

**DIE
ORDNUNG**

**DER
WELT**

DIE ORDNUNG DER WELT

DER STEINIGE WEG ZU MEHR DEMOKRATIE

SEBASTIAN HARNISCH & MAX-OTTO BAUMANN

Die Welt kommt nicht zur Ruhe. Derzeit erschüttern Massenproteste, Aufstände und Revolutionen die autokratischen Systeme Nordafrikas. Es zeigt sich, dass sich die Demokratie längst nicht überall auf der Welt durchgesetzt hat. Auch dort, wo autokratische Herrschaftssysteme bereits überwunden wurden, erweist sich der Übergang zu demokratischen Strukturen oft als schwierig. Trotz alledem sprechen die jüngsten Forschungsarbeiten Heidelberger Wissenschaftler dafür, dass eine liberal-demokratisch geprägte Weltordnung möglich ist – und zwar ohne dass es dazu der radikalen Umwälzung andersartiger politischer Systeme bedarf.

D

Der US-amerikanische Politikwissenschaftler Francis Fukuyama postulierte Anfang der 1990er-Jahre das „Ende der Geschichte“. Auslöser für seine These war der Zusammenbruch der Sowjetunion, in dessen Folge laut Fukuyama eine neue Weltordnung anbrechen würde, die auf Demokratie und Menschenrechten gründen sollte. Heute aber nähren die Berichte aus Staaten wie Syrien, Ägypten oder Libyen den Eindruck, dass die Hoffnung auf Freiheit und Demokratie mancherorts in einem Strudel von Gewalt und Chaos unterzugehen droht. Auch global betrachtet ist die Demokratie bislang nicht zum Selbstläufer geworden: Von den Staaten der Welt sind derzeit nur 61 Prozent Wahldemokratien – eine Zahl, die seit Mitte der 1990er-Jahre stagniert. Einer der Gründe hierfür ist, dass viele autokratische Regime, etwa die Volksrepublik China, einerseits gut in die herrschende liberale Weltordnung integriert sind, andererseits eine weitergehende Demokratisierung bremsen.

Die Vorstellung eines globalen Friedens zwischen Republiken beziehungsweise Demokratien, die auf den Philosophen Immanuel Kant zurückgeht, erscheint heute daher weniger aussichtsreich als 1989. Die Versuche, nichtwestliche Länder aktiv in die liberal-demokratische Wertordnung hineinzusozialisieren, haben neben vielen Erfolgen auch die engen Grenzen insbesondere militärischer Zwangsgewalt deutlich gemacht. Das Beispiel der US-geführten Intervention im Irak zeigt deutlich, wie nahe demokratischer Ordnungsanspruch und reales Chaospotential beieinanderliegen können. Unsere Forschung jedoch zeigt, dass eine Weltordnung, die stärker auf demokratischen Werten basiert, auch ohne den umfassenden Umbruch autokratischer Herrschaftssysteme möglich ist. Ein eindrücklicher Beleg hierfür findet sich im Bereich der Menschenrechte: So konnte in den letzten beiden Dekaden eine globale Routine bei der Durchsetzung der humanitären Interventionsnorm hergestellt werden, obwohl diese ursprünglich höchst umstritten war. Dies gelang weniger durch völkerrechtliche Innovationen, die von den Entwicklungsländern weiterhin blockiert werden, sondern durch die Herausbildung einer fallorientierten Nord-Süd-Kooperationskultur, die sich zuletzt in der Libyen-Krise als tragfähig erwiesen hat.



PROF. DR. SEBASTIAN HARNISCH ist seit 2007 Professor für Politische Wissenschaft mit Schwerpunkt Internationale Beziehungen an der Universität Heidelberg. Zuvor forschte und lehrte er an der Universität Trier sowie der Bundeswehruniversität in München und war als Gastwissenschaftler in Seoul, Tokyo, Peking, New York und Almaty tätig. Derzeit arbeitet er an einem Band zur „Rolle der Volksrepublik China in den internationalen Beziehungen“. Die Forschungsschwerpunkte des Politologen liegen im Bereich der deutschen und amerikanischen Außenpolitik, der Theorien der internationalen Beziehungen, der koreanischen Halbinsel und der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen.

