Ein liberales Dilemma

Zwischen Respekt vor Souveränität und Pflicht zur Intervention

Von Georg Sørensen

Nach dem Ende des Kalten Krieges, den Anschlägen vom 11. September und dem Krieg im Irak ist es schwieriger geworden, sich auf ein Weltbild zu einigen. Die einen gehen davon aus, dass die Dominanz der USA zu einem neuen Gleichgewicht im Machtwettbewerb führen muss, mit ausgeprägten transatlantischen und innereuropäischen Konflikten. Doch das trügt: Trotz mancher Meinungsdifferenzen sind die Beziehungen zwischen den westlichen Mächten keineswegs von feindseliger Rivalität und Machtkämpfen gekennzeichnet. Andere glauben, der internationale Terrorismus sei das bestimmende Merkmal der neuen Weltordnung. Aber diese Einschätzung führt ebenso in die Irre. Es ist unwahrscheinlich, dass der internationale Terrorismus sich zu einer grundlegenden Bedrohung für die westlichen Gesellschaften auswachsen wird.

Aber worum geht es dann wirklich? Im Mittelpunkt steht die Frage nach den liberalen Werten als Grundlage der Weltordnung. Die Situation ist heute tatsächlich liberaler als je zuvor: Liberale Staaten dominieren, die liberale Demokratie hat sich als Staatsform in vielen Teilen der Welt weitgehend durchgesetzt: das Washingtoner Forschungsinstitut Freedom House stuft in seiner Jahresbilanz 2006 insgesamt 90 Länder als „frei“ ein, gegenüber 43 im Jahr 1972. Fast überall findet eine Wirtschaftsordnung Unterstützung, die auf Privateigentum und Marktwirtschaft, die weitgehend von staatlicher Steuerung frei ist, beruht. Und schließlich werden in der Millenniumserklärung, die von mehr als 150 Staaten und den Vereinten Nationen übernommen wurde, fundamentale liberale Werte wie Freiheit, Solidarität und Gleichheit proklamiert.

Aus liberaler Perspektive ist damit dennoch nicht alles gut. Demokratischer Fortschritt ist in vielen Ländern nicht sicher, in der Weltwirtschaft halten sich weiter Protektionismus und sehr viele illiberale Elemente. Die Unterstützung liberaler Werte in der Millenniumserklärung ist in vielen Fällen eher rhetorisch. Manche Regime, die diese Werte formal unterstützen, sind autokratisch und repressiv.

Angesichts dieser Situation ist es an den liberalen Staaten, eine Kernfrage zu beantworten: Was ist eigentlich eine liberale Weltordnung? Wir kennen die abwehrende Entgegnung: Was soll das Gerede über die liberale Weltordnung auf der Grundlage von Freiheit und Rechten? Freiheit und Rechte für wen? Und was haben wir von Euch zu befürchten, falls wir uns Euren Bedingungen verweigern?

Liberale haben keine eindeutige Antwort auf diese Fragen, und deshalb gibt es auch keinen Entwurf für eine liberale Weltordnung. Für Liberale ist Freiheit eine hochkomplexe Angelegenheit. Die liberale Vorstellung von Freiheit kann auf zwei sehr unterschiedliche Weisen interpretiert werden. Darum geht es in Isaiah Berlins berühmtem Essay über die zwei Freiheitsbegriffe. Negative Freiheit heißt Autonomie, Selbstbestimmung, Wahlