

FORMEL

FÜR DEN
FRIEDEN?

FORMEL FÜR DEN FRIEDEN?

McDonald's UND DIE WELTORDNUNG

PETER SCHLOTTER

„Freier Handel + internationale Organisation + Demokratie“, so lautet die Formel, die den Frieden zwischen Staaten sichern soll. An ihr orientieren sich gegenwärtig die Weltordnungsvorstellungen und die internationale Politik. Doch ist ihr Resultat tatsächlich immer der Frieden? Und wenn ja: Unter welchen Bedingungen stellt sich das erhoffte Ergebnis ein? Heidelberger Friedens- und Konfliktforscher haben Antworten auf diese Fragen.

N

„No two countries that both have a McDonald's have ever fought a war against each other.“ Dieser Satz des New-York-Times-Kolumnisten Thomas L. Friedman avancierte zum Leitmotiv der „Big Mac Theory“, nach der globale wirtschaftliche Beziehungen den Frieden befördern. „Enlarging Democracy“ war das Motto Präsident Clintons und seiner Nachfolger für eine von den Vereinigten Staaten geführte liberale Weltordnung demokratischer Staaten. „Wir, die Völker der Vereinten Nationen – fest entschlossen, künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, [...] errichten hiermit eine internationale Organisation, die den Namen ‚Vereinte Nationen‘ tragen soll“, steht feierlich in der UN-Charta aus dem Jahre 1945. Mit diesen Sätzen ist die Trias benannt, die seit der Aufklärung die Grundlage für eine theoretisch durchdachte Friedensidee bildet: Freihandel, Demokratie und Internationale Organisation.

Gleichsam mit einem Paukenschlag eröffnete der französische Staatstheoretiker Charles de Montesquieu (1689–1755) die Debatte über das, was wir heute den „liberalen Frieden“ nennen. Durch Handelskontakte würden „störende Vorurteile“ mithilfe der „Kenntnis der Sitten aller Völker“ beseitigt und „ein gewisses Gefühl für die strenge Rechlichkeit“ geweckt. Sodann: „Zwei Völker, die miteinander Handel treiben, werden wechselseitig abhängig voneinander“ und sind deshalb zum Frieden geneigt, weil dieser „ihren wechselseitigen Vorteilen“ entspreche. Drittens führte er das Argument ein: „Der Handel steht in Beziehung zur Staatsverfassung. Unter einer Alleinherrschaft ist er gewöhnlich auf dem Luxus begründet [...] Unter der Herrschaft der Republik ist der Handel mehr auf der Bedarfsdeckung begründet.“ Damit verknüpft ist die These vom „douce commerce“: Der Handel fördere Verhaltensweisen, die nicht auf Ruhm und Ehre (und damit auf Krieg und die Durchsetzung des Rechts des Stärkeren) gerichtet seien, sondern auf die Einhaltung von Recht und Moral, und trage daher zur Rechtssicherheit, zur Zivilisierung der Gesellschaft und zur Veredelung des menschlichen Charakters bei.

Vereinigt durch wechselseitigen Eigennutz

Mit den ökonomischen Theorien des aufkommenden Liberalismus wurde der Grundstein für die Annahme gelegt, dass insbesondere freier Handel zum Frieden führe. Dem

Fortschritt und der Zivilisierung der Menschheit von der Jäger- über die Hirten- und Ackerbau- bis zur bürgerlichen Gesellschaft folgend werde der Krieg schrittweise vom Frieden abgelöst, weil „Krieg sich nicht lohne“. Immanuel Kant (1724–1804) schließlich verband das Argument, der Handel würde die Völker durch den „wechselseitigen Eigennutz vereinigen“, mit seinen „Definitivartikeln“: Zum „Ewigen Frieden“ gehöre notwendig, dass es sich bei den Staaten um Republiken (man würde heute sagen Demokratien) handele und sie sich zu einem „Völkerbund“ zusammenschließen. Damit hatte er die verschiedenen Denkstränge der Aufklärung zusammengeführt und zum ersten Mal eine systematische, philosophisch begründete Friedenstheorie entworfen.

Kants Friedenstheorie gilt nur – und das muss besonders hervorgehoben werden – für Beziehungen zwischen Staaten, nicht für innerstaatlichen Frieden. Seine Ideen bilden bis heute den Kernbestand außenpolitischer Zielvorstellungen westlicher Demokratien. Auf ihnen fußten Präsident Wilsons Pläne für eine Weltordnung nach dem Ersten Weltkrieg, der in internationale Organisationen eingebettete Liberalismus (embedded liberalism) des Westens im Kalten Krieg und die gegenwärtige – den globalen Diskurs immer noch hegemonial bestimmende – Vorstellung, ein globalisierter Kapitalismus mit demokratischen Staaten und handlungsfähigen internationalen Organisationen lege das Fundament für eine friedlichere Welt. Nun ist das sicher eine schöne Idee, aber wie sieht die Realität aus?

Frieden braucht freien Handel

Vor allem die quantitativ orientierte US-amerikanische Forschung hat zur These „Handel = Frieden“ folgende Kontextbedingungen identifiziert:

- 1) Es muss grundsätzlich Freihandel herrschen, der durchgehend von privaten wirtschaftlichen Akteuren getragen wird und weitestgehend frei ist von politischen Einflüssen der Regierungen.
- 2) Eine friedensbefördernde Wirkung haben diese Art von Handelsbeziehungen nicht nur für Demokratien untereinander, sondern auch für marktwirtschaftliche Autokratien; allerdings sehen diese nur selten von einer politischen Steuerung und Kontrolle der Wirtschaftsakteure ab, sodass die Friedenswirkung in dieser Konstellation sehr viel geringer ausfällt.
- 3) Je symmetrischer die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Staaten sind, desto geringer ist die Gefahr kriegerischer Auseinandersetzungen.
- 4) Handel trägt zum Frieden bei, weil er wirtschaftliche Interdependenzen erzeugt, die Krieg unter Nutzenkalkulationen unattraktiv machen. Darüber hinaus bedarf Handel

„Keine zwei Länder, in denen es McDonald's gibt, haben jemals Krieg gegeneinander geführt.“

der Kommunikation über staatliche Grenzen hinweg, was wiederum Anreize für Drittparteien liefert, die friedliche Regelung von Konflikten zu vermitteln.

5) Wirtschaftlicher Austausch fördert friedliche Beziehungen besonders dann, wenn er in internationale Organisationen und Regime eingebettet ist.

6) Der Handelsfrieden ist besonders stabil, wenn die Handelspartner eine entwickelte und prosperierende Volkswirtschaft aufweisen, wenn die Interdependenz einen hohen Grad erreicht hat und die Verflechtung vor allem im Finanzsektor besonders dicht ist.

7) Der demokratische Charakter der Handelspartner spielt eine entscheidende Rolle für die Friedenswirkung der wirtschaftlichen Interdependenz. Demokratien sind untereinander ökonomisch am dichtesten vernetzt, weil Unternehmen bereitwilliger mit anderen in Austausch treten, wenn sie in Staaten mit Rechtssicherheit lokalisiert sind und keine kriegerischen Verwicklungen zu befürchten sind.

Fasst man die Ergebnisse der vor allem quantitativen Forschung zusammen, so trägt Handel tatsächlich zum zwischenstaatlichen Frieden bei, aber nur in Form eines sogenannten „Kapitalistischen Friedens“ (capitalist peace), eingebettet in marktwirtschaftliche Beziehungen und eine dichte internationale Institutionalisierung. Eine stabile Friedenswirkung entfaltet dieser Kapitalistische Frieden darüber hinaus allein im Verhältnis von Demokratien untereinander. In Beziehungen zu sozialistischen Ländern (wie im Kalten Krieg) oder gar „Schurkenstaaten“ ist die Wirkung begrenzt.

Frieden braucht internationale Organisationen

Wenn Regierungen einen Krieg anstreben oder ihn für unvermeidlich halten, sind internationale Organisationen nicht in der Lage, den Frieden zu erzwingen. Ihre Mittel der Einflussnahme sind diplomatische Initiativen (beispielsweise Schlichtungsbemühungen), Anreize und Sanktionen, vor allem die geschickte Überzeugungsarbeit der von ihnen entsandten Vermittler. Nur in Extremfällen erteilt der UN-Sicherheitsrat ein militärisches Mandat, wobei sich ein Erfolg solcher Erzwingungsmissionen tendenziell eher selten einstellt. Die Hauptrolle internationaler Organisationen liegt in der Prävention gewaltsamer Konflikte, aber auch hier hängt die Wirkung stark vom Kontext ab. In der Untersuchung dieses Kontextes liegt ein Schwerpunkt der Heidelberger Forschungen zu den internationalen Beziehungen.

Internationale Organisationen können erstens zur Verbesserung der Information zwischen Staaten beitragen, zum Beispiel über Transparenz und Vertrauensbildung. So vermindern sie präventiv das sogenannte Sicherheitsdilemma, wonach ein Staat prinzipiell nie wissen kann, ob sein



PROF. DR. PETER SCHLOTTER forscht und lehrt seit 2005 am Heidelberger Institut für Politische Wissenschaft. Seine Arbeitsbereiche sind Friedens- und Konfliktforschung sowie Internationale Beziehungen, insbesondere Friedenstheorien, Europäische Integration sowie Konfliktprävention und -intervention. Von 1974 bis 2005 war Peter Schlotter wissenschaftlicher Mitarbeiter und zeitweise Vorstandsmitglied der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK). 1990 begleitete er als „Westberater“ den Planungsstab des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten der DDR während der Verhandlungen zur deutschen Einheit. Von 2002 bis 2008 leitete er die Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung (AFK), der wissenschaftlichen Vereinigung der Friedensforscher im deutschsprachigen Raum.

Kontakt: peter.schlotter@ipw.uni-heidelberg.de

heutiger Freund morgen sein Feind ist – eine extrem kriegsträchtige Konstellation. Sodann verringern sie zweitens die Überwachungskosten zwischenstaatlicher Verträge. Die 190 Staaten etwa, die dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen beigetreten sind, wären als Einzelne nicht in der Lage, seine Einhaltung zu überprüfen. Sie haben daher die Internationale Atomenergiebehörde in Wien mit dieser Aufgabe beauftragt, deren Experten den Teilnehmerstaaten ihre Kontrollergebnisse überlassen. Und drittens sozialisieren internationale Organisationen als norminstitutionalisierende Instanzen ihre Mitglieder in Verhaltensweisen ein, die den Zielen der Organisation angemessen sind.

Alle diese Funktionen – und das sei an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich betont – sind keine „Naturgesetze“. Vielmehr sind sie abhängig von den Machtkonstellationen, die sie hervorbringen, von der Organisationsdichte und dem Politikfeld. So hat die Forschung, unter anderem auch in Heidelberg, gut belegen können, dass internationale Organisationen, die fest und dicht institutionalisiert sind und sicherheitspolitische Aufgaben haben – beispielsweise die NATO –, ihre Aufgaben besser erfüllen als schwach institutionalisierte. Noch wichtiger ist die Beobachtung, dass Organisationen, die sich nur aus demokratischen Staaten zusammensetzen, bei der Konfliktprävention besonders erfolgreich sind, unter anderem, weil sich an sie ein vielfältiges Geflecht von gesellschaftlichen Akteuren anlagert, das Kooperationsnormen und kooperative Verhaltensweisen verstärkt. Dies lassen autokratische und totalitäre Regime per se ungern bis gar nicht zu. Gemischte oder gar rein autokratische internationale Organisationen – etwa die 1996 von China, Russland, Usbekistan, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan gegründete Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit – sind folglich weniger handlungsfähig und weisen eine schwache Leistungsbilanz bei der Kriegsverhütung und Konfliktregelung auf.

Frieden braucht Demokratien

Gesichert ist die empirische Beobachtung, dass Demokratien (hier in einer Minimaldefinition bestimmt als Regierungsform, in der die gesamte erwachsene Bevölkerung in fairen Wahlen abstimmen kann, niemand prinzipiell von politischer Aktivität ausgeschlossen ist und Rechtsstaatlichkeit vorherrscht) keine Kriege gegeneinander geführt haben – ein Befund, der in der Politikwissenschaft unter dem Terminus „Demokratischer Frieden“ zusammengefasst wird. Dies ist die eine Seite der Medaille, die andere ist: Demokratien sind durchaus in Kriege gegen Autokratien und Diktaturen gezogen oder haben koloniale Eroberungszüge unternommen. Insofern sind sie nicht generell friedlich, obwohl sie es ja eigentlich – zum Beispiel nach Kant – sein müssten. Denn wenn die Bürger eines demokratischen Staates darum wissen, dass sich Krieg nicht lohnt, dann müssten sie auch gegen Kriege sein, die gegen Autokratien

geführt werden. Und wenn checks-and-balances in Demokratien verhindern, dass Kriegstreiber-Parteien oder militante Eliten die Oberhand gewinnen, dann müsste dies nicht nur für Konflikte zwischen Demokratien gelten.

Dieser „Doppelbefund“ stellt die Forschung zum Demokratischen Frieden vor eine Fülle von Fragen. Zunächst wird – wie schon bei den beiden anderen Ecken des Dreiecks ausgeführt – deutlich, dass es sich beim demokratischen Sonderfrieden zwar um einen ziemlich robusten Befund handelt, aber nicht um ein „Gesetz“. Selbst wenn Demokratien bislang gegeneinander keine Kriege geführt haben, weil hier offenbar die Kombination von enger wirtschaftlicher Interdependenz, einem hohen interdemokratischen Institutionalisierungsgrad und der Herausbildung eines „Wir-Gefühls“ ihre Friedenswirkung entfaltet, so ist damit nicht gesagt, dass dies immer so bleiben muss.

Bleibt die Frage nach der zweifelhaften Friedfertigkeit der Demokratien gegenüber Autokratien und Diktaturen. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts finden wir nicht mehr die klassischen zwischenstaatlichen Kriege – zwischen Demokratien sowieso nicht, aber auch nicht gegen Autokratien oder zwischen ihnen. Mit „klassisch“ ist der Krieg um Macht und Territorium gemeint, geführt mit Massenarmeen und dem Ziel der Annexion oder Besetzung, ausgetragen in Schlachten zwischen regulären Streitkräften. Demgegenüber lassen sich heutzutage drei Idealtypen von militärischen Einsätzen beobachten, in allen waren Demokratien die aktiv treibende Kraft: Weltordnungskriege (zum Beispiel der Golfkrieg 1990/91), humanitäre Interventionen (zum Beispiel der Kosovo-Krieg 1999 oder zahlreiche UN-mandatierte Interventionen und Missionen) sowie Kriege, um einen Regimewechsel einzuleiten (zum Beispiel der Irak-Krieg 2003 oder die Intervention in Libyen 2011, die ursprünglich vom UN-Sicherheitsrat mit einer humanitären Zielsetzung mandatiert und von Frankreich, Großbritannien und den USA zu einem Anti-Regimekrieg erweitert wurde).

Diese „demokratischen Kriege“ sind Ausdruck der Janusköpfigkeit der liberalen Idee. Einer Staatenordnung, die bislang auf dem Prinzip der Achtung der Souveränität beruhte, wird eine normativ begründete „Superstruktur“ übergestülpt, nach der Demokratien militärisch eingreifen dürfen, wenn „Schurkenstaaten“ das Völkerrecht und die Menschenrechte fundamental verletzen oder Staaten aufgrund innerer Konflikte zerfallen. Diese Abgrenzung des „Wir“ gegen die „Anderen“ birgt viele Gefahren: Überheblichkeit und Selbstgerechtigkeit, die Verschleierung von profaner Machtpolitik als „Zivilisierungsmission“ sowie eine Teilung der Welt in die „guten“, die westlichen Demokratien, und diejenigen, die nicht zu diesem Kreis gehören. Außerdem besteht stets das Risiko, dass selbst normativ wohl begründete Kriege der Kontrolle entgleiten und durch

„Demokratien sind friedfertig, allerdings nur untereinander. Gegen Autokratien und Diktaturen sind sie durchaus bereit, in den Krieg zu ziehen.“

McDONALD'S AND WORLD ORDER

A FORMULA FOR PEACE?

PETER SCHLOTTER

Free trade, international organisation and democracy are the guarantors of peaceful relations between countries. This liberal peace idea is at the root of the concepts of world order that currently determine international politics. Several studies prove indeed that close economic ties between countries, whether democratic or not, greatly reduce the risk of war. It is also generally accepted that the diplomatic efforts of international organisations like the UN can prevent wars or stop them once they have begun. The factor of democracy, however, is an ambivalent one: It is true that democratic countries have not waged war against each other so far – a fact that is described by the term “democratic peace”. They are, however, quite willing to go to war against dictatorships or “rogue regimes”, and they are the driving force behind humanitarian interventions.