Kontakt: sebastian.harnisch@ipw.uni-heidelberg.de

Tatsächlich stellt die Libyen-Intervention etwas historisch Neues dar, das bislang nicht ausreichend gewürdigt wurde: Westliche Staaten und Entwicklungsländer haben hier gemeinsam und arbeitsteilig eine humanitäre Intervention durchgeführt, in der die Länder des Südens sich für gewaltsame Maßnahmen gegen eine Regierung aussprachen, die ihr eigenes Volk bekämpfte. Diese bewusste Beugung staatlicher Souveränität im Namen der Menschenrechte war unter den bislang vorherrschenden antiwestlichen Ressentiments undenkbar – vor allem in der arabischen Welt.

Eine demokratischere Weltpolitik und autokratische Herrschaftsformen schließen sich also nicht grundsätzlich aus. Vielmehr scheint es einen dünnen gemeinsamen demokratischen Firnis zu geben, der kollektives Handeln im Bereich der Menschenrechte – teilweise sogar darüber hinaus – zu tragen vermag. Wir fragten danach, wie eine solche Kooperationskultur entsteht und welche Schlüsse sich aus ihr für demokratische Friedens- und Sicherheitspolitik ziehen lassen.

Zwei Konstellationen: Konflikt und Kooperation

Der Ausgangspunkt unserer Argumentation sind die sozialen Rollen, die westliche Staaten und Entwicklungsländer in konkreten Interventionsfällen einnehmen. Die Besonderheit des Ansatzes liegt darin, dass er nicht auf ein normatives Defizit der Entwicklungsländer fokussiert, als gelte es, diese von einer autokratischen auf eine demokratische Gesinnung umzupolen. Vielmehr betrachten wir die Entwicklungsländer und westlichen Staaten als prinzipiell gleichwertige Rollenträger innerhalb eines Sozialverbandes. Der Erfolg oder Misserfolg einer Normentwicklung dieses Verbandes erklärt sich daher maßgeblich auch aus dem Verhalten der westlichen Staaten.

In den Falluntersuchungen, an deren Beispiel wir die Evolution der humanitären Interventionsnorm analysierten, fanden wir grob zwei wiederkehrende Situationstypen: zum einen den diplomatischen Konflikt im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (und darüber hinaus), der die Entwicklung einer Interventionsnorm blockierte; zum anderen kooperatives Verhalten zwischen den einzelnen Akteuren, das die Entwicklung eben dieser Norm förderte. Welcher Situationstyp eintrat, hing vorrangig von der Rolle ab, die die westlichen Staaten als die stärkeren Akteure einnahmen.

Ausgeprägte Konfliktsituationen traten auf bei der humanitären Intervention im Irak 1991/92 zum Schutz der Kurden und Schiiten, im Zusammenhang mit der Kosovo-Intervention der NATO 1999 sowie in den ersten beiden Jahren der Darfur-Krise (2004–2008). In allen drei Konflikten lässt sich die teils massive Kritik der Entwicklungsländer in Bezug zu der jeweiligen Rolle setzen, die die westlichen Staaten einnahmen: Zu Beginn der 1990er-

THE STONY PATH TO MORE DEMOCRACY

WORLD ORDER AND CHAOS

SEBASTIAN HARNISCH & MAX-OTTO BAUMANN

Mass riots, uprisings and revolutions – the latest upheavals in North Africa are shaking the region’s autocratic regimes to the core. And they prove that democracy is far from being the standard model of government around the world. On the contrary: In many places, the hope of freedom and self-determination threatens to be shattered in a spiral of violence and chaos. From a global viewpoint, democracy is no hot seller: only 61 percent of the world’s countries are currently electoral democracies.

However, our research suggests that a liberal democratic world order is possible even in the absence of extensive democratisation and shared values. In the course of “humanitarian interventions”, we have succeeded in establishing a system of cooperation between first- and third-world countries that permits the community of states to take collective action in the name of human rights. To understand this, we must regard the states as members of a social association who cooperate on the basis of social roles instead of common values. A balanced relationship that allows for the inclusion and participation of developing countries permits the members to jointly fulfil the association’s tasks. Liberal-democratic standards are implemented indirectly – as a stabiliser for an already working cooperation.

