



Sind Demokratien wirklich friedlich?

Zum neuen Forschungsprogramm der HSFK „Antinomien des demokratischen Friedens“

EDITORIAL

Im vergangenen Jahr wurde mit der Entwicklung der „Antinomien des demokratischen Friedens“ der Forschungsarbeit der Stiftung eine neue, vor allem aber eine gemeinsame Richtung gegeben. Nun gilt es, das Programm in den kommenden Jahren in Einzelprojekten konkret umzusetzen, diese aufeinander abzustimmen und gruppenübergreifende Forschungsvorhaben zu erarbeiten. Eine zentrale Rolle spielt dabei die profilierte Präsentation des Programms und seiner künftigen Ergebnisse. Ein Beispiel hierfür sind die *HSFK-Standpunkte*, die von dieser Ausgabe an nicht nur eine neue Gestalt, sondern mit den *Beiträgen zum demokratischen Frieden* darüber hinaus einen programmatischen Untertitel erhalten haben.

Mit der Leitfrage „Sind Demokratien wirklich friedlich?“ führt Harald Müller zum einen in die neu konzipierte Reihe, zum anderen in die Grundsatzfragen des neuen Forschungsprogramms ein und unterstreicht in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit einer stets selbstkritischen Reflexion der scheinbar selbstverständlichen Interdependenzen von Demokratie und Frieden.

Da sich die Perspektiven des Programms in den einzelnen Publikationsreihen widerspiegeln, werden sich die Autorinnen und Autoren in ihren Beiträgen – wenn auch nicht ausschließlich, so doch schwerpunktmäßig – mit den verschiedenen Aspekten des demokratischen Friedens auseinandersetzen, aber auch weiterhin Standpunkt zu aktuellen Thesen und Themen der Friedens- und Sicherheitspolitik beziehen.

Nicola Buskotte



Der Kosovo-Krieg als „humanitäre Intervention“: In dieses (Medien)Bild passen auch die drei Kinder aus Vitina bei Pristina, die im Juni 1999 die amerikanischen Kfor-Soldaten bei ihrer täglichen Patrouille mit einer eigenen US-Fahne begrüßen. Bild: dpa

Harald Müller

Demokratien sind friedlich. Die Gewalt in der Welt geht von denjenigen aus, die mit Intoleranz, Fundamentalismus, brutalem Machtstreben die der Demokratie zugrunde liegenden Prinzipien verletzen. Dieses Credo hat seit Immanuel Kant nicht nur eine ehrwürdige philosophische Ahnentafel, es bestimmt auch weitgehend unser Alltagsdenken über Krieg und Frieden sowie in weiten Zügen unsere Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Es kritisch hinterfragen zu wollen, mag manchem wie eine Ketzerei erscheinen.

Die Friedensforschung verdankt indes ihre Existenz der Neigung der Demokratie zur selbstkritischen Reflexivität. Die lebendige Demokratie ist sich der ständigen Risiken bewusst, das in der Eigendynamik ihrer Institutionen liegt. Sie hat sich von Anfang an nicht mit der Überlegung begnügt, dass es genüge, die Exekutive alle paar Jahre neu

wählen zu lassen. Sie hat die Gewaltenteilung eingeführt, nicht zuletzt die unabhängige Gerichtsbarkeit, um die Machtfülle der Exekutive einzuhegen. Sie hat die Rechnungshöfe installiert, um einen kritischen Blick auf den Umgang der Regierung mit dem guten Geld ihrer Bürgerinnen und Bürger zu werfen. Der Datenschutz soll die Sammel- und Austausch der Behörden im Zaum halten. Der Wehrbeauftragte dient als Frühwarnsensor für unerwünschte Entwicklungen in den Streitkräften. Frauenbeauftragte setzen sich für die Durchsetzung der Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern ein. Ausländerbeauftragte dienen dem Schutz der schwächsten Minderheit.

In diese Reihe gehört auch die Friedensforschung, obwohl sie aus gutem Grund keine Behörde ist, sondern unter dem besonderen Privileg und Schutz der Freiheit von Wissenschaft arbeitet. Auch die Friedensforschung ist dazu da, zugleich kritisch und konstruktiv die politische Praxis zu beobachten

und kreativ Handlungsoptionen für sie zu entwerfen. Ihr Auftrag leitet sich letztlich aus dem Friedensgebot des Grundgesetzes ab. Die Politik hat es für richtig gehalten, von unabhängigen Forschungseinrichtungen kritisch prüfen zu lassen, wie gut das grundgesetzliche Friedensgebot in die Praxis umgesetzt wird und was sich, um diesen Zweck zu erfüllen, gegebenenfalls besser machen ließe.

Demokratische Selbstgerechtigkeit – ein Gewaltisiko

Nun stellt sich die HSFK in ihrem neuen Forschungsprogramm „Antinomien des demokratischen Friedens“ die Aufgabe, die scheinbar selbstverständlichen Annahmen, die unser aller Denken nachhaltig prägen, neu zu überprüfen: dass nämlich Demokratien zwangsläufig friedlich und Demokratisierung nach westlichem Vorbild unter allen Umständen die vielversprechendste Friedensstrategie sei. Es geht uns darum, die Friedensfähigkeit der Demokratien, die wir aus Überzeugung bejahen, durch die präzise Analyse ihrer inneren Hindernisse zu stärken, mögliche Risiken zu erkennen und neue Handlungsoptionen für Friedenspolitik nach innen und außen zu öffnen. Dies entspricht der skizzierten Aufgabe der Friedensforschung, Denken und Handeln unserer Demokratie selbstkritisch zu reflektieren.

Antinomien des demokratischen Friedens – dieser vielleicht zunächst befremdende Titel verlangt natürlich nach Erklärung. Der demokratische Frieden – das ist die mittlerweile sehr populäre Theorie, dass Demokratie und Frieden zusammenhängen. Demokratien seien grundsätzlich friedlicher, sagt die eine Version. Demokratien führten zumindest keine Kriege gegeneinander, sagt die andere. Beide stimmen jedoch darin überein, dass Demokratisierung die erfolgversprechendste Friedensstrategie sei.

Die Untersuchung der Antinomien des demokratischen Friedens ist der demokratischen Herrschaftsform verpflichtet. Sie bestreitet auch die Richtigkeit der Theorien des demokratischen Friedens im Grundsatz nicht. Allerdings stellt sie den Anspruch, die inneren Spannungen dieser Theorien verstehen und Lösungen dafür entwickeln zu wollen. Denn die politischen

Folgen ihrer oberflächlichen Popularisierung sind höchst risikoträchtig. Die nicht mehr hinterfragte Selbstgewissheit der eigenen systemischen Überlegenheit hat das Außenverhalten der demokratischen Staaten zu prägen begonnen. Die Selbstverständlichkeit, mit der im Kosovo-Krieg der Bruch der völkerrechtlichen Entscheidungsregeln über Krieg und Frieden vollzogen wurde, stimmt nachdenklich. Fast noch nachdenklicher machen die nachträglichen Rechtfertigungen. Jürgen Habermas sieht die Kriegsentscheidung als „Vorgriff auf einen künftigen kosmopolitischen Zustand“¹, als ob nicht die Rechtfertigung gegenwärtigen Unrechts durch eine prophezeite goldene Zukunft zu den abgenutztesten Legitimationsfiguren von Gewalt handeln zählte; eine jüngst veröffentlichte völkerrechtliche Abhandlung hält die Übereinstimmung der NATO-Mitglieder für einen hinreichenden Rechtsgrund zur Kriegführung zum Zweck „kollektiver Sicherheit“ – außerhalb der eigenen Bündnisgrenzen!² Die Signale sind klar und beunruhigend: Johann Galtung hat von der „Arroganz der Demokratien“, Eric Remacle gar von „demokratischem Imperialismus“ gesprochen.

Im Bewusstsein dieser Risiken geht es uns darum, das berühmte Diktum von Woodrow Wilson, man müsse „die Welt sicher für die Demokratie machen“ umzukehren und dazu beizutragen, die „Demokratie sicher für die Welt“ zu machen, Demokratisierung als Friedensstrategie gegen ihre absichtswidrigen Risiken und Nebenwirkungen abzusichern.

Die Bändigung des Gewaltmonopols – eine immerwährende Notwendigkeit

Die Herausforderungen und Veränderungen des demokratischen Staatswesens durch die wachsende Entgrenzung oder Globalisierung sind Dauerthema der wissenschaftlichen Diskussion. Erstaunlicherweise hat sich dabei der Blick fast ausschließlich auf den Wohlfahrtsstaat gerichtet. Der „harte Kern“ des modernen demokratischen Rechtsstaats, seine Rolle als Inhaber des Gewaltmonopols, rückte dabei nur selten ins Blickfeld. Hier stellen sich aber die Probleme anders dar als im Felde der Wirtschafts- und Währungs-, der Umwelt- und Sozialpolitik. Lässt sich dort mit Recht fest-

stellen, dass der Staat seine Fähigkeit zu steuern und zu entscheiden, zu einem guten Teil eingebüßt hat, so liegt die Verfügung über das Gewaltmonopol zumindest in voll entwickelten, stabilen Gemeinwesen doch immer noch beim Territorialstaat, auch dann, wenn er sich in Allianzen eingefügt hat und an internationalen Organisationen kollektiver Sicherheit teilhat. Nun ist das Gewaltmonopol eine unabdingbare Voraussetzung des inneren Friedens und einer geordneten, friedlichen Außenpolitik nach außen hin. Ein Blick auf Länder, in denen es zerfallen ist – zum Beispiel Sierra Leone –, genügt vollkommen, um seinen Wert für inneren und äußeren Frieden zu bezeugen. Daraus allerdings die Folgerung abzuleiten, das Gewaltmonopol sei eine Er rungenschaft ohne Tücken und Gefahren, wäre trügerisch.

Historisch hat sich der demokratische Staat in drei, sich teilweise überlappenden Etappen entwickelt, deren jeweiliges Ergebnis Ebenen – gewissermaßen die Jahresringe – der heutigen Staatsorganisation bilden. Zunächst war dies das Gewaltmonopol mit seinen Bestandteilen Militär, Polizei, Geheimdienst, Steuererhebung und Gerichtsbarkeit. Es entstand ganz überwiegend noch in vorbürgerlicher Zeit als Sieg einer Adelsdynastie (mit jeweiliger Entourage) über ihre Konkurrenten und in der Sicherung dieses Sieges nach innen sowie in der Verteidigung und Ausdehnung der territorialen Herrschaft nach außen. Die Entstehung des modernen Staates ist von Bürgerkrieg und Krieg getrennt nicht zu erklären.

Als zweite Ebene entwickelten sich die Institutionen demokratischer und rechtsstaatlicher Kontrolle im Zuge von Industrialisierung, gesellschaftlicher Differenzierung und dem damit wachsenden Gewicht neuer gesellschaftlicher Schichten und Klassen. Dazu rechnen – wie schon angedeutet – die Parlamente und ihre Verwaltungen, die Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit, die Rechnungshöfe und jüngere Institutionen wie Ombudsleute, Datenschutzbeauftragte und Frauenbeauftragte.

Als Drittes traten die leistungs- und wohlfahrtsstaatlichen Funktionen und zugehörigen Organisationen hinzu. Sie sind Ergebnis der Kämpfe der Arbeiterbewegung, der Durchsetzungsfähigkeit wohlorganisierter Sonderinteressen von Interessengruppen und der Notwendigkeit, die Gesellschaft

durch soziale Kompromisse zu stabilisieren. Dazu zählen nicht nur die umfangreichen Instanzen der Sozial- und Gesundheitsverwaltung, sondern für diese Funktion werden heute auch jene älteren Einrichtungen genutzt, die als staatlich garantierte Zwangsverbände für eine Koordination staatlicher und privater Tätigkeit sorgen, etwa die Kammern.

Zwischen diesen drei Staatsteilen bestehen Interessengegensätze und unterschiedliche Handlungsorientierungen: Die Institutionen des Gewaltmonopols drängen nach einer Ausweitung von Handlungskompetenz und Ressourcen. Sie stoßen dabei auf den Widerspruch der Kontroll Ebene, die ihren Auftrag als „Wachhund“ der Demokratie wahrnimmt, und den Widerspruch der Leistungs- und Sozial Ebenen, der es um die Erweiterung der eigenen Ressourcen geht. Letztere teilt mit den Instanzen des Gewaltmonopols jedoch das Interesse, Kontrolle zugunsten der eigenen Handlungskompetenz und Leistungseffizienz zurückzudrängen. Die Koalitionen innerhalb des Staates sind instabil und wechselhaft.

Das Gewaltmonopol wird durch die späteren Bestandteile eingeeht. Es ist aber noch da und funktioniert, so wie das Stammhirn hinter Klein- und Großhirn funktioniert. Die Institutionen des Gewalt-

monopols führen stets ein beachtliches Eigenleben. Sie drängen auf Vermehrung der ihnen zur Verfügung gestellten Ressourcen, auf Verminderung von Transparenz, auf die Erweiterung ihrer Handlungskompetenz. Die Anstrengungen der Kontrollinstanzen versuchen sie zurückzudrängen.

Damit soll keine Diffamierung der Menschen, die in diesen wichtigen Behörden arbeiten, gemeint sein. Dort finden sich überwiegend überzeugte Demokraten, die davon ausgehen, dass ihr Dienst am Gemeinwesen unverzichtbar und notwendig ist und die – etwa als Polizisten im Grenzfall auch ihr Leben für das Gemeinwesen zu riskieren bereit sind. Es geht hier nicht um Subjektivität, sondern um das über Zeit beobachtbare Verhalten der Apparate als Ganzes. Sie stehen im demokratischen Gemeinwesen stets in einem Wettbewerbsverhältnis zu den Kontrollinstanzen und auch zur Zivilgesellschaft. Das Militär, zum Teil auch die Geheimdienste und die Polizei funktionieren nach dem Prinzip von Befehl und Gehorsam, das in Spannung zum demokratischen Entscheidungsverfahren liegt. Da jedoch auch die Demokratie auf die Sanktion durch die Repression als „ultima ratio“ nach innen und außen nicht verzichten will und kann, kann sie diesen Widerspruch nicht aufheben.

Die hier bestehende Spannung ist dauer-

Zerfallenes staatliches Gewaltmonopol in Sierra Leone: Ein Anhänger der Revolutionären Vereinigten Front (RUF) im Mai 1997 in Freetown, das in weiten Teilen von marodierenden Soldaten und Rebellenbanden beherrscht wird. Die als unberechenbar geltenden Rebellen der RUF haben sich auf Einladung der Putschisten mit aufständischen Teilen der Armee verbündet und gemeinsam mit ihnen die Hauptstadt geplündert.

Bild: dpa



Immanuel Kant um 1760

Quelle: Arsenij Gulyga, Immanuel Kant, 1981

„Nun hat aber die republikanische Verfassung außer der Lauterkeit ihres Ursprungs, aus dem reinen Quell des Rechtsbegriffs entsprungen zu sein, noch die Aussicht in die gewünschte Folge, nämlich den ewigen Frieden; wovon der Grund dieser ist. – Wenn (wie es in dieser Verfassung nicht anders sein kann) die Beistimmung der Staatsbürger dazu erforderlich wird, um zu beschließen, ob Krieg sein solle, oder nicht, so ist nichts natürlicher, als daß, da sie alle Drangsale des Krieges über sich selbst beschließen müßten (als da sind: selbst zu fechten, die Kosten des Krieges aus ihrer eigenen Habe herzugeben, die Verwüstung, die er hinter sich läßt, kümmerlich zu verbessern; zum Übermaße des Übels endlich noch eine den Frieden selbst verbitternde, nie (wegen naher, immer neuer Kriege) zu tilgende Schuldenlast selbst zu übernehmen), sie sich sehr bedenken werden, ein solch schlimmes Spiel anzufangen...“

Immanuel Kant: „Zum ewigen Frieden“

haft: Die Einhegung des Gewaltpotentials ist nie abgeschlossen, sie muss konzeptionell stets neu entworfen, in der politischen Praxis stets neu garantiert werden. Im Folgenden soll daher exemplarisch Licht auf Erscheinungen des politischen Lebens geworfen werden, die auf Brüchigkeiten und Gefährdungen des „demokratischen Friedens“ hinweisen.

Risikoscheue Bürger, risikomindernde Rüstung?

Als wichtigster Grund für den „demokratischen Frieden“ wird die Interessenlage der Bürgerinnen und Bürger und ihre Chance, diese Interessen über die demokratischen Institutionen politisch durchzusetzen, genannt. Die Menschen, so wird gesagt, scheuen die Risiken des Krieges, die Gefahr, an Leib, Leben und Eigentum beschädigt zu werden sowie die Folgekosten, die sich aus der Beseitigung der Zerstörungen ergeben. Wird den Betroffenen die Möglichkeit gegeben, über die Politik mitzubestimmen, so werden sie sich dagegen aussprechen. Bellizistische Politiker werden abgewählt. Das rationale, wohlfahrtsorientierte Nutzenkalkül wird so zum sichersten Garanten für ein friedlichen Außenverhalten.