The readiness of democracies to use military force can be ascribed to the normative content of the liberal peace theory. The implied distinction between “we” and “the others” harbours many dangers, such as arrogance and self-righteousness, or the attempted disguise of mundane power politics as “civilising missions”. If it is true that trade and international organisations keep the peace mainly between democracies, the question remains why this is not the case at the periphery of this peace zone and beyond. Could it be that the current peace between nations – and that alone is the intent of the liberal peace idea – is based on the violent enforcement of global capitalism and democracy? If that were the case, it could not be justified by the concept of progress inherent to the liberal idea. That concept is obsolete in view of the contingency of history and its breaches of civilisation. ●

PROF. DR PETER SCHLOTTER joined the Heidelberg Institute for Political Science as professor of international relations in 2005. His interests are peace and conflict research and international relations, especially peace theories, European integration, and conflict prevention and intervention. From 1974 to 2005 he was a research fellow at the Peace Research Institute Frankfurt (PRIF) and also served on the board of this institution for a number of years. In 1990 he acted as counsellor to the GDR Foreign Office during the negotiations on the German reunification. From 2002 to 2008, Peter Schlotter headed the German Association for Peace and Conflict Studies, a scientific organisation of peace researchers in German-speaking countries.

Contact: peter.schlotter@ipw.uni-heidelberg.de

“Democracies are peaceful, but only towards each other. They are quite willing to go to war against autocracies and dictatorships.”

den Verlauf der militärischen Auseinandersetzungen am Ende das Gegenteil von dem herauskommt, was anfangs erstrebt wurde.

Ein Ergebnis der Forschung ist somit, dass der Doppelbefund des Demokratischen Friedens bezogen auf den Aspekt der Kriege mit Autokratien spezifiziert werden muss. Demokratien führen demnach offenbar keine zwischenstaatlichen Kriege klassischer Art mehr gegen autokratische Regime, allerdings sind sie durchaus bereit, militärische Gewalt im Namen liberaler Ideen einzusetzen, also beispielsweise zur Durchsetzung von Menschenrechten und Demokratie, aber auch zur Durchsetzung einer globalen kapitalistischen Marktwirtschaft.

Mehr Frieden als Krieg

Führt die Trias „Handel + Internationale Organisation + Demokratie“ also zu einer friedlicheren Welt? Die Antwort lautet: Ja, im Prinzip schon – allerdings nur unter der Voraussetzung, dass alle drei Bedingungen gegeben sind. In Beziehungen zwischen Demokratien und Diktaturen dagegen beziehungsweise in Fällen zerrütteter Staatlichkeit, in denen der von Thomas Hobbes (1588–1679) als „Urzustand“ bezeichnete Kampf „aller gegen alle“ herrscht, sind manche Demokratien durchaus dazu bereit, in den Krieg zu ziehen, um so die Ordnung wiederherzustellen. Die Frage, die sich hieraus ergibt, lautet: Warum gibt es militantere Demokratien und weniger militante?

Weiterhin tut sich ein großes Forschungsfeld für eine normative Theorie der internationalen Beziehungen auf: Der Krieg Frankreichs, Großbritanniens und der USA gegen Gaddafi etwa ist nach den Kriterien einer ethischen Beurteilung nicht das Gleiche wie beispielsweise die Grenzkonflikte 2011 zwischen Kambodscha und Thailand. Und schließlich: Wie lässt sich erklären, dass der liberale Frieden offensichtlich ein Janusgesicht hat? Auf der einen Seite sehen wir den zwischenstaatlichen Frieden, auf der anderen innergesellschaftliche Kriege in solchen Regionen, die in diesen (noch) nicht eingebunden sind. Könnte es sein, dass der gegenwärtige Staatenfrieden einer liberalen Weltordnung auf der gewaltgeladenen Durchsetzung von globalem Kapitalismus und Demokratie aufruht? Hoffnung macht, dass diese Entwicklung nicht überall gewaltsam verläuft und dass heute in der Welt mehr Frieden als Krieg herrscht. Zur Vorsicht mahnt allerdings, dass der Fortschrittsgedanke, der in die liberale Idee eingepflanzt ist, angesichts der Kontingenz der Geschichte und ihrer Zivilisationsbrüche überholt ist. Was uns heute optimistisch stimmt, kann schon morgen ins Gegenteil umschlagen. ●

Könnte es sein, dass der gegenwärtige Staatenfrieden auf der gewaltgeladenen Durchsetzung von globalem Kapitalis- mus und Demokratie aufruht?