A more in-depth democratisation of autocratic regimes, especially if it is brought about by military means, is tied to specific requirements, such as democratic experiences in the country itself and a democratic environment. This makes such a forced transformation unviable for most of today’s autocratic states, among them China and Syria. The best strategy for Western foreign and security policy – whether relating to democratic transformations or international standards – is therefore a policy of self-restraint that builds on the principle of the others’ voluntary self-determination. ●

PROF. DR. SEBASTIAN

HARNISCH is Professor of Political Science with a focus on international relations at Heidelberg University. Before transferring to Heidelberg in 2007, he taught at Trier University and at the University of the Federal Armed Forces in Munich. He has completed research stays in Seoul, Tokyo, Beijing, New York and Almaty and is currently working on a volume on the role of the PRC in international relations. His research focuses on German and US foreign policy, the theories of international relations, the Korean peninsula and the non-proliferation of weapons of mass destruction.

Contact: sebastian.harnisch@ipw.uni-heidelberg.de

DR. DES. MAX-OTTO BAUMANN

studied political science, physics and philosophy at Heidelberg University from 2003 to 2008 and holds a PhD in International Relations. In 2013 he was awarded the Ruprecht Karls Prize for his doctoral thesis on humanitarian intervention and social structural change in international politics. Dr. Baumann's research interests are pragmatism and the social constructivist theory on standards and socialisation as it applies to international relations. His focal regions are Africa, China and the Arab world.

Contact: max.bm@gmx.de

“A more democratic world order is possible even without a radical transformation of autocratic governments.”

Jahre erklärten die USA eine neue Weltordnung, deren demokratische und humanitäre Ideale notfalls auch mit Gewalt durchzusetzen seien – faktisch häufig gegen die Entwicklungsländer. In der Kosovo-Krise nahm die NATO die Rolle eines Weltpolizisten ein, die viele Entwicklungsländer in eine Oppositionsrolle drängte. Interessanterweise richtete sich der Protest selbst von Namibia, einem demokratischen Land Afrikas, nicht gegen die Intervention an sich (diese wurde wegen der humanitären Verbrechen Milosevics als legitim anerkannt), sondern gegen die fehlenden Partizipationschancen an der Entscheidung und die Unverhältnismäßigkeit der Mittel. In der Darfur-Krise stilisierten sich die USA zu einem selbstherrlichen Anwalt und Exekutor der Menschenrechte und des UN-Sicherheitsrates, der durch das Veto anderer Mächte von seinen eigentlichen Aufgaben abgehalten worden sei.

Hierarchisierung der internationalen Politik

All diesen Konfliktsituationen gemein ist, dass die jeweilige Rolleneinnahme westlicher Staaten, insbesondere der USA, eine Hierarchisierung der internationalen Politik mit sich brachte. Erwartungsgemäß wurde diese Unterbeziehungsweise Überordnung von den statusbewussten Entwicklungsländern – aber nicht nur von diesen – mit Opposition beantwortet.

In Fällen erfolgreicher Kooperation schlüpfen die westlichen Staaten hingegen in die Rolle eines „Primus inter pares“, der die Entwicklungsländer zur Kooperation und Mitverantwortung einlud: In der Somalia-Intervention 1992/93 präsentierten die USA sich als „Katalysator“ für die internationale Kooperation; im Bosnien-Konflikt intervenierte die NATO 1995 unter einem gemeinsamen Kommando mit den Vereinten Nationen; und in der Darfur-Krise suchten die USA ab 2006 eine Lösung durch die Vereinten Nationen, was China und die arabischen Staaten nachweislich zu einer konstruktiveren Haltung veranlasste.

Wir fanden mithin, dass in allen kooperativen Interventionen, in denen der Westen und die Entwicklungsländer sich auf Augenhöhe begegneten, das Instrumentarium des UN-Sicherheitsrats und damit die humanitäre Interventionsnorm signifikant ausgeweitet wurden. Die Entwicklungsländer konnten in diesen Fällen davon ausgehen, dass sich die neue normative Ordnung für humanitäre Interventionen als eine regelgeleitete Ordnung innerhalb der Vereinten Nationen entfalten würde.

Ordnung und Wandel durch Kooperation

Am Beispiel der humanitären Interventionsnorm wird, so unser Argument, eine neue Form der Evolution einer demokratischeren Weltordnung sichtbar. Bisherige politikwissenschaftliche Ansätze gingen davon aus, dass demokratisch-liberale Normen zuerst in den Institutionen der beteiligten Gesellschaften und in den Köpfen der Politiker

„Die Rolle der NATO als Weltpolizist drängt viele Entwicklungsländer in eine Oppositionsrolle.“

verankert werden müssten, damit demokratische Politik möglich wird. Die Implementierung einer solchen, auf geteilten Werten fundierenden Weltordnung kann jedoch, wie gezeigt, Abwehrreaktionen und evolutionäre Rückschritte hervorrufen. Für westliche Beobachter war die Kosovo-Intervention der Inbegriff von Ordnung, weil im Namen universaler Prinzipien, also rein humanitärer Normen, interveniert wurde; für viele Entwicklungsländer war sie jedoch der Inbegriff von Unordnung und Ungleichheit, weil die Entscheidung zur Intervention ohne ihre aktive Beteiligung erfolgte und so die souveräne Gleichheit der Staaten beschädigt wurde.

Eine demokratischere Ordnung hingegen, in der die Akteure komplementäre Rollen einnehmen, beschädigt diese Gleichheit nicht. Sie ruht zunächst nicht auf einem geteilten Wertfundament, sondern auf der Selbstbestimmung und dem Interessenausgleich zwischen Rolleninhabern eines Sozialverbandes. Demokratische Normen werden in diesem Modell erst einmal indirekt verwirklicht, insofern sie erforderlich sind, um konkrete Probleme des Verbandes zu lösen. Sie sind also der Emergenzeffekt einer Kooperation, die auf kompatiblen Motiven, nicht auf gemeinsamen Werten basiert. Sozialtheoretisch helfen Rollen, diesen Zusammenhang zu verstehen: Denn ein Staat kann eine für die Funktion des Verbandes wichtige Rolle – etwa „Exekutor von Menschenrechtsnormen“ – temporär übernehmen, ohne damit gleichzeitig eine grundsätzliche Umverteilung von Status und damit auch eine als problematisch wahrgenommene Hierarchisierung der Weltpolitik zu bewirken. Ordnung wird hier somit als „erwartbares Verhalten“ und weniger als „Norminternalisierung“ gedacht. Chaos – konzipiert als Zerfall des Sozialverbandes in Misstrauen und Rivalität – wird verhindert, indem die Selbstbeschränkung der Mächtigen innerhalb des Verbandes die begrenzte Selbstbestimmung der Ohnmächtigen ermöglicht.

Reduktion des Konfliktpotentials

Dass kooperative Rollen eine ordnungsbildende Wirkung haben, hat verschiedene Gründe. Wenn Staaten ihre Zusammenarbeit über Rollen koordinieren statt über Werte und Interessen, so reduziert dies das Konfliktpotential erheblich. Rollen (und die damit verbundenen Gegenrollen) setzen lediglich voraus, dass die Eigen- und Fremderwartungen im Hinblick auf die Übernahme der Gruppenaufgaben zu einem Mindestmaß kompatibel sind. Rangieren Inklusion und multilaterale Arbeitsteilung vor der Normdurchsetzung, entsteht die Möglichkeit zum Widerspruch, beispielsweise zur Zurückweisung einer Rolle. Dadurch und weil die Rolle eine temporäre und freiwillige Übernahme sozialer Funktionen bedeutet, erlaubt sie es auch, gewisse normative Risiken einzugehen (wie Souveränitätsverletzungen in Extremfällen). Zudem führt die temporäre Rollenübernahme durch Kooperation zu ähnlichen Erfahrungen und praktisch-normativem Lernen; jeder Staat,

„Ohne aktive Beteiligung aller Akteure wird die souveräne Gleichheit der Staaten beschädigt.“

der an einer Intervention beteiligt ist, muss deren Folgen mitverantworten und erhält durch die Rollenübernahme ein Interesse daran, dass die Intervention durch internationale Legitimation abgesichert wird.

„Sind Interventionen zur Etablierung demokratischer Verhältnisse legitim?“

Aus dieser sozialtheoretischen Perspektive, die auf den amerikanischen Pragmatismus des Soziologen George H. Mead zurückgeht, sichert also weniger der Konsens der Herrschaftsunterworfenen die Norm und ihre Implementierung, als vielmehr die geübte und gelingende Kooperation der Herrschaftsbeteiligten selbst. Normen können so als soziale Phänomene verstanden werden, die in der Praxis bewährte Standards angemessenen Verhaltens festlegen. Internationale Organisationen, allen voran die Vereinten Nationen, ermöglichen als Foren der Kooperation die Konstitution eines Sozialverbandes und damit das Denken in (temporären) Rollen.

Der Perspektivenwechsel von der Wertannahme zur Rolleneinnahme erklärt auch den (begrenzten) Erfolg der 2001 vorgestellten Norm der Schutzverantwortung. Im Unterschied zum Konzept der humanitären Intervention, das allein auf die Rechtfertigung militärischer Maßnahmen abzielt, formuliert diese Norm zunächst die Pflicht des Einzelstaates, die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten. Erfüllt ein Staat diese Pflicht nicht, geht die Schutzverantwortung auf die Staatengemeinschaft über, wobei ihre Ausübung an einen Beschluss des UN-Sicherheitsrats gebunden bleibt. Zwar konstituiert die Schutzverantwortung völkerrechtlich betrachtet bis heute keinen Fortschritt, da die Entwicklungsländer einem expliziten Interventionsrecht widersprechen, dennoch hat sie in den letzten Jahren weltweit starke Resonanz gefunden. Einer der Gründe hierfür könnte sein, dass ihr Konzept zu Prävention und Wiederaufbau verpflichtet. Folglich bezieht sie die Entwicklungsländer als Subjekte bei der konkreten Normausgestaltung mit ein, statt sie nur als Objekte externer Interventionen zu betrachten.

Demokratisierung mit militärischer Gewalt

Die humanitäre Intervention ist eine Ad-hoc-Notmaßnahme mit der begrenzten Zielsetzung, Menschenleben zu retten. Als Nothilfe kann sie anhand universaler moralischer Prinzipien gerechtfertigt werden. Kants Theorem eines globalen Friedens sowie unter anderem die Konflikte in Afghanistan, Libyen und Syrien werfen jedoch die weitergehende Frage auf, ob auch Interventionen zur Etablierung demokratischer Verhältnisse – zum Beispiel ein militärisch

Neues Promotionskolleg zur Erforschung autokratischer und demokratischer Regime

Mit dem Promotionskolleg „Politikperformanz autokratischer und demokratischer Regime“ hat die Universität Heidelberg Anfang 2013 ein weiteres strukturiertes Promotionsprogramm eingerichtet. Ziel des Kollegs ist es, Demokratien und autoritär geführte Staaten in ihrer Art und Weise, Politik zu betreiben, miteinander zu vergleichen. Die Doktoranden des Kollegs gehen der Frage nach, inwiefern demokratische und autokratische Staaten in ihren Governance-Modi und dadurch in ihren Leistungsprofilen divergieren beziehungsweise konvergieren. Sie analysieren, welcher Zusammenhang zwischen der Politikperformanz und den politischen Legitimationspraktiken besteht.

Das Graduiertenkolleg erhält über einen Zeitraum von drei Jahren Fördermittel in Höhe von rund 240.000 Euro aus der Landesgraduiertenförderung des Landes Baden-Württemberg, um bis zu sechs Promotionsstipendien zu finanzieren. Es ist am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg angesiedelt, Sprecher des Kollegs ist Prof. Dr. Sebastian Harnisch.

