instrument der Sanktionen sowie eine Politik der Anreize verfolgen das Ziel, die Politik eines Staates nach innen wie nach außen zu beeinflussen. Ein Unterschied der jeweiligen Vorgehensweisen ist ihr völkerrechtlicher Legitimationsbedarf. Sanktionen sind ein Mittel der Gewaltanwendung und setzen, sollen sie allgemein und verbindlich sein, einen Beschluß des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen voraus. Eine Politik der Anreize ist dagegen in das Belieben jedes einzelnen Staates oder auch jeder Gruppe von Staaten gestellt. In politischer Hinsicht sind – wenn auch ganz unterschiedlicher Art – beide Wege eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates.

Mit Blick auf die innerstaatliche Dimension von Krisenursachen interessieren hier jedoch vor allem die Wirkungen und Nebenwirkungen der beiden Vorgehensweisen. Die vorrangige Frage ist, welcher Einfluß mit Sanktionen und/oder Anreizen auf ein innerstaatliches Krisenpotential ausgeübt werden kann, das zumindest potentiell eine Quelle zwischenstaatlicher Konflikte ist? Inwieweit tragen die beiden Vorgehensweisen zu einem friedlichen Ausgleich vorhandener Krisenpotentiale bei oder wirken möglicherweise sogar verschärfend?

Diese Fragen müssen im Interesse einer optimalen Zielkonformität der eingesetzten Mittel immer wieder neu gestellt und von Fall zu Fall gesondert beantwortet werden. Dabei kommt es gerade mit Blick auf die vielfältigen Facetten innerstaatlicher Krisenpotentiale darauf an, die Stärken und Schwächen der verschiedenen Vorgehensweisen gegeneinander abzuwägen oder auch ausgleichend zu kombinieren. Als sicher kann jedenfalls gelten, daß mit dem Paradigmenwechsel von einer starren Bipolarität zu einer fluiden sicherheitspolitischen Konstellation die in eine wohlfeile Formel gekleidete Erwartung, »economic pain creates political gain«, jedenfalls in dem Maße nicht mehr uneingeschränkt gilt, wie innerstaatliche Krisenpotentiale zu einem unmittelbaren Anliegen zwischenstaatlicher Konfliktvorsorge geworden sind.

### Die Ambivalenz von Sanktionen

Wirtschaftliche Sanktionen – und nur von denen ist hier zunächst die Rede – schneiden einem Staat die Verbindungen und Ressourcen ab, die ihm unter normalen Verhältnissen zugänglich sind und die dazu beitragen, den Lebensstandard seiner Bevölkerung zu sichern. Wirtschaftliche Sanktionen würden ihren Zweck verfehlen, wenn sie keine Verschlechterung der ökonomischen Situation eines Landes bewirken. Darauf beruht ihr Druckpotential. Sanktionen sind ein Eingriff in das Innenleben eines Staates in der Absicht, ihn für seine Politik nach innen wie nach außen zur Rechenschaft zu ziehen und eine Änderung zu erzwingen. Insofern sind Sanktionen Strafsanktionen gegen das tatsächliche oder auch vermeintliche Fehlverhalten eines Staates. Einen bestrafenden Charakter haben sie auch dann, wenn im Rahmen eines Sanktionsregimes Abstufungen vorgenommen werden, bei denen striktere Maßnahmen zwar möglich sind, aber aus grundsätzlichen oder taktischen Gründen nicht verhängt werden.

Keineswegs haben alle innerstaatlichen Krisen sozio-ökonomische Ursachen. Häufig jedoch gehen gesellschaftliche Krisenphänomene wie etwa die Diskriminierung ethnischer und/oder religiöser Minderheiten oder die Mißachtung grundlegender Menschen- und Bürgerrechte und eine wirtschaftliche Benachteiligung Hand in Hand. Mit wirtschaftlichen Sanktionen ist folglich immer auch das Risiko verbunden, daß sie nicht nur die ökonomische Situation eines Landes erschweren, sondern gleichzeitig die Krisenwahrscheinlichkeit in einem breiten Spektrum von Problembereichen ausweiten.

Ein Staat findet sich nach dem Ende von Sanktionen nur mit Einschränkungen dort wieder, wo er sich vor ihrer Verhängung befunden hat. Nach einem zeitweisen Statusverlust kehrt er als gleichberechtigtes Mitglied in die Reihen der übrigen Staaten zurück. Dies betrifft jedoch nur seine rechtliche und politische Stellung. Der einzige Zugewinn ist die Einsicht – zumindest aus der Sicht dritter –, das Verhalten zu ändern, das für das Sanktionsregime ursächlich war. In wirtschaftlicher und damit verbunden oft auch in gesellschaftlicher Hinsicht ist der Status quo ante

dagegen nicht indem Augenblick wieder hergestellt, indem ein Sanktionsregime beendet wird. Wäre das der Fall, wäre es wirkungslos gewesen. Das bedeutet, daß die wirtschaftliche Lage schlechter ist als vorher, oder anders ausgedrückt, die Sanktionen haben gewirkt und die betroffene Regierung zum Einzulernen bewogen. Dieses Ergebnis hat eine positive Seite, aber auch eine mißliche Kehrseite.

So ist es zumindest fraglich, ob der Preis, der für die versöhnlichere Außenpolitik eines Staates in Reaktion auf ein (zumindest kurzfristig) erfolgreiches Sanktionsregime bezahlt worden ist, auch dann noch uneingeschränkt gerechtfertigt ist, wenn er gleichzeitig mit einer Vermehrung des innerstaatlichen Krisenpotentials verbunden ist. Das jedoch ist in dem Maße der Fall, wie die wirtschaftliche Schwächung eines sanktionierten Staates auch nach Ende der Sanktionen nicht nur fortbesteht, sondern sogar größer geworden ist. Damit werden nicht selten ethnische Spannungen verschärft und gesellschaftliche Defizite vertieft, die – nach verbreiteter Überzeugung – beide gegenwärtig und in einer überschaubaren Zukunft eine wichtige Ursache für inner- und in ihrer Folge auch zwischenstaatliche Konflikte sein werden. Der Zweck von Sanktionen, Druck auszuüben, um eine politische Verhaltensänderung zu bewirken, verkehrt sich in sein Gegenteil. Sanktionen tragen zwar dazu bei, einen Konflikt zwischen Staaten zu beenden; gleichzeitig erschweren sie jedoch die gesellschaftlichen Friedensbedingungen in den Staaten. Ein vorübergehender Erfolg wird mit einer möglicherweise langfristigen Hypothek erkaufte.

### **Kriminalisierung, ein Nebenprodukt von Sanktionen**

Teil der ambivalenten Bilanz eines wirtschaftlichen Sanktionsregimes ist die Gefahr, das kriminelle Potential eines Landes zu begünstigen. Es findet seinen Nährboden in der Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage eines sanktionierten Staates und frißt sich mitunter tief in die Gesellschaften sowohl des sanktionierten Staates wie aber auch seiner Nachbarn ein. Daß nach Albanien während des Sanktionsregimes gegen Jugoslawien zeitweise die doppelte Menge Rohöl importiert worden sein soll, als zur Deckung des eigenen Bedarfs erforderlich gewesen wäre, ist ein aufschlußreiches Indiz für die Schwarzmarktgeschäfte mit dem jugoslawischen Nachbarn. Der offenbar ebenso schwunghafte wie illegale Öl-

handel zwischen dem Irak und der Türkei im Osten des Landes deutet in die gleiche Richtung. Die kriminellen Strukturen, mit deren Hilfe dieser Schmuggel abgewickelt wird, verschwinden nicht automatisch mit dem Ende von Sanktionen. Hinter ihnen stehen Interessen, die weiterhin versuchen werden, sich Geltung zu verschaffen. Wenn schon ohnehin die Kriminalisierung ganzer Gesellschaften oder großer Teile von ihnen zu einem zunehmend großen Problem geworden ist, Sanktionen sorgen nicht für Abhilfe.

Die dubiosen Geschäfte zwischen Albanien und Jugoslawien bzw. dem Irak und der Türkei sind nur zwei aktuelle Beispiele. Sie machen jedoch auf eine Begleiterscheinung aufmerksam, die von durchaus allgemeinerer Gültigkeit ist. Die kriminellen Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen der beteiligten Staaten illustrieren einen bislang nur wenig beachteten Mechanismus, der bei der Abwägung der Vor- und Nachteile zwischen den Wirkungen von Sanktionen einerseits und einer angebotsorientierten Politik andererseits nicht außer Acht gelassen werden sollte. Zwischen den genannten Staaten sind – an wirtschaftlichen Kriterien gemessen – Marktkräfte mit dem Ziel wirksam geworden, Versorgungslücken zu schließen, die durch Sanktionen entstanden sind. Kennzeichnend ist, daß dies unter Bedingungen eines Sanktionsregimes nur auf illegalen Wegen geschehen konnte.

Eine Entscheidung zugunsten von Anreizen an Stelle von Sanktionen ist dem Risiko, kriminell unterlaufen zu werden, nicht ausgesetzt. Daß gezielte Hilfsangebote und Unterstützungsmaßnahmen in dem Maße überboten wie Sanktionen umgangen werden, ist kaum wahrscheinlich. Ein Wettlauf wie in den Jahren des Ost-West-Konflikts in der Absicht, einen Staat oder Teile seiner Gesellschaft – seinerzeit zu meist aus der Dritten Welt – durch materielle und finanzielle Leistungen auf die jeweils eigene Seite zu ziehen, wird sich unter den veränderten Bedingungen nicht wiederholen. Doch selbst wenn dies geschähe, wäre ein Wettbewerb um das jeweils bessere Angebot für einen Adressaten von größerem Nutzen als die Folgen eines Sanktionsregimes.

### **Sanktionen oder Anreize: eine Zwischenbilanz**

Im Hintergrund dieser Abwägungen steht die Frage, ob eine »anreizorientierte« Politik, für die etwa der Balkanstabilitätspakt beispielhaft ist, etwas bewirken

kann, was durch Sanktionen nicht, oder zumindest nicht allein, erreichbar ist? Die Frage läßt die Rolle, die die Adressaten bei der Wahl unterschiedlicher Vorgehensweisen spielen, zunächst einmal außer Betracht. Von einem solchen zugegebenermaßen eher politikfernen Blickwinkel aus spricht einiges für die Vorteile einer anreizorientierten Politik. Sie will einem Staat nichts vorenthalten, sondern bietet ihm etwas an. Eine anreizorientierte Politik will nicht bestrafen, sondern ein normengerechtes Verhalten honorieren oder einen Staat davon überzeugen, von vornherein das »Richtige« zu tun. Anreize wollen die Bereitschaft begünstigen, sich aus freien Stücken auf etwas einzulassen. Ihre idealtypische Absicht ist bzw. sollte es sein, Türen zu öffnen, ohne Druckmittel anzuwenden. Eine Politik, die anbietet, nicht vorhält, will demnach mehr als die Beseitigung vorhandener Barrieren. Anreize wollen die Eingrenzung von Krisenpotentialen, indem sie etwas in Aussicht stellen, was auf allen Seiten die Kompromißbereitschaft erhöhen könnte. Sie zielen über den Status quo ante hinaus. Warum sonst sollten Konfliktparteien in einem Staat ein aufgeklärtes Interesse etwa an einem gewaltfreien Nebeneinander entwickeln, wenn sie nach dem Ende von Sanktionen bestenfalls die Wiederherstellung eines ungeliebten Status quo und nicht einen beiderseitigen Zugewinn erwarten können?

Es ist also nicht das Ziel, das Sanktionen und eine Politik der Anreize unterscheidet. Beide Mal geht es um die Handhabung einer Krisensituation und die Beeinflussung ihrer Ursachen. Sanktionen und eine Politik der Anreize sind in solchen Situationen sogar zwei eng voneinander abhängige Vorgehensweisen, in denen es für einen betroffenen Staat Anreiz genug ist, sich der Last bereits verhängter Sanktionen wieder zu entledigen. Grundsätzlich erstrebenswert ist die Abfolge, erst Sanktionen dann Angebote, jedoch nicht. Das ist um so weniger der Fall, wenn es letztlich das Ziel ist, innerstaatliche Krisenpotentiale zu verringern und nicht erst durch die Folgewirkungen von Wirtschaftssanktionen zu vermehren. Im Idealfall unterscheiden sich beide Vorgehensweisen also nicht zuletzt durch den Zeitpunkt ihrer Anwendung. Anreize wollen bzw. sollen etwas verhindern, worauf Sanktionen nur noch mit Bestrafung reagieren können. Es ist dieser Unterschied, der Anreize zu einem Instrument der Krisenprävention macht.

Jedes Sanktionsregime bedarf eines spezifischen Zuschnitts. Verallgemeinerungsfähig und in einer großen Mehrheit der Sanktionsfälle unverzichtbar sind nur wenige Merkmale. Von innerstaatlichen

Neben- und Folgewirkungen abgesehen, hängt ein Erfolg von Sanktionen ganz wesentlich davon ab, daß an einem Sanktionsregime eine möglichst große Zahl von Staaten beteiligt ist, welche die wichtigsten Wirtschaftspartner eines betroffenen Landes einschließt. Eine völkerrechtliche Grundlage, die alle Staaten verpflichtet, schafft diese Bedingung, zwingende Voraussetzung ist sie indessen nicht.

Läßt man die mit einem Alleingang möglicherweise verbundenen politischen Probleme einmal außer Betracht, dann zeichnet sich eine angebotsorientierte Politik dadurch aus, daß sie in keinem Fall einer völkerrechtlichen Legitimation bedarf und in ihren Erfolgsaussichten nicht auf eine möglichst große Zahl von Staaten angewiesen ist. Sie kann durchaus auch in einem bilateralen Verhältnis sinnvoll und wirksam sein. Eine Politik der Anreize erweist sich somit als das flexiblere politische Instrument, als es der mitunter mühsame aber keineswegs grundsätzlich kostengünstigere Weg zu einem wirkungsvollen Sanktionsregime ist. Es trifft nicht zu, daß eine Politik der Anreize nur eine positive Sanktionsvariante darstellt. Sie eröffnet von vornherein Kooperationsmöglichkeiten, die ein Sanktionsregime zunächst einmal ausdrücklich ausschließt.

## Ein klares Signal: Bedingungen für einen positiven Widerhall

Die Wirkung von umfassenden Sanktionen ist zu diffus und gegenüber komplexen politischen Systemen, zu denen auch Jugoslawien gehört – ungeachtet der aus kommunistisch-sozialistischer Vergangenheit in Einzelbereichen fortdauernden Herrschaftsstrukturen –, zu widersprüchlich, um sie einigermaßen zweifelsfrei vorherzusagen und nachträglich zuordnen zu können. So muß die Frage letztlich unbeantwortet bleiben, ob es die durch Sanktionen beförderte wirtschaftliche Not war, die eine Mehrheit der serbischen Wähler dazu bewogen hat, ihrem Präsidenten den Rücken zu kehren, oder ob es der Kombination mit einer Politik der Anreize bedurfte (»Energie für Demokratie«, die Aussicht auf eine Mitgliedschaft im Stabilitätspakt für Südosteuropa und auf Wiederaufbauhilfe, eine gezielte Förderung der serbischen Opposition, aber auch einzelner regimetreuer Kommunalpolitiker etc.), um zunächst einmal an der Wahlurne einen Machtwechsel zu bewirken, oder ob es möglicherweise keines von beiden und allein der Überdruß an einem Regime war, das vier Kriege geführt und verloren hat.

Diese Ungewißheit betrifft nicht nur den konkreten Fall. Sie ist vielmehr der Kern, der die Zweifel an umfassenden Wirtschaftssanktionen ausmacht. Der Erfolg von Sanktionen mag oft ungeklärt bleiben, die Verwerfungen, die sie hinterlassen, sind dagegen in jedem Fall greifbarer Tatbestand. Sie sind die »gesellschaftlichen Kolateralschäden«, die, um vertretbar zu sein, einem hohen Legitimationsbedarf unterliegen.

Die mit wirtschaftlichen Sanktionen verbundenen Ungewißheiten sind in letzter Konsequenz ebenso wenig auszuräumen wie ihre strukturellen Folgeschäden. Es geht vor einer Entscheidung für Sanktionen folglich immer auch um die Frage nach alternativen Vorgehensweisen, dem jeweiligen Grad ihrer Zielgenauigkeit und dem Ausmaß ihrer voraussehbaren Zusatzbelastungen. Ein Vergleich zwischen wirtschaftlichen Sanktionen und angebotsorientierten Signalen spricht für eine Politik der Anreize. Sie ermöglicht präzisere Informationen entweder an die Entscheidungsträger eines Staates, oder aber vor allem auch an einzelne Zielgruppen, als dies durch Wirtschaftssanktionen – für einen politischen Boykott gilt ähnliches – möglich ist. Der Zugewinn einer reform- bzw. konzessions-

sionsbereiten Regierung läßt sich insofern genau benennen, weil er bei einer angebotsorientierten Vorgehensweise – und das ist Teil ihrer Wirkung – bereits in Einzelheiten vorherbestimmt wurde. Eine angebotsorientierte Politik enthält keine Erfolgsgarantie. Sie ist vor Mißbrauch seitens eines Zielstaates nicht gefeit. Doch selbst wenn das der Fall ist, wird das Spannungspotential anschließend kaum größer sein, als es vorher war.