Diese Überlegung enthält in sich jedoch den Keim einer Gegenargumentation: Was geschieht, wenn die Risiken und Kosten des Krieges begrenzt, ja nahezu auf null gebracht werden können? Die Anstrengungen der westlichen Demokratien scheinen genau in diese Richtung zu laufen. Sie bestreiten mehr als 60 Prozent der Weltmilitärausgaben, wobei ihr Anteil an Forschung und Entwicklung noch höher liegt. Sie haben damit auf absehbare Zeit die Grundlage für eine drückende Überlegenheit über jede mögliche Kombination von Gegnern geschaffen. Die neueste Entwicklung der Militärtechnik, die so genannte militärisch-technische Revolution, zielt darauf ab, Kriege mit drastisch gemindertem Risiko für die eigene Seite aus der Distanz und mit höchster Präzision und Feuerkraft frühzeitig beenden zu können. Die Vereinigten Staaten, unbestritten treibende Kraft innerhalb des westlichen Lagers und Leitbild der Verteidigungspolitik ihrer Verbündeten, investieren massiv in die Überlegenheit im gesamten Spektrum militärischer Auseinandersetzungen. Vor allem im Welt-



Auslandseinsatz zwischen Krisenprävention und Konfliktmanagement, bei dem Soldaten „Kämpfer“ und „Polizist“ zugleich sind: Hier nehmen deutsche Kfor-Soldaten in Prizren zwei mutmaßliche jugendliche Straftäter fest. Bild: dpa

raum soll Superiorität behauptet und ausgedehnt werden. Läuft womöglich die Verteidigungspolitik der westlichen Demokratien darauf hinaus, den Hemmschuh eines risikoscheuen Bürgerwillens abzustreifen?

Friedensethik, humanitäre Intervention?

Als weiterer wichtiger Grund für die Friedlichkeit der Demokratien werden die normativen Orientierungen der Bürgerinnen und Bürger genannt: Sie seien den Menschenrechten verpflichtet, an erster Stelle dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit; in ihrer Alltagspraxis haben sie die gewaltfreie Konfliktbearbeitung erlernt und übertragen diese Erfahrung auch auf die internationalen Beziehungen. Beide Orientierungen stärken den Willen zum Frieden und die Abneigung gegen den Krieg.

Ironischer- und tragischerweise liegt in dieser Werthaltung jedoch auch ein besonderes, demokratiespezifisches Kriegspotential, das sich in anderen Herrschaftsformen so nicht findet. Demokratien führen *gegeneinander* keine Kriege, weil sie ihregleichen weitgehend vertrauen. Gegenüber Diktaturen hingegen besteht ein tiefes Misstrauen. Der Achtung und Hochschätzung

der Menschenrechte im eigenen Land und bei den Freunden entspricht die Verachtung für diejenigen, die ihre Untertanen unterdrücken, malträtieren und töten. Misstrauen und Verachtung senken die Hemmschwelle gegen die Gewaltanwendung. Diese moralische Aversion der demokratischen Öffentlichkeit macht sie mobilisierbar.

Für eine solche Mobilisierung wohl am wichtigsten ist der Nachweis des Völkermordsyndroms im fraglichen Konflikt. Damit ist die moralische Schwelle des Kriegsgeschehens markiert, an der der Widerstand der Öffentlichkeit gegen einen militärischen Eingriff schmilzt. Die beharrliche Wiederholung des Begriffs „Morden“ durch den deutschen Verteidigungsminister vor und während des Kosovo-Krieges war ein beredtes Beispiel: Die „humanitäre Intervention“ bedarf der Betonung der „moralischen Differenz“. Hierzu gehört auch die Personifizierung, plastischer: die „Hitlerisierung“ des Gegners. Der Führer, gegen den interveniert wird, muss monströse Konturen annehmen. Milosevic, Karadzic, Saddam Hussein, Aided in Somalia oder der Terrorist Bin Laden sind solche Persönlichkeiten. Nicht zufällig verbinden wir mit Ruanda, wo es nicht zur Intervention kam, kein derartiges negativ etikettiertes Individuum.

Die Propagierung von moralischer Differenz und Hitlerisierung zielt auf die

Bresche in der Kriegsimmunität demokratischer Bevölkerungen und versucht sie zugunsten eines Durchbruchs zu vertiefen. Damit soll nicht gesagt sein, jede humanitäre Intervention sei moralisch falsch. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass die moralische Mobilisierung unter falschen Voraussetzungen betrieben wird.

Demokratische Öffentlichkeit, Mobilisierungsdiskurs?

Die kommunikativen Vorgänge der Mobilisierung entfalten die erforderliche Massenwirkung nur durch den Einsatz der modernen Medien. Nirgendwo ist die Pluralität, Allgegenwart und massive Nutzung der Medien so ausgeprägt wie in modernen Demokratien. Die Medienöffentlichkeit ist die Voraussetzung für den landesweiten, permanenten, umfassenden demokratischen Diskurs. Zugleich bietet sie jedoch auch denjenigen Kräften Anlaufstellen, die die Gewalthemmschwelle der Öffentlichkeit senken oder überwinden möchten.

Die Einprägung sprachlicher oder bildlicher Symbole, die für Identitätsbildung und Abgrenzung von größter Bedeutung sind, bedarf der ständig wiederholten, breiten Streuung, wie sie nur über Rundfunk, Fernsehen und die Presse, neuerdings auch über das Internet möglich ist. Die Wirkung von Bildern für den „Beweis“ des Völkermordsyndroms und die Personifizierung des Gegners als Voraussetzungen der „humanen Intervention“ kann nicht überbetont werden.

In unserer eigenen Gesellschaft sind Politik, Medien und Öffentlichkeit idealiter voneinander unabhängige Instanzen. In der Realität stellt sich dies oft anders dar. Die Öffentlichkeit kann Opfer selektiver Bilder und Symbole werden; durch rationale Schlussfolgerungen aus dieser Informationsbasis, aber auch durch Emotionalisierung kann sie Orientierungen und Anforderungen entwickeln, die bei ausgewogener Kenntnis der Sachlage nicht zustande gekommen wären. Diese Informationen können sowohl von der Politik wie von den Medien ihren Ausgang nehmen. Der amerikanische Einsatz in Somalia beispielsweise wurde durch konzentrierte, ständig wiederholte, eindrucksvoll bebilderte Nachrichten über das Leiden der Zivilbevölkerung aus diesem Lande eingeleitet,

der im US-Publikum die immer stärkere Forderung hervorrief, doch etwas für diese Menschen zu tun. Gerade die Privatisierung des Mediensektors hat den marktbedingten Zwang, durch die Wirksamkeit des Bildes Einschaltquoten zu verbessern, noch erhöht. Dies begünstigt die Produktion sensationsträchtiger und damit mobilisierungsfähiger Darbietungen.

Die Politik kann Opfer von Wellen solcher Forderungen werden, die ohne Risiko für die eigene Legitimation nicht abgeblockt werden können. Auf diese Weise können Politiker zu Entscheidungen veranlasst werden, die den eigenen Präferenzen widersprechen. So war die amerikanische Regierung im Fall Somalia zunächst nicht für ein Eingreifen, sah sich dann aber – mit Rücksicht auf den laufenden Wahlkampf – genötigt, den mediengetriebenen Forderungen der Öffentlichkeit zu entsprechen.

Die Medien können Opfer politischer Mobilisierungsstrategien werden; wenn sich die Möglichkeit eines militärischen Einsatzes auftut, konzentriert sich das Interesse der Medien, zumal der elektronischen, naturgemäß auf die Auftritte und Stellungnahmen der verantwortlichen Entscheidungsträger, von denen letztlich abhängt, ob die Soldaten in den Krieg geschickt werden. Auf diese Weise erhalten die politischen Führer eine wirksame Plattform, um auf ihre Öffentlichkeiten einzuwirken. Insoweit sie durch die eigenen Dienste oder Informationsflüsse im Bündnis über privilegierte Informationen verfügen, können sie diese im Sinne der eigenen politischen Ziele ausspielen. Die in manchen Demokratien anzutreffende Verquickung von Staat und Medien erhöht diese Chance noch. Auch die unabhängigen Medien können sich diesem Vorgang der Instrumentalisierung letztlich nicht entziehen.

Streitkräftereform, Abschied vom Bürger in Uniform?

Alle westlichen Demokratien haben einen tiefgreifenden Umstrukturierung ihrer Streitkräfte in Angriff genommen. Sie stehen vor dem Problem, wie das Militär professionalisiert und seine Effizienz gesteigert, zugleich aber die zivile Aufsicht über die Instanzen des Gewaltmonopols bewahrt und ziviles Denken innerhalb der Streitkräfte

Anmerkungen:

¹ Jürgen Habermas, Bestialität und Humanität, *Die Zeit*, 29. 4. 1999; vgl. die differenzierte Kritik von Lothar Brock, Normative Integration und kollektive Handlungskompetenz auf internationaler Ebene, in *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 2/1999, S. 323-348

² Michael Wild, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr nach dem Kosovo-Krieg. Versuch einer Systematisierung, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 15/2000, S. 622-631; zur Beurteilung des Einsatzes vgl. Peter Meyer, War der Krieg der NATO gegen Jugoslawien moralisch gerechtfertigt? Die Operation „Allied Force“ im Lichte der Lehre vom gerechten Krieg, in *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 2/1999, S. 287-322

³ Klaus Dieter Wolf, The New Raison D'Etat: International Cooperation Against Societies?, in: Mathias Albert, Lothar Brock, Klaus Dieter Wolf (Hg.), *Civilizing World Politics. Society and the Community Beyond the State*, Lanham et al., Rowman and Littlefield 2000, S. 119-132

erhalten werde kann. Diese Problematik betrifft natürlich auch die Reform der Bundeswehr. Sie sollte in einer breiten, öffentlichen Diskussion erörtert werden. Diese Diskussion wird aber von den Verantwortlichen der Verteidigungspolitik nicht gewünscht, wiewohl der Wehrbeauftragte und auch der Bundespräsident deutliche Worte gefunden haben.

Die Neudefinition der Hauptaufgabe aller westlichen Streitkräfte: Krisenprävention und -bewältigung, die begrenzten Ressourcen und sinkenden Mannschaftszahlen bringen gebieterisch die Entscheidung zwischen Wehrpflicht- oder Freiwilligenarmee auf die Agenda. Für viele gilt es als ausgemacht, dass nur die Wehrpflichtarmee die demokratische Kontrolle über die Streitkräfte gewährleistet, obgleich die Diktatoren des 20. Jahrhunderts ihre großen Kriege ausnahmslos mit Wehrpflichtarmeen geführt haben. Gleichwohl stellt sich die Frage, wie die Streitkräfte als bedeutendster Teil des staatlichen Gewaltmonopols der demokratischen Kontrolle unterworfen bleiben können, gegenwärtig in neuer und verschärfter Form.