www.uni-heidelberg.de/politikwissenschaften/institut/promkolleg.html

gestützter Regimewechsel – legitim und erfolgversprechend sein können. Jüngste Untersuchungen aller von außen initiierten Regimetransformationen im 20. Jahrhundert zeigen deutlich, dass derartige Demokratisierungen mit militärischer Gewalt nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn drei Bedingungen erfüllt sind: Die entsprechende Gesellschaft muss Demokratieerfahrung haben, sie darf wirtschaftlich nicht unterentwickelt und sie darf ethnisch nicht fragmentiert sein. Für eine größere Zahl bestehender Autokratien, darunter die Volksrepublik China und Syrien, gelten diese Bedingungen offensichtlich nicht. Statistisch bessere Chancen auf Erfolg haben hingegen gewaltsame Interventionen in Staaten, deren demokratische Entwicklung durch „autokratische Rückfälle“ lediglich unterbrochen wurde. Ob diese Effekte allerdings in allen Weltregionen gleichermaßen gelten – zumal dort, wo viele Nachbarstaaten nicht demokratisch sind –, ist ungewiss. Unsere Analysen zur Evolution der humanitären Interventionsnorm deuten eher in die gegenteilige Richtung. Eine militärische Intervention gegen den erklärten Willen der Nachbarstaaten erzeugt sehr wahrscheinlich aktive Gegenrollenbildung, die für die Entwicklung eines jungen demokratischen Gemeinwesens nachteilig ist.

In diesem Zusammenhang sind Deutschland und Japan immer wieder als historische Beispiele für absehbar und

langfristig erfolgreiche, aber in Bezug auf Mensch und Material äußerst kostspielige Interventionen herangezogen worden. Solche Interventionen und die ihnen zugrunde liegenden zwischenstaatlichen Großkonflikte sind heutzutage aber wenig wahrscheinlich. Wahrscheinlicher sind, auch aufgrund der waffentechnischen Überlegenheit westlicher Demokratien, Interventionen wie jene in Afghanistan (2001) und im Irak (2003). Militärisch betrachtet waren die Risiken hier überschaubar; politisch betrachtet wurde jedoch weder ausreichend erwogen, ob die Bedingungen für eine erfolgreiche demokratische Transformation erfüllt waren, noch welche Folgen die militärische Intervention für die betroffenen Gesellschaften hatte. Zurück blieben häufig fragile Gemeinwesen, deren Eliten und Bürger nur unzureichend Selbstbestimmung und Selbstverantwortung übernehmen konnten und wollten. Auch auf dem Balkan und in Afrika findet sich eine wachsende Anzahl von Post-Konflikt-Gesellschaften, in denen Selbstbestimmung und Selbstverantwortung allzu häufig und allzu lang mit (eigeninteressierten) „willigen internationalen Helfern“ geteilt wird.

Selbstbeschränkung als Grundprinzip

Aus unserer Sicht mahnen diese Erfahrungen mit militärischen Interventionen jenseits humanitärer Ziele daher zu einer Selbstbeschränkung westlicher Außen- und Sicherheitspolitik. Konkret bedeutet Selbstbeschränkung, dass Sicherheit und Frieden längerfristig und unter Einbeziehung der legitimen Eigeninteressen anderer Gesellschaften gedacht werden müssen. Selbstbeschränkung erfordert die Kontrolle von Impulsen der Selbstüberschätzung, gegen die auch Demokratien nicht gefeit sind. Ferner ist die Selbstbeschränkung demokratischer Außen- und Sicherheitspolitik auch deshalb die überzeugendste Strategie, weil sie das Recht des anderen auf Selbstbestimmung als Grundprinzip demokratischer Politik zum Leitfaden ihres auswärtigen Handelns macht. Es ist ein großer, wenn nicht gar entscheidender Unterschied, ob Menschenrechte von außen erzwungen werden oder ob eine Gesellschaft sie aus sich selbst heraus erstreitet. Selbstbeschränkung führt daher vor allem dann zur Selbstbestimmung, wenn bedingungsfreie Kooperation zwischen Gesellschaften den Vorrang genießt vor unbedingter Wertgeltung. ●



DR. DES. MAX-OTTO BAUMANN hat von 2003 bis 2008 an der Universität Heidelberg Politikwissenschaft, Physik und Philosophie studiert und im Anschluss daran im Fachbereich Internationale Beziehungen promoviert. Seine Dissertation zum Thema „Humanitäre Interventionen und sozialstruktureller Wandel in der internationalen Politik“ wurde 2013 mit dem Ruprecht-Karls-Preis ausgezeichnet. Im Zentrum seines Forschungsinteresses stehen der Pragmatismus und die sozialkonstruktivistische Normen- und Sozialisierungstheorie der Internationalen Beziehungen. Regionale Schwerpunkte sind Afrika, China und die Arabische Welt.

Kontakt: max.bm@gmx.de