Es ist nicht nur das vergleichsweise konkretere Signal, das eine angebotsorientierte Politik auszeichnet. Sie eröffnet die Chance, mit Repräsentanten eines Zielstaates oder mit einzelnen gesellschaftlichen Gruppen einen Dialogprozeß eröffnen zu können. Während Sanktionen bestehende Verbindungen zumindest zeitweise abschneiden, können Anreize der Beginn für ein langfristiges – nicht notwendigerweise unkonditioniertes – Engagement sein.

Für eine Politik der Anreize spricht schließlich im Rahmen dieser pauschalen Gegenüberstellung die geringe Plausibilität, daß ein betroffener Staat die Option hat, sich deshalb an alternative Partner zu wenden, weil sie mit lukrativeren Aussichten aufwarten. Sanktionen sind dagegen immer dem Risiko ausgesetzt, umgangen zu werden.

Das Beispiel Jugoslawien läßt, wenn es abzuschätzen gilt, welchen Anteil Sanktionen an den eingetretenen Veränderungen hatten, vieles ungeklärt. Es geht deshalb weder in diesem Fall noch in anderen um ein generelles Verdikt von Sanktionen und um eine unbesehene Befürwortung einer Angebotspolitik. Vielmehr muß – und das ist zunächst einmal trivial – von Fall zu Fall gesondert abgewogen werden, ob und in welchem Stadium einer Entwicklung Sanktionen das einzig verbliebene Instrument sind, um auf einen Staat von außen einzuwirken, und wann sie in der Kombination mit einer Politik der Anreize eine größere Wirkung versprechen. Für eine Antwort auf diese Frage bietet Jugoslawien jedoch Hinweise, deren Erklärungswert über das konkrete Beispiel hinausgeht.

Voraussetzung dafür, daß weder Sanktionen noch eine angebotsorientierte Politik ins Leere laufen, ist ein Gegenüber im Zielstaat, das für eine politische und gesellschaftliche Alternative eintritt oder gewon-

nen werden soll. Das sind zunächst einmal der Gesamtstaat und seine offiziellen Repräsentanten gerade auch dann, wenn sie für die krisenhafte Entwicklung in einem Land ursächlich sind. Sie sind zumindest ein potentieller Hebel für Veränderungen. Eine zivilgesellschaftliche Fundierung eines Staates kann zwar nicht »von oben« verordnet, aber nachhaltig begünstigt werden.

Eine zielgruppenorientierte Vorgehensweise bedarf dagegen einer besonderen Feinabstimmung der Instrumente. Im Fall Jugoslawiens war eine Vielzahl unterschiedlichster Adressaten vorhanden. Er war insofern geeignet für eine Politik, die, wie die deutsche, nicht allein auf die Wirkung von Sanktionen setzte und eine Bestätigung für diejenigen, die sich schon seit geraumer Zeit nicht allein auf ihren möglichen Erfolg verlassen wollten.

### **Der Sonderfall Irak: Ein Lehrstück für Europa?**

Wie jedoch ist angesichts der mit Jugoslawien gemachten Erfahrung auf einen Staat zu reagieren, dessen Gesellschaft keinen Adressaten für Veränderungen erkennen läßt? Eine Folgerung aus den bisherigen Erwägungen ist, daß bei innerstaatlichen Konfliktursachen Sanktionen wenig ausrichten können, wenn sie aufgrund fehlender horizontaler Differenzierung eines Landes und/oder in Folge von Unterdrückungsmaßnahmen eines Regimes sich nicht in eine wirkungsvolle Opposition umsetzen können. In einer solchen Situation bietet auch eine Politik der Anreize keine aussichtsreiche Alternative.

Sieht man einmal von der grundsätzlichen Frage ab, inwieweit es angesichts zunehmender globaler Vernetzungen überhaupt noch Gesellschaften bzw. Staaten gibt bzw. in Zukunft geben kann, die gegenüber Einwirkungen von außen quasi immun zu sein scheinen, dann ist außerhalb Europas vor allem der Irak Beispiel für einen Staat, dessen Regime allen Einschränkungen zum Trotz zumindest bislang unbeschadet überstanden hat; in den Augen mancher sogar stärker geworden ist.

Innerstaatliche Kräfte, so sie in nennenswerter Weise vorhanden sind, haben das Regime in Bagdad nicht zu einem Wandel seiner Politik zwingen können. Angesichts dieses Sachverhalts ist es in bezug auf die Frage, ob ein anderer Politikansatz erfolgversprechender hätte sein können, bedeutungslos, ob das Regime in Bagdad von der Bevölkerung unterstützt

wird, oder ob es deshalb keine deutlich indentifizierbare Opposition im Lande gibt, weil sie bereits im Ansatz unterdrückt wird. Das Resultat ist jedenfalls, so weit es um substaatliche oder auch zivilgesellschaftliche Adressaten für eine alternative Politik geht, in beiden Fällen dasselbe. Allenfalls könnte das seit 1996 praktizierte, bis dahin aber immer wieder zurückgewiesene »Oil-for-Food«-Programm auf eine wenn auch begrenzte Empfindlichkeit gegenüber Stimmungen in der eigenen Bevölkerung hindeuten.

Doch selbst wenn sich die herrschende Clique dem Druck einer innerstaatlichen Opposition gegenüber sähe: Grundlegendere Liberalisierungsmaßnahmen als Antwort auf die verhängten Sanktionen könnte sie aus Sorge um die eigene Existenz gleichwohl nicht zulassen. Im konkreten Fall scheinen die Sanktionen sogar dazu beizutragen, den Herrschaftsanspruch Saddam Husseins zu stützen. Die Pressionen von außen dienen der Rechtfertigung für die Repressionen im Inneren. Auf eine saloppe Formel gebracht: »Viel Feind, viel Ehr«, die ohne gravierende Einschränkungen nicht zu haben ist.

Im Irak geht es ganz offensichtlich nicht um die Flexibilität und Kompromißfähigkeit eines Regimes gegenüber der eigenen Bevölkerung oder Koalitionspartnern in den eigenen Reihen, sondern um die Frage von Sein oder Nichtsein. Kurzum, es fehlen zumindest in einer überschaubaren zeitlichen Perspektive greifbare Ansatzpunkte für einen Wandel der politischen Kultur des Landes wie seines Herrschaftsystems. So beschränkt sich die sichtbare Folge der Sanktionen auf die wirtschaftliche und soziale Notlage großer Bevölkerungsteile, ein Sachverhalt, den sich das Regime zunutze macht, um von seiner eigenen Verantwortung abzulenken. Die Sanktionen hinterlassen im Irak zwar innerstaatliche Spuren, die sich jedoch nicht zu einem kritischen Potential verdichten (können?), das dem Regime gefährlich würde.

Das mitunter nur halbherzig umgesetzte Programm, Güter zur Ernährung und zur medizinischen Versorgung der Bevölkerung aus der Embargo-Politik auszunehmen, verfolgt dagegen nur ein begrenztes Ziel. Es will dem Überlebensrecht der Menschen im Irak Rechnung tragen und der im Widerspruch zu den Grundsätzen der Kriegführung in erster Linie die zivile Bevölkerung belastenden Wirkung der Sanktionen entgegentreten. Eine das System verändernde Absicht verfolgt das »Oil-for-Food«-Programm indessen nicht. Seine Rechtfertigung ist karitativer Natur ohne eine unmittelbare politische Zielsetzung.

Der Irak gerät nicht deshalb immer wieder in den

Blick, weil er die völlige Unsinnigkeit von Sanktionen belegen würde. Sie haben die Möglichkeiten Saddam Husseins, die Region zu destabilisieren, ebenso eingeschränkt, wie sie dazu beigetragen haben, die Fähigkeit zum Bau von Massenvernichtungswaffen drastisch zu verringern. Im Verhältnis zum Irak geht es demnach nicht um eine Alternative zu Sanktionen durch eine Politik der Anreize. Zur Debatte steht aber ein anderes Mischungsverhältnis, das im Sommer 2001 am Einspruch Rußlands im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gescheitert ist.

Ist dieses vorläufige Ende in einer Sackgasse zwangsläufig? Vermutlich »Ja«. Der Eindruck, daß sich die Wahlmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Optionen im Laufe eines Sanktionsregimes, das seine Ziele nur sehr bedingt erreichen konnte und von der Einlösung einer »hidden agenda« wie etwa dem Sturz einer Machtclique weit entfernt zu sein scheint, drastisch verringern, beruht nicht nur auf der Entwicklung im Irak. Anreize, auch wenn sie bei den Plänen für ein reformiertes Sanktionsregime gegenüber dem Irak (private Investitionen in die irakische Ölindustrie wie in den nichtmilitärischen Bereich der Wirtschaft, stärkere Ausrichtung des »Oil-for-Food«-Programms auf die heimische Landwirtschaft) nicht ausdrücklich als solche bezeichnet wurden, lassen sich nachträglich nur schwer einführen. Das könnte insofern eine »verpaßte Chance« sein, als Anreize in einem weitaus größeren Maße als reine Strafmaßnahmen zumindest die Möglichkeit einer kritischen Einflußnahme eröffnen. In dieser Hinsicht könnte die Entwicklung im Irak ein lehrreiches Beispiel für den Fall sein, daß in Europa eines Tages ein ähnliches Regime an die Macht kommt.

## Was tun?

Was also ist zu tun, wenn durch Sanktionen kein Druck »von unten« bewirkt werden kann und es keine gesellschaftliche Öffentlichkeit gibt, auf die sich eine Politik der Anreize richten könnte? Muß sich eine angebotsorientierte Politik dann an das inkriminierte Regime selber richten? Der Grat ist jedenfalls schmal zwischen Appeasement auf der einen und erfolgloser Prinzipienreiterei auf der anderen Seite. Er muß dennoch im Interesse einer auf Veränderungen zielenden Politik immer wieder gewagt werden.

Bedingungen wie im Irak sind zwar nicht die Regel, möglicherweise sogar ein Sonderfall, aber gleichwohl über die konkrete Situation hinaus aufschlußreich.

Sie schärfen den Blick dafür, wann Sanktionen und wann einer Politik der Anreize der Vorzug zu geben ist und unter welchen Voraussetzungen ihre jeweilige Wirkung voneinander abhängt.

Vordergründig ist die Feststellung trivial, daß das Gegenüber die Wahl der politischen Mittel zumindest indirekt mitbestimmt. Diese scheinbare Banalität zwingt immerhin dazu, in jedem Fall genau hinzusehen und herauszufinden, welcher Art dieses Gegenüber ist, was erreicht werden soll und was allenfalls erreicht werden kann. Der Hinweis besagt nicht mehr, aber auch nicht weniger, als daß es die Art des jeweiligen Krisenpotentials ist, auf das von außen Einfluß genommen werden soll, das die Wahl der Mittel und gegebenenfalls ihren Mix mitbestimmen bzw. mitbestimmen sollte. Es ist ein großer Unterschied, ob es sich um strukturelle Krisenursachen handelt, die durch Sanktionen noch zusätzlich belastet, nicht jedoch gemildert würden, oder um Regime der Provenienz Saddam Husseins, bei denen es vor allem um die aggressive Energie einer kleinen Herrschaftsclique geht, gegen die sich im eigenen Land keine Gegenkräfte abzeichnen bzw. gefördert werden können.

Wichtig bei der Entscheidung, ob Sanktionen ein geeignetes Mittel darstellen, ist jedenfalls, daß ihr Druckpotential nicht einseitig weitergegeben werden kann, ohne nicht zumindest auch dem inkriminierten Regime Schwierigkeiten zu bereiten und Wirkung zu zeigen. Wo diese Möglichkeit nicht gegeben ist, kehrt sich die mit Sanktionen verfolgte Absicht in ihr Gegenteil. Das ist um so mehr der Fall, wenn dem Konfliktverhalten nach außen eine soziale Verelendung im Inneren und die Mißachtung von Menschen- und Bürgerrechten zugrunde liegen. Anstatt diese in einem weiten Sinne humanitären Konfliktursachen einzuhegen, werden sie durch Sanktionen konserviert oder mitunter sogar vertieft. Der Versuch, über die Souveränitätsschwelle hinweg indirekt in einen anderen Staat hineinzuwirken, erweist sich bestenfalls als folgenlos, wahrscheinlicher noch sind seine negativen Konsequenzen.

Anreize sind keine Alternative zu Sanktionen; sie sind jedoch eine Offerte, deren Erfolgsaussichten offenbar auch davon abhängt, in welcher Phase eines Konflikts sie vorgebracht werden. Sie sind Ausdruck der Erwartung auf einen kritischen Dialog gerade mit solchen Staaten, bei denen die Unsicherheit darüber überwiegt, wie eine von außen unterstützte Reformperspektive aussehen könnte, die westlichen Maßstäben Genüge tun würde. Die nordkoreanische Zusage, sich auf ein verändertes Atomprogramm ein-



zulassen, ist beispielhaft für die Wirkungen eines Angebots, die durch Sanktionen unerreichbar geblieben wären. Im OSZE-Raum sind es insbesondere die zentralasiatischen Staaten, die nur durch eine Politik der Anreize auf lange Sicht in ein gemeinsames Sicherheitsverständnis eingebunden werden können, das im Rahmen eines kritischen Dialogs auch die innerstaatlichen Stabilitätsbedingungen einschließt.

### »Smart sanctions«

Die mit Blick auf ihre innerstaatliche Wirkung kritische Würdigung ist Hintergrund für die Bemühungen, das Sanktionsinstrument zu reformieren und zu verfeinern. Daß einem aggressiven Staat keine Rüstungsgüter geliefert werden sollten, bedarf keiner ausdrücklichen Rechtfertigung. Schwieriger wird es bereits dann, ein einhelliges Votum zugunsten von Sanktionen zu erreichen und zu implementieren, wenn Waffenlieferungen dazu mißbraucht werden, vereinbarte Normen und Verhaltensgrundsätze im Inneren eines Staates zu unterbinden. Welche Waffen dienen dem legitimen Schutz nach außen; welche dagegen der Unterdrückung im Inneren? Eine eindeutige Antwort kann und wird es auf diese Frage nicht immer geben. Die Lösung des Dilemmas liegt nicht im Sanktionsbeschuß selbst, sondern im Prozeß seiner laufenden Überwachung. Er muß die Feintarierung zulassen, die zu Beginn eines Sanktionsregimes nicht immer möglich ist.

Die zentrale Stoßrichtung der Reformanstrengungen beruht auf der Absicht, Sanktionen zielgenauer zu konzipieren, als dies ein umfassender Wirtschaftsboykott zuläßt. Vermieden oder wenigstens verringert werden soll der gesellschaftliche Preis, der für einen außenpolitischen Erfolg zu zahlen wäre. Diesem Ziel sollen Sanktionsstrategien dienen, die nicht die Gesellschaft eines Staates in ihrer Gesamtheit zu erfassen suchen, sondern nur einzelne Sektoren und Entscheidungseliten (smart sanctions). Sie streben nach einer Wirkung, bei der humanitäre Begleiterscheinungen auf ein unvermeidbares Minimum beschränkt werden können.

Restriktionen im Flugverkehr und bei Reisemöglichkeiten von Diplomaten sowie die Unterbrechung sportlicher und kultureller Beziehungen sind Beispiele selektiver Sanktionsmaßnahmen. Ob sie auch als »intelligent« im Sinne von Wirkungsmöglichkeiten bei gleichzeitiger Zielgenauigkeit gelten können, ist zumindest fraglich. Ihre Wirkung beruht in erster

Linie auf ihrer symbolischen Bedeutung. Ungewollte sozio-ökonomische Konsequenzen für die Bevölkerung eines Zielstaates können sie weitgehend vermeiden.