Denn unabhängig davon, wie diese Diskussion ausgeht, sind zwei Grundlinien klar. Zum einen: Der Anteil und der Stellenwert der Berufs- und Zeitsoldaten nehmen auch in Deutschland auf Kosten der Wehrpflichtigen zu, auch wenn der Übergang zur Freiwilligenarmee nicht oder mit erheblicher Verzögerung erfolgt. Zweitens: Das Leitbild des Soldatenberufes wandelt sich ebenso rapide wie unvermeidlich, da sich die Aufgabe der Bundeswehr drastisch gewandelt hat. Das neue Leitbild wirft Probleme auf, die bewältigt werden können, aber nur, wenn sie reflektiert und gezielt angegangen werden. Im Ost-West-Konflikt war die zentrale Aufgabe des Soldaten, nicht eingesetzt werden zu müssen. Die grundlegende Mission war die Kriegsverhinderung. Heute geht es in erster Linie um Auslandseinsätze. Im Kontext der Krisenprävention und des Konfliktmanagements ist der einsatzfähige Soldat gefordert, der zugleich „Kämpfer“ und „Polizist“ sein muss. Die damit verbundene Ausbildung für das neue Leitbild ist für die Demokratie nicht unproblematisch. Sie stellt für die Bundeswehr an das bewährte Institut der Inneren Führung völlig neue, vom Gewohnten unterschiedliche Anforderungen.

Friedensbund der Demokratien, Entdemokratisierung der Staaten?

Internationale Organisationen gelten als besonders wichtiger Stabilisator des demokratischen Friedens, gleichsam als der Transmissionsriemen, über den sich die Friedlichkeit des demokratischen Gemeinwesens in die internationale Politik überträgt; Kant sprach vom „Friedensbund“. Eine der am heftigsten diskutierten Entwicklungen der letzten Jahre war jedoch gerade die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die Ebene der zwischen- oder – etwa in der Europäischen Union – der überstaatlichen Kooperation, die wenig oder gar keiner demokratischen Kontrolle unterliegt. Vor allem die Weiterentwicklung der europäischen Integration wurde unter dieser Perspektive kritisch hinterfragt. Unser Darmstädter Kollege Klaus Dieter Wolf sprach hier gar von einer „neuen Staatsraison“, einem gezielten Versuch der Exekutiven, den durch die Parlamentarisierungs- und Demokratisierungsprozesse auf nationaler Ebene verlorenen Handlungsspielraum durch die Verschiebung auf die europäische Ebene wiederzugewinnen.³

Dass eine solche Entwicklung besonders bedenklich ist, wenn es sich um Aspekte der organisierten Gewalt handelt, versteht sich von selbst. So stießen die mangelnde Transparenz und die außergewöhnlichen Privilegien von Europol auf entschiedene Kritik. Ebenso befremdend wirken die jüngsten Beschlüsse, dem Europäischen Parlament und der Öffentlichkeit Informationen über Aktivitäten des Rates in Sachen Verteidigungspolitik zu verweigern, unter dem höchst fadenscheinigen Vorwand, damit Sicherheitsbelange schützen zu wollen. Tatsächlich wären vergleichbare Vorgänge auf der nationalen Ebene wenigstens der parlamentarischen Kontrolle zugänglich.

Dies fügt sich in eine Entwicklung, in der wesentliche Änderungen in der Ausrichtung der westlichen Allianzen NATO und WEU ohne Beteiligung der Parlamente beschlossen wurden und – in der Ratifikation des Amsterdamer Vertrages – die Parlamente das Beschlossene lediglich nachträglich abnicken konnten. Auch die Beteiligung an militärischen Einsätzen war auf Allianz-ebene so festgeklopft, dass eine Ablehnung

durch die nationalen Parlamente einen riskanten Eklat bedeutet hätte. Die Integration der Demokratien in internationale Organisationen verlangt von ihnen Beweise ihrer Organisationsloyalität – anders ließe sich der Prozess der Befestigung des Friedens, der auf dem positiven Rückkopplungskreis wachsenden Vertrauens beruht, nicht realisieren. Damit entsteht jedoch zugleich ein Loyalitätsdruck auf die nationalen Entscheidungen, der der Entscheidungsbeteiligung der Bevölkerung zuwiderläuft.

Die internationalen Organisationen führen die Exekutiven zusammen, sicherheitspolitische Organisationen vorzugsweise deren militärische Teile, zu deren Kontrolle auf der inter- und supranationalen Ebene kein den nationalen Parlamenten entsprechendes Äquivalent existiert. Auf die nationale Ebene schlägt die übernational getroffene Entscheidung sodann als „Sachzwang“ durch, dem entgegenzutreten wesentliche nationale Interessen („Bündnisfähigkeit“, „Verlässlichkeit“) verletzen würde. Internationale Organisationen produzieren auf diese Weise durchaus Entscheidungen, die durch den nationalen Konsens in ihren Mitgliedstaaten nicht gedeckt sind; man denke an die Nachrüstungsentscheidung der NATO. Hebelt die ansonsten so segensreiche Integration, hebeln die Institutionen der westlichen Sicherheitsgemeinschaft womöglich die demokratische Kontrolle aus, die doch die Grundlage des demokratischen Friedens darstellt?

Wohlfahrtssteigernde Globalisierung, Destabilisierung der Demokratien?

Was wir heute als Globalisierung bezeichnen, ist von den entwickelten Demokratien ausgegangen. Ihre Transparenz und Offenheit, ihr Wohlfahrtsstreben und die von Staatsinterventionen kaum mehr behinderte Innovations- und Expansionstätigkeit ihrer Unternehmen haben eine beispiellose weltweite wirtschaftliche Vernetzung geschaffen. Diese an sich begrüßenswerte Entwicklung belastet die Demokratien aber mit zwei Folgeerscheinungen, die ihre Stabilität infrage stellen können: Zum einen treibt der rapide Wandel Menschen in die Unsicherheit und Orientierungslosigkeit. Für einen Teil der Bevölkerung bringt der

globale Wettbewerb erhebliche soziale Risiken und eine Verschlechterung der Lebensbedingungen mit sich. Hinzu tritt die erhöhte Schwierigkeit für die Menschen, dass ihre Orientierungen und Identitäten infrage gestellt werden. Zum anderen hat die Globalisierung auch die Wanderungsbewegungen über nationale Grenzen hinweg beschleunigt. Was einerseits eine kulturelle, häufig auch wirtschaftliche (Stichwort Greencard) Bereicherung der westlichen Gesellschaft darstellt, wird andererseits gerade von den unter der Destabilisierung von festen Erwartungen Leidenden als Bedrohung und Provokation empfunden.

Diese Prozesse enthalten für die Demokratien ein doppeltes Risiko. Ihre Stabilität beruht auf der diffusen Zustimmung der Mehrheit ihrer Bürgerinnen und Bürger, die sich im Grundsatz mit den Idealen und Normen der Demokratie identifizieren, auch wenn sie einzelne Entscheidungen ablehnen und eher der Opposition als den Regierungsparteien anhängen mögen. Als zweiter Pfeiler der Zustimmung tritt die durchschnittliche Zufriedenheit mit der staatlichen Leistungsbilanz hinzu.

Die von der Globalisierung ausgehenden Verunsicherungen und Unzufriedenheiten unterspülen beide Stabilitäts Pfeiler; die Zustimmung zur Demokratie kann zurückgehen. Der säkulare Fall der Wahlbeteiligung mag hierfür ein Symptom sein. Die Reaktionen eines nicht unerheblichen Teils der Bevölkerung auf die Migration bedroht überdies den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft, bedroht den demokratischen Grundkonsens mit einer nicht ungefährlichen Spaltung: Der rechte Rand der Gesellschaft hat den Wertekonsens der Gewaltfreiheit, der Verteidigung der Menschenrechte und der Toleranz längst verlassen.

Die Politik ihrerseits läuft Gefahr, mit ihren Therapieversuchen die Risiken eher zu verschärfen als zu bewältigen. Der Versuch, den inneren Konsens zu befestigen, indem die Mehrheit der Eingewanderten, die de facto Bürger – wenn auch ohne deutschen Pass – geworden sind, von der Partizipation ausgeschlossen wird, mindert den Demokratiegrad des Gemeinwesens, ohne die extremistischen Verletzer des demokratischen Konsens wieder in die Normengemeinschaft zurückzuholen.

Der demokratische Friede ist ein Friede der Demokratien. Verlieren indes die demo-

kratischen Grundnormen ihre politische Bindewirkung auf die Bürgerinnen und Bürger und werden die demokratischen Institutionen ausgehöhlt, dann ist auch Gefahr für die Friedenswirkung der Demokratie im Verzug.

Friedensstrategie Demokratisierung, Verschärfung von Konflikten?

Der demokratische Frieden legt als wirksamste Friedensstrategie „Demokratisierung“ nahe. Tatsächlich ist die auswärtige Politik der westlichen Länder mittlerweile von der Idee durchdrungen, die eigene Sicherheit am besten und schnellsten erreichen zu können, wenn sich das globale Umfeld nach ihrem Muster demokratisiert. Was jedoch in der Theorie so klar und einfach aussieht, stellt sich in der Praxis komplex und schwierig dar. Der Prozess der Demokratisierung ist – bei hoher Mobilisierung und Verunsicherung und noch schwach ausgeprägten demokratischen Institutionen – nämlich durchaus gewalttätig. Transitionsgesellschaften sind häufig nur schwach integriert, Vergemeinschaftung besteht innerhalb von Segmenten, die sich feindlich gegenüberstehen: Ethnien, Clans, Religionsgemeinschaften. Wahlen bringen in solchen Verhältnissen leicht die Gefahr mit sich, dass die Gewinner die Ressourcen des Staates dafür einsetzen, die Verlierer von der Beteiligung an Macht und Wohlfahrt auszuschließen und sie subtil oder brutal in ihren Rechten einzuschränken. Wahlergebnisse werden daher nicht anerkannt, Wahlen werden zum Auslöser von Unruhen oder Bürgerkriegen.

Die alten Eliten versuchen ihrerseits, die hohe Verunsicherung und Mobilisierbarkeit der Bevölkerung zu ihren eigenen Gunsten zu nutzen. Ethno-Populismus oder Nationalismus ist das geeignete Vehikel für ihre Zwecke. Die Propagierung von inneren oder äußeren Feindbildern dient dem Zweck der Machterhaltung. Offene Debatte wird zum Vehikel der Gewaltpropaganda. Ganz besonders gilt dies im Nachgang zu Kriegen und Bürgerkriegen; die Narben sind noch frisch, die Feindbilder lebendig, Rachegefühle weit verbreitet.