Diesem Vorteil steht freilich gegenüber, daß auch ihr Druckpotential nur gering ist. Insofern sind sie nicht zuletzt Ausdruck einer moralischen Empörung, die es nicht zulassen will, mit einem Staat alltägliche Kontakte zu pflegen, der sich nach innen wie nach außen vereinbarter Verhaltensnormen versagt. In dieser Funktion sind sie auch als Signal an die Bevölkerung eines sanktionierten Staates gedacht. Für einen solchen bescheidenen Zweck sind und bleiben sie nützlich – ungeachtet ihrer tatsächlichen Wirkung im Zielland. Auf dieses bescheidene Resultat werden allerdings diejenigen verzichten, für die moralische Kategorien in der Außenpolitik eines Staates keinen Platz haben.

Zielgerichtet und in ihrem Gehalt substantieller sind Sanktionen, die den Zugang eines Staates und/oder seiner Eliten zu den internationalen Finanzmärkten verstellen. Sie sind in bezug auf ihre gesamtgesellschaftlichen Folgewirkungen zwar nicht neutral, berühren aber die Lebenssituation der Bevölkerung nicht unmittelbar. Sie verringern die bei umfassenden Wirtschaftssanktionen entstehenden Kollateralschäden, auch wenn sie diese nicht ganz vermeiden können. Unterm Strich jedoch erfüllen sie zumindest in der Intention den Zweck, die Opfer eines Regimes nicht zusätzlich zu Opfern von Sanktionen werden zu lassen. Insofern tragen sie der innerstaatlichen Dimension von Krisenursachen durchaus Rechnung. Das Problem von Finanzsanktionen sind jedoch ihre Umsetzungsdefizite. Ihr Erfolg ist, um Ausweichmanöver zu verhindern, davon abhängig, daß es gelingt, sie im Vorfeld geheimzuhalten und zeitgerecht zur Geltung zu bringen.

Dieses Ziel ist angesichts der Flexibilität der internationalen Finanzmärkte ein hoher, oft uneinlösbarer Anspruch. Es ist nicht nur eine Frage des Geschicks auf seiten des sanktionierten Staates, staatliche und auch private Auslandsguthaben rechtzeitig in Sicherheit zu bringen. Mitentscheidend für die Wirksamkeit finanzieller Sanktionen ist ebenso, ob es gelingt, nichtstaatliche Akteure auf den internationalen Finanzmärkten wie insbesondere global agierende Banken und Unternehmen für gezielte Sanktionen zu gewinnen und in ein gemeinsames Regime einzubinden.

## Mitgliedschaften – Grenzen eines Angebotsarsenales?

In Europa sind Sanktionen die Ausnahme. Ein Szenarium wie auf dem Balkan ist zwar für die Zukunft nicht grundsätzlich auszuschließen, aber immerhin weitaus weniger wahrscheinlich als in anderen Teilen der Welt. Entsprechend gering ist bzw. war die Zahl der Sanktionsfälle. Diese Feststellung besagt nicht, daß in Europa in den Grenzen der OSZE gegenwärtig wie zukünftig kein Anlaß besteht, die Verhältnisse in Staaten zu verändern. Es mangelt nicht an Bedarf, sondern es geht um die Eindeutigkeit der Methoden und des Weges, auf dem ein friedlicher Interessenausgleich innerstaatlicher Widersprüche gefördert und dauerhaft gesichert werden kann.

Europa verfügt im Vergleich zu anderen Regionen der Welt insbesondere durch das Sortiment unterschiedlicher Beziehungen zur Europäischen Union (EU) über eine vielfältiges Instrumentarium der Einflußnahme. Inwieweit kann es im Sinne einer anreizorientierten Politik geltend gemacht werden und wo sind seine Möglichkeiten notwendigerweise begrenzt?

Die Einladung, EU-Mitglied zu werden, ist zweifellos das weitreichendste Beispiel einer angebotsorientierten politischen Praxis. Bedingung für die Mitgliedschaft ist, daß die Kopenhagener Kriterien von 1993 erfüllt werden. Sie betreffen die Beachtung der Menschenrechte und die Einhaltung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfahren. Insgesamt ist ihr Blick auf die innere Ordnung der Beitrittskandidaten gerichtet.

Gleiches gilt für den 1997 von der EU beschlossenen regionalen Ansatz gegenüber den Staaten des westlichen Balkans. Er bestimmt, daß der Ausbau bilateraler Beziehungen zur EU eng mit der Beachtung demokratischer Prinzipien sowie von Menschen- und Minderheitenrechten verknüpft ist. In dem 1999 von der EU-Kommission angeregten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß ist schließlich ausdrücklich von Anreizen (incentives) für die fünf Staaten der Region die Rede, die von einer Reihe politischer und wirtschaftlicher Bedingungen abhängig gemacht werden.

### Die EU-Perspektive – Einige Beispiele

Welcher Nachhall kann den von der EU eröffneten Perspektiven in den adressierten Staaten zugerechnet

werden? Inwieweit belegen Reformen in den Staaten die Sogwirkung einer Mitgliedsperspektive? Wo zeigen sich möglicherweise die Grenzen einer angebotsorientierten Politik der EU? Welche Konsequenzen hat es, daß sie sich naturgemäß in erster Linie an die Entscheidungsträger in den Staaten richtet? Welche Nachhaltigkeit haben die gesellschaftspolitischen Kriterien über eine Formalisierung der Beziehungen hinaus?

Ein in jeder Hinsicht ausbalanciertes Zwischenergebnis anreizorientierter Politik der EU ist hier nicht beabsichtigt und wäre zum gegebenen Zeitpunkt wohl nicht möglich. Insofern dienen die Fragen auch der Sensibilisierung in einem Prozeß, dessen Verlauf gerade im Hinblick auf die eingeforderten Kriterien keineswegs jederzeit als gradlinig vorausgesetzt werden kann. Statt allseitig abgewogener Antworten soll unter Inkaufnahme einer selektierenden Blickverengung Indizien nachgegangen werden, die in zweifacher Hinsicht auf die zumindest ambivalente Bilanz einer auf die EU ausgerichteten Perspektive hinweisen: Der Blick von und nach Brüssel löst Reformimpulse aus, welche die politische Entscheidungsebene ansprechen. Erreichen sie aber auch die Gesellschaften, ohne diffuse Ängste und nationalistische Reaktionen auszulösen?

Ein illustratives Beispiel für die Attraktion einer Mitgliedsperspektive hat die slowakische Regierung geboten, als sie sich am Vorabend des im März 1995 in Paris unterzeichneten Stabilitätspaktes im Rahmen der Balladur-Initiative kurzfristig entschloß, ein Grenz- und Minderheitenabkommen mit Ungarn zu unterzeichnen, um sich die Option für Beitrittsverhandlungen mit der EU-Kommission zu wahren. Die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft war reizvoll genug, um die Regierung in Bratislava in ihren Beziehungen zum Nachbarn Ungarn kompromißbereit zu stimmen. Zwischen dem Außenverhalten der slowakischen Regierung und der Verhandlungsoption mit Brüssel hat in dieser konkreten Entscheidungssituation offenbar ein enger Zusammenhang bestanden.

Ist jedoch eine ähnliche Korrelation auch zwischen der Aussicht auf Beitrittsverhandlungen mit Brüssel und einer weiteren Stabilisierung der demokratischen Verhältnisse sowie zivilgesellschaftlicher Strukturen in der Slowakei auszumachen? In formaler Hinsicht

sind die Beitrittsbedingungen des Kopenhagener Pakets der EU eingelöst. Das betrifft den demokratischen Ablauf von Wahlen, die Beachtung rechtsstaatlicher Prinzipien, die politische Kontrolle der Streitkräfte und einiges weitere. Mehr kann von der Eröffnung einer außenpolitischen Perspektive nicht erwartet werden und mehr kann sie realistischerweise auch nicht leisten.

Ein an den Gesamtstaat gerichtetes Angebot verändert nicht – wenigstens nicht zeitgleich – die politisch-kulturelle Landschaft, in der sich die institutionellen wie prozeduralen »Errungenschaften« bewähren müssen. Auch wenn seinerzeit bei der Abwahl Mečiar die Aussicht auf Verhandlungen mit der EU eine Rolle gespielt haben sollte: Ein verlässlicher Schutz vor seiner Wiederwahl ist sie nicht, seit der zwischenzeitlich politisch totgesagte Regierungschef von einst den Beitritt zur EU ebenso befürwortet wie die Mehrheit seiner Mitbürger, in deren Gunst Mečiar offenbar deutlich an Boden zurückgewonnen hat. Der Weg nach Brüssel scheint für einen nicht unerheblichen Prozentsatz der slowakischen Wähler mit einer nicht zuletzt in der Minderheitenfrage des Landes politisch schillernden Figur durchaus vereinbar zu sein.

Wie eng die Grenzen sind, in denen sich mit der Eröffnung einer außenpolitischen Perspektive auch die politischen Bedingungen für die Entschärfung innerstaatlicher Probleme verändern, belegt deutlicher noch die Situation in der Türkei. Die Beharrungskräfte von Teilen der türkischen Elite und die kulturelle Verankerung des Landes sind offenbar dauerhafter, als es für Verhandlungen mit der EU zuträglich ist.

In diesem wie im Fall der Slowakei geht es mit der Aussicht auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union – auf einen kurzen Nenner gebracht – um einen Zugewinn, der sich an den Gesamtstaat richtet. Er ist an innerstaatliche Vorleistungen gebunden, die in erster Linie institutioneller und prozeduraler Natur sind. Hier vor allem kann eine EU-Perspektive Entwicklungen anstoßen und streckenweise fördern; ein tiefgreifender sozio-kultureller Wandel liegt indessen jenseits ihrer unmittelbaren, zeitlich überschaubaren Wirkungsmöglichkeiten.

Auf Grenzen verweist auch der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Konzeptionell ist er geradezu beispielhaft für eine angebotsorientierte Politik. Der Pakt soll, die Länder der Region in ihren Strukturen zunächst »enger an die Perspektive einer vollständigen Integration« heranführen. Für Staaten, mit denen noch kein Assoziierungsabkommen geschlossen wurde, wird

»eine neue Art vertraglicher Beziehungen« auf der Grundlage der Kopenhagener Kriterien ins Auge gefaßt.

Ist jedoch die vage Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft Angebot genug, um den Forderungskatalog von Kopenhagen abzuarbeiten? Kann durch einen Prozeß, an dessen Ende zwar die Mitgliedschaft in der EU oder zumindest ein engeres Verhältnis zur Brüsseler Organisation stehen soll, dessen zeitliche Perspektive aber ungewiß bleibt und bleiben muß, der gesellschaftliche und staatliche Wandel bewirkt werden, der langfristig für Stabilität unerlässlich ist?

Die Antwort auf diese Fragen kann nicht sein – jedenfalls nicht nur, – präzisere Daten zu nennen, um eine größere Attraktion zu bewirken. Eine EU-Mitgliedschaft ist zu vielschichtig, um innerstaatlichen Konfliktparteien jederzeit zu vermitteln, ob und warum sie den eigenen Interessen und Bedürfnissen zuträglich wäre. Auch wenn mit dem Ziel Brüssel in einer mittelfristigen Perspektive ein deutlicher Zugewinn verbunden ist, reicht seine instrumentelle Wirkung in einer akuten innenpolitischen Krisensituation nicht aus bzw. erweist sich offenbar als zu gering.

Das im April 2001 unterzeichnete Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) zwischen der EU und Mazedonien, dem ersten seiner Art, widerspricht dem nicht, wie die mühevollen Verhandlungen über einen innerstaatlichen Ausgleich zwischen der mazedonisch-slawischen Mehrheit und der albanischen Minderheit belegen. Der mazedonische Vertragspartner bekennt sich in diesem SAA, indem Anreize (incentives) wie auch politische und wirtschaftliche Konditionen vereinbart wurden, zu allen menschen- und minderheitenrechtlich einschlägigen Vereinbarungen. Eine instrumentelle Verknüpfung zwischen den Angeboten einerseits und den Bedingungen, unter denen sie tatsächlich realisiert werden, erweist sich indessen als schwierig, wenn nicht als aussichtslos.

Zumindest zu erwägen ist vor diesem Hintergrund die Frage, ob die Hebelwirkung eines SAA zwischen der EU und Mazedonien größer wäre, wenn der Bezug auf die Kopenhagener Kriterien nicht zum Gegenstand der Präambel, sondern wie seinerzeit in den Europa-verträgen mit den baltischen Staaten zu einem »wesentlichen Element« erklärt und den übrigen Vertragsbestimmungen gleichgestellt worden wäre? Die »Verletzung wesentlicher [Vertrags-]Bestimmungen«, zu denen die Beachtung von Menschen- und Minderheitenrechten zählen, hat zwar auch in den Europa-verträgen mit den baltischen Staaten nicht automa-

tisch Gegenmaßnahmen zur Folge. Mit ihrer vertraglichen Aufwertung verband sich aber immerhin eine deutliche politische Signalwirkung.

Darauf ist in Abweichung von den vom Rat für Allgemeine Angelegenheiten der Europäischen Kommission 1997 für den westlichen Balkan beschlossenen Grundsätzen im SAA-Vertrag mit Skopje verzichtet worden. Seinerzeit wurden wirtschaftliche wie politische Leistungen ausdrücklich in Zusammenhang mit der Beachtung der Menschenrechte und rechtsstaatlicher Prinzipien gebracht. Im Vertrag mit Mazedonien ist das Instrument der Konditionierung dagegen allein auf die Bereitschaft zu regionaler Zusammenarbeit bezogen.

Die Schwierigkeiten, Zusagen an innerstaatliche Gegenleistungen zu knüpfen, nehmen noch zu, wenn es ohnehin nicht allein darum geht, einen staatlichen Vertragspartner zur Änderung seiner Politik zu bewegen. Das ist überall dort der Fall, wo in einer Bürgerkriegssituation partikulare Interessen die innere Entwicklung eines Landes mitbestimmen, und wo es sich um »entstaatlichte« Konflikte handelt. Ein von der Regierung geschlossener Vertrag ist aus der Sicht – im Falle Mazedoniens einer ethnischen Minderheit – insofern belanglos, wie er nicht als unmittelbare Verbesserung der eigenen Lage erfahren wird. Zumindest erreicht er die Teile einer Gesellschaft nicht oder nur schwer, die den Schritt zur Gewaltanwendung bereits vollzogen und sich damit aus der Reichweite von Verhandlungen herausbewegt haben.

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen scheint es unumgänglich zu sein, im Hinblick auf eine Beitrittsperspektive, aber insbesondere auch dann, wenn es eine solche nicht gibt, Instrumente zu aktivieren und Wege zu eröffnen, die stärker auf die innerstaatliche Dimension von Krisen sowie die Langfristigkeit gesellschaftlicher Veränderungen ausgerichtet sind. Sie müssen in Konfliktbereiche eindringen, die von einer zwischenstaatlichen Ebene aus nicht oder nicht zuletzt deshalb allenfalls nur schwer zugänglich sind, weil sie dem Sanktuarium der allein inneren Angelegenheiten zugerechnet werden. Wenn es heute zumindest in Europa immer weniger um die Vorsorge gegen zwischenstaatliche Kriege geht, sondern um gesellschaftliche Konflikte in Staaten, dann ist noch nachdrücklicher als bisher die Aktivierung und Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure bei der Wahrnehmung außenpolitischer Interessen gefragt.

## Die Ambivalenz einer EU-Mitgliedschaft

Der Stabilitätspakt, insbesondere der Vertrag mit Mazedonien, der erste seiner Art im Programm für die Stabilisierung und Assoziierung des westlichen Balkans, deutet auf die Wirkungsgrenzen einer Politik hin, die auf den Zusammenhang zwischen dem Angebot einer außenpolitischen sowie wirtschaftlichen Zugehörigkeit und innerstaatlichen Gegenleistungen setzt. Zudem ist, auch wenn über die geographische Finalität der EU keine abschließende Aussage gemacht werden kann, die Aussicht auf eine Mitgliedschaft in den europäischen Institutionen keine unerschöpfliche Ressource, um, wie es im Stabilitätspakt heißt, »umfassende demokratisch politische Prozesse in Gang zu setzen«, die menschen- und bürgerrechtliche sowie rechtsstaatliche und gesamtgesellschaftliche Veränderungen begünstigen.

Aber auch bei den aussichtsreichsten Beitrittskandidaten ist das Projekt der Veränderungen zunächst einmal Angelegenheit einer relativ kleinen Entscheidungselite. Wann es von einer Bürgergesellschaft aufgenommen und mitgetragen wird, so eine solche in nennenswerter Form überhaupt besteht, ist durchaus offen und läßt sich nicht mit Bestimmtheit vorhersehen. Die populistischen Stimmen gegen die EU in Beitritts-, mitunter aber auch in einzelnen Mitgliedstaaten, lassen ein in seiner künftigen Bedeutung nur schwer bestimmbares gesellschaftliches Konfliktpotential erahnen.

Selbst wenn man die Wirkung einer EU-Perspektive für uneingeschränkt positiv hält, die Zahl der möglichen Beitrittskandidaten ist auf jeden Fall begrenzt und eines Tages ausgeschöpft. Wie gering die Hebelkräfte der EU vor allem gegenüber Regierungen solcher Staaten sind, die auch auf längere Sicht nicht auf der Beitrittsagenda stehen werden, haben die vielfältigen Behinderungen des Oppositionsbündnisses im Vorfeld der Wahlen in Weißrußland unterstrichen. Die politische Blockade des Landes scheint wirkungslos zu verhalten. Auf der substaatlichen Ebene entwickelt sich dagegen auch in Weißrußland ein Geflecht von Ansprechpartnern, die zwar nicht von heute auf morgen, aber in einer weiteren Zukunft für eine bürgerschaftliche Verfassung des Landes durchaus bedeutsam sein können. Sie verdienen jedwede Unterstützung, die auf staatlicher Ebene jedoch nicht hinreichend geleistet werden kann.

Aber auch bei solchen Staaten, bei denen ein zeitlich überschaubarer Beitrittsfahrplan bereits abgearbeitet wird, darf nicht übersehen werden, daß ins-

besondere die wirtschaftlichen Vorleistungen in ihren strukturellen Auswirkungen keineswegs nur als Stabilitätsbeitrag wirken bzw. als solcher wahrgenommen werden. Der Beitritt zur EU verspricht perspektivisch eine (zivil)gesellschaftliche Differenzierung und erhöht das Potential innergesellschaftlicher Konfliktregelungen. Dieser Zugewinn stellt sich jedoch nicht zeitgleich ein. Vielmehr wird die Öffnung nach außen wie nach innen zumindest vorübergehend als diffuse Gefahrenquelle empfunden.

Ein Fortschritt auf dem Wege zur völligen Integration ist wahrscheinlich – zumindest übergangsweise – nur zu dem Preis erhöhter gesellschaftspolitischer Spannungen zu haben. In dieser Hinsicht ähnelt die Integration in die EU durchaus Demokratisierungsprozessen, die entgegen dem landläufigen Erklärungsmuster keineswegs automatisch mit einer gewaltfreien Regelung von Konflikten einhergehen, sondern soziale, religiöse und ethnische Bruchstellen freilegen, die zuvor unter autokratischen (diktatorischen) oder auch traditionell-tribalistischen Strukturen verdeckt waren.

## Gesellschaft versus Staat

Es geht darum, aus den Reden von den zivilgesellschaftlichen Erfordernissen einer konfliktfähigen aber gewaltfreien Gesellschaft Konsequenzen zu ziehen. Um dem zu entsprechen, muß noch entschlossener als bisher auf dem Weg weitergegangen werden, auf dem die zwischen- und die innerstaatliche Dimension von Sicherheit als eine untrennbare Einheit gesehen und behandelt werden. Das erfordert zunächst einmal die triviale Einsicht, daß Veränderungen, die hier insgesamt – der Einfachheit halber – mit dem Etikett zivilgesellschaftlicher Strukturbildung versehen werden, sich auf einer ungleich längeren Zeitschiene entwickeln als außenpolitische Umorientierungen, die zudem einem wechselhaften Machtkalkül unterworfen sein können.

Auch wenn das außenpolitische Erscheinungsbild eines Staates kooperative Partien enthält: Wirklich dauerhaft ist es so lange nicht, wie es ohne eine breite Absicherung im Inneren zur weitgehend beliebigen Disposition einer kleinen Gruppe von Entscheidungsträgern steht. Beispielhaft deutlich wird dieses Spannungsverhältnis in den Worten des russischen Vizeaußenministers Iwan Iwanow in der ›Zeit‹ vom 18. Januar 2001: »Während Moskau eine umfassende wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit, darunter sogar in solch einem sensiblen Bereich wie Entwicklung der ›europäischen Verteidigungsidentität‹ anstrebt, liegt der Schwerpunkt der EU-Strategie eher auf der Belehrung der Russen, wie man das Land in Richtung Demokratie, Bürgergesellschaft und so weiter umgestalten sollte.«

Die Prämisse dieses Papiers lautet im Gegensatz dazu, daß der Respekt vor dem jeweils unterschiedlichen Zeitbedarf, den eine sicherheitspolitische Neuorientierung nach außen und den gesellschaftspolitische Strukturveränderungen im Inneren beanspruchen, die perspektivische Einheit der beiden Dimensionen nicht aufhebt. Ein – wenn auch nur selten lautstark artikuliertes – Argument für das Interesse der baltischen Staaten an einer Mitgliedschaft in der NATO beruht aus der Sicht der betroffenen Länder auf der nach wie vor bestehenden Kluft zwischen der proklamierten außenpolitischen Kooperationsbereitschaft des großen Nachbarn im Osten und seiner inneren Verfaßtheit. Es ist nicht eine akute Aggres-

sionsneigung, die als Gefährdung empfunden wird, sondern die Labilität eines Landes wie Rußland, indem die innere Verfaßtheit kein dauerhaftes Vertrauen vermittelt.

Ordnungsprinzipien wie eine funktionierende Marktwirtschaft, die Achtung individueller und kollektiver Menschen- und Minderheitenrechte sowie demokratischer und rechtsstaatlicher Verfahrensgrundsätze und eine horizontale Differenzierung einer Gesellschaft sind wesentliche Bedingungen für innerstaatliche Konflikt- und Entwicklungsfähigkeit. Sie sind zugleich die Grundlage für zwischenstaatliche Stabilität und nicht nur ein zwar willkommener, aber letztlich verzichtbarer Zusatz. Nicht ob sie auf eine sicherheitspolitische Agenda gehören ist die Frage, sondern wie sie (noch stärker) gefördert werden können.

Angesichts dieser Blickrichtung ist noch einmal zu resümieren, daß umfassende Wirtschaftssanktionen gerade die Faktoren beschädigen, die für eine Stärkung der im Inneren eines Staates verankerten Sicherheitsdimension unersetzlich sind. Eine Politik der Anreize kann diese Nebenwirkungen vermeiden. Doch auch sie ist davon abhängig, im Zielland Bedingungen vorzufinden, die eine Umsetzung der Signale von außen im Inneren ermöglichen. Auch erreichen Anreize keineswegs immer alle Akteure in einem innerstaatlichen Krisenszenarium. Das läßt sich vor allem in bezug auf eine Mitgliedsperspektive in der EU zeigen. Bleibt zu fragen, was über die bisherige Praxis hinaus zusätzlich aktiviert werden kann?

Ausgangspunkt der Erwägungen ist, daß sich seit dem Ende des Ost-West-Konflikts die Zahl sicherheitspolitisch relevanter Akteure, Adressaten und Instrumente drastisch vergrößert hat. Ein Blick auf die Vorhaben im Rahmen der Stabilitätsbemühungen für den westlichen Balkan zeigt exemplarisch die Vielfalt sicherheits- und stabilitätspolitischer Maßnahmen. Insofern markieren die Kriege auf dem Balkan eine Wasserscheide, jenseits der sich Sicherheitspolitik als eine nahezu allumfassende Aufgabe herausstellt.

Offensichtlich ist die Wirkung des Jugoslawienkrieges als Beschleuniger einer militärischen Gemeinschaftsbildung Westeuropas. Der EU-Gipfel in Feira im Sommer 2000 hat diesen Prozeß um Aspekte nicht-

militärischer Sicherheit erweitert. Die Vereinbarung, zivile Vorhaben koordiniert anzugehen, betrifft jedoch vorrangig Defizite beim Management solcher Krisen, die bereits die Gewaltschwelle überschritten haben, oder bei denen es sich um die Nachsorge gewaltsamer Konflikte handelt. Dementsprechend behandeln die getroffenen Verabredungen schwerpunktmäßig die Aufstellung und Ausbildung von Polizeikräften.

Bei der Förderung ziviler Strukturen einer Gesellschaft geht es jedoch um mehr als um die Optimierung der Handlungsfähigkeit eines Staates in seinen unterschiedlichen Funktionsbereichen. Vielmehr müssen darüber hinaus im Interesse einer vorbeugenden Verhinderung gewaltsamer Konflikte mit der gleichen Entschlossenheit wie bei den Vorhaben zu militärischer und polizeilicher Zusammenarbeit auch Maßnahmen getroffen werden, die zur Pluralisierung von Gesellschaften und damit zu ihrer Konfliktfähigkeit beitragen.

Offensiv einzulösen wäre diese Erwartung insbesondere durch Institutionen wie dem Europarat und der OSZE, denen nahezu alle europäischen Staaten angehören. Gerade der OSZE – damals noch KSZE – ist ausdrücklich eine wichtige Rolle beim inneren Erosionsprozeß der kommunistisch-sozialistischen Herrschaftsordnungen attestiert worden. Sie schuf die Berufungsgrundlagen für Reformkräfte. Diese Rolle hat nichts an Bedeutung verloren.

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts konnte die K/OSZE nicht nur das Arsenal ihrer Instrumente – etwa durch Langzeitmissionen und andere Vorort-Aktivitäten – in einer bemerkenswerten Weise ausweiten, sondern sich zudem eine breite normative Grundlage schaffen, der alle Teilnehmerstaaten verpflichtet sind. Sie verkörpert keine Sanktionierung des Erreichten, sondern ist Programm des zu Erreichenden. Warum jedoch soll das, was in der Vergangenheit auf dem Konto der KSZE gutgeschrieben wurde, nicht auch in der Zukunft ein Gewinn der OSZE sein? Sie kann allerdings nur als Katalysator für zivilgesellschaftliche Entwicklungen wirken, so lange sie die Teilnehmerstaaten in dieser Funktion bestärken und sie nicht zugunsten eines abstrakten Sicherheitsraumes aufgeben, indem die gesellschaftliche Realität seiner Mitglieder von untergeordneter Bedeutung ist oder allenfalls hinter verschlossenen Türen behandelt wird. Was für die Jahrzehnte des Ost-West-Konflikts hingenommen werden mußte, kann für eine verlässliche Sicherheitsordnung OSZE-Europas nicht in der gleichen Weise gültig sein.

Wären mit einer nachdrücklicheren Aktivierung und Politisierung der institutionellen Möglichkeiten alle Optionen, auf innerstaatliche Dimensionen von Sicherheit Einfluß zu nehmen, ausprobiert und ausgeschöpft? Verlangt nicht das Ziel eines weitgehend homogenen Sicherheitsraumes (die Vision einer russischen NATO-Mitgliedschaft bliebe andernfalls für immer substanzlos!), daß die Stabilitätsbedingungen in den Staaten durch einen größeren Freiraum gesellschaftlicher Akteure mitgestaltet werden? Die Frage zielt insbesondere auf die Entwicklungsmöglichkeiten bürgergesellschaftlicher Strukturen gerade in den Staaten, die für sich ein größeres Mitspracherecht in sicherheitspolitischen Belangen Europas reklamieren. Das hieße etwa gegenüber Rußland darauf zu drängen, daß das, was hochtrabend als zivilgesellschaftlicher Dialog mit Deutschland, aber auch im Lande selbst angekündigt worden ist, kein Etikett bleibt, dem der Inhalt nicht entspricht. Noch ist der Verdacht, daß die Gesprächspartner nur die Transmissionsriemen offizieller Regierungspolitik sind und auch nicht mehr sein sollen, nicht ausgeräumt.

Die kritischen Anmerkungen stehen nicht in einem allein auf Rußland bezogenen Kontext. Sie sind jedoch Anlaß, mit dem Hinweis auf Nichtregierungsorganisationen (NRO) spontane oder auch dauerhafte Einrichtungen anzusprechen, die zwar nicht das Synonym für eine Bürgergesellschaft, wohl aber ein wesentlicher Beitrag zu ihr sind. Dabei ist es nicht die Absicht, der großen Zahl von NROs – etwa bei der Nachsorge gewaltsamer Auseinandersetzungen – noch die eine oder andere hinzuzufügen. Die Staaten lassen NROs gewähren, oder bedienen sich ihrer; ein Gegensatz zu ihrer eigenen Rolle besteht gewöhnlich nicht.

Heißt das aber, daß es für dieses Zusammenwirken keine Grenzen gibt? Wäre das so, müßte man Staaten eine alles umfassende Kompetenz zugestehen, die sie zwar aus praktisch-pragmatischen Gründen nicht jederzeit wahrnehmen, für die sie sich jedoch prinzipiell für zuständig halten. Gerade wenn man den Staat, der aus einer Gesellschaft hervorgegangen und vielfältig in ihr verankert ist, nur für ein gedankliches Konstrukt hält, ist dies zugleich ein Bekenntnis zur Existenz autonomer, nichtstaatlicher Strukturen und Akteure.

Daß diese mit dem mitunter inflationär gebrauchten Begriff ›Zivilgesellschaft‹ bezeichnet werden, ist nebensächlich. Wichtig ist dagegen, das Vorhandensein staatsfreier Elemente einer Gesellschaft nicht zu leugnen. Im Inneren eines Landes bilden sie das Umfeld, in das staatliches Handeln eingebunden ist. Im

internationalen Zusammenhang sind sie Träger und Vertreter der nichtstaatlichen Außenrepräsentanz eines Landes.

Nichtstaatliche Akteure wirken auf einer Ebene, die staatlichen Organen nicht nur unzugänglich ist, sondern die zu ihnen in einem potentiellen Spannungsverhältnis steht. Im Idealfall sind NROs, wie sie hier pauschal bezeichnet werden sollen, Teil eines gesellschaftlichen Widerlagers gegenüber den Risiken staatlicher Eigenmächtigkeit. In dieser Funktion und durch ihren Beitrag, die innere Konfliktfähigkeit anderer Gesellschaften zu erweitern, dienen sie gleichwohl staatlichen Außeninteressen. Sie erfüllen damit in bezug auf innerstaatliche Ursachen potentiell zwischenstaatlicher Konflikte als Katalysator für Veränderungen eine unmittelbar sicherheitspolitische Aufgabe.

Aus dem Rollenverständnis für NROs als Vertreter nichtstaatlicher Außenpolitik sowie als Elemente in der horizontalen Gliederung einer Gesellschaft zugunsten ihrer gewaltfreien Konfliktfähigkeit leitet sich eine Mitverantwortung des Staates für ihre Handlungsautonomie ab. NROs sind zwar nicht die subsidiären Handlanger staatlicher Außen- und Sicherheitspolitik, aber ihre gelegentlich unverzichtbaren Helfer.

Das ist nicht zuletzt deshalb zutreffend, weil die Unterscheidung zwischen dem, was in staatlicher Regie wahrgenommen werden kann und sollte, sowie autonomen gesellschaftlichen Bereichen keineswegs immer trennscharf möglich ist. Diese Feststellung gilt insbesondere in bezug auf Grauzonen, in denen die Linie zwischen der legitimen Opposition gesellschaftlicher Gruppen und der legitimen Anwendung staatlicher Gewalt nicht eindeutig ist. So ist jedenfalls zu prüfen, ob NROs in diesen Fällen über einen größeren Bewegungsspielraum verfügen und sich weiter vorwagen können, als das im Rahmen offizieller Außenbeziehungen möglich erscheint. Die anfangs kontroverse Debatte über den schwierigen Umgang mit der UÇK in Mazedonien, deren Handlungen nicht nur aus der Sicht der Regierung in Skopje, sondern auch im Verständnis auswärtiger Vermittler als kriminell galten, die gleichzeitig aber als Verständigungspartner gebraucht wurde, verweist auf das Dilemma einspuriger Politik.

Eine pauschale Legitimitäts- und Kompetenzvermutung begründet diese Zuweisung jedoch nicht. Das (formale?) Kriterium, gewählt und dadurch berechtigt zu sein, ist nicht erfüllt. Es bleibt jedoch die Frage, ob dies in einem internationalen System, das in weiten Bereichen der Wirtschaft und der Finanzordnung von

nicht demokratisch legitimierten Akteuren mitbestimmt wird, den einzigen und bestimmenden Maßstab für die Legitimierung von NROs und ihrer Funktionalität darstellt?

Gerade gegenüber Staaten, in denen nach dem Ende kommunistisch-sozialistischer Regime die Enge einer »Verstaatlichung« gesellschaftlicher Bereiche noch nachwirkt, ist immer wieder durch die eigene Praxis zu signalisieren, aber auch anzumahnen, daß die horizontale Diversifizierung einer Gesellschaft sowohl Bedingung für die innere Konfliktfähigkeit eines Landes ist als auch ein Stabilitätsbeitrag nach außen. Gleiches gilt in bezug auf Gesellschaften, in denen die ethnische und/oder religiöse Zuordnung eine monopolartige Stellung einnimmt.