Die besonderen inneren Verhältnisse von Transformationsländern und ihre Wirkungen nach außen lassen den demokratischen

Weiterführende Literatur:

Ernst-Otto Czempiel, Kants Theorem. Oder: Warum sind Demokratien (noch immer) nicht friedlich?, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1/1996, S. 79-102

Bruce Bueno de Mesquita, James Morrow, Randolph M. Siverson, Alastair Smith, An Institutional Explanation of the Democratic Peace, in: American Political Science Review 4/1999, S. 791-807

Nils Peter Gleditsch, Havard Hegre, Peace and Democracy. Three Levels of Analysis, in: Journal of Conflict Resolution 2/1997, S. 283-310

Martin Kahl, Ulrich Teusch, Zur Bedeutung interner Verfaßtheit für das auswärtige Verhalten von Staaten, in: Carlo Masala, Ralf Roloff (Hg.), Herausforderungen in der Realpolitik. Beiträge zur Theoriebildung in der Internationalen Politik, Köln 1999, S. 227-268

Thomas Nielebock, Frieden zwischen Demokratien: Ein empirisches Gesetz in der Internationalen Beziehung auf der Suche nach seiner Erklärung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 2/1993, S. 179-193

James Lee Ray, Democracy: On the Level(s), Does Democracy Correlate with Peace, in: John A. Vasquez (ed.): What Do We Know About War, Lanham et al. 2000, S. 299-316

Thomas Risse-Kappen, Wie weiter mit dem „demokratischen Frieden“?, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 2/1994, S. 367-392

Volker Rittberger, Zur Friedensfähigkeit von Demokratien: Betrachtungen zur politischen Theorie des Friedens. in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 44/1987, S. 3-12

Bruce M. Russett, Grasping the Democratic Peace, Princeton 1993

Bruce M. Russett, Harvey Starr, From Democratic Peace to Kantian Peace: Democracy and Conflict in the International System, in: Manus Midlarsky (ed.), Handbook of War Studies, Ann Arbor 2000², S. 93-128

Frieden nicht, wie erhofft, wirken. Selbst in als stabil geltenden „alten“ Demokratien in der Dritten Welt herrscht häufig ein hohes Gewaltniveau, z. B. in Indien oder Sri Lanka. Dies macht Demokratisierung nicht von vornherein und immer zu einer falschen Strategie. Sie ist freilich als Friedensstrategie kein Selbstläufer mit Erfolgsgarantie. Vielmehr ist zunächst eine sorgfältige Lageanalyse erforderlich, um die Risiken und Aussichten von Schritten in Richtung Demokratie in der jeweiligen Konfliktsituation richtig einschätzen zu können. Dabei muss das Risiko bedacht werden, dass anderswo bewährte Konzepte demokratischer politischer Herrschaft in den jeweiligen Kontexten – etwa in ethnisch tief gespaltenen, hoch mobilisierten Gesellschaften – auch gewaltfördernd wirken können. Die demokratischen Institutionen müssen so konstruiert sein, dass sie mit den gesellschaftlichen und kulturellen Gegebenheiten vor Ort harmonieren können. Auch muss Demokratisierung mit zusätzlichen Maßnahmen flankiert werden, um ihre spezifischen Risiken Demokratisierungsprozessen einzuhegen.

Selbstkritik tut Not

Diese illustrative Aufreihung von Beispielen gibt die Gesamtheit der „Antinomien“ keineswegs erschöpfend wieder. Sie verdeutlicht aber die Tücken, die die allzu große Selbstgewissheit der eigenen Friedlichkeit in unseren Gemeinwesen beinhaltet. Die politische Bedeutung dieses Problems ist klar: Es geht letzten Endes um Krieg und Frieden, auch um den inneren. Und es geht um die

richtige Art, auf unsere internationale Umwelt einzuwirken.

Fukuyamas liberal-demokratischer Triumphalismus über das vermeintliche „Ende der Geschichte“ ist auf nahezu einhellige Kritik gestoßen. Aber ein Funke der endzeitlichen Selbstzufriedenheit der Demokraten mit sich selbst steckt in uns allen. Dieser Funke ist zugleich ein Funke des Unfriedens. Die Demokratien unterhalten untereinander wesentlich intensivere Beziehungen als mit der nichtdemokratischen Außenwelt. Ihre Sicherheits- und Wirtschaftsgemeinschaften tendieren dazu, die wechselseitige Identifikation und Loyalität zu verstärken und die Abgrenzung gegen die nichtdemokratischen Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaft zu verstärken. Für die Außenwelt kann dies bedrohlich wirken, Konflikte mögen so verschärft werden. Damit der demokratische Friede sich wirklich durchsetzt, bedarf es der selbstkritischen und gründlichen Selbst-

reflektion, auf deren Grundlage sich Handlungsoptionen entwerfen lassen, um den Risiken entgegenzuwirken. Diesem Ziel hat sich das Forschungsprogramm der HSFK verschrieben.



Prof. Dr. Harald Müller (Jahrgang 1949) ist Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der HSFK, Leiter der Forschungsgruppe „Rüstungskontrolle und Abrüstung“ und

Professor für Internationale Beziehungen an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 vom Land Hessen gegründet, arbeitet mit rund 30 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Forschungsgruppen zu den Themen: Rüstungskontrolle und Abrüstung, Internationale Organisation, Entwicklung und Demokratie sowie Gewaltprävention und Konfliktintervention. Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Neben den *HSFK-Standpunkten* gibt das Institut mit den „HSFK“- und „PRIF-Reports“ wissenschaftliche Analysen aktueller Probleme und politische Empfehlungen in deutsch und englisch heraus. Die „Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konflikt-

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück G 2588, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

forschung“ stellen darüber hinaus die grundlegenden Forschungsergebnisse des Instituts dar. Mit dem „Friedensgutachten“ legen die HSFK und die beiden Friedensforschungsinstitute IFSH und FEST seit 1987 ein gemeinsames Jahrbuch vor, das die laufenden Entwicklungen in der Friedens- und Sicherheitspolitik analysiert und kommentiert.

V.i.S.d.P.: Nicola Buskotte, Presse- und Öffentlichkeitsreferat der HSFK, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main, Telefon (068) 95 91 04-0, Fax (069) 55 84 81

E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Angabe der Quelle und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design und Layout: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Druck: CARO Druck
ISSN 0945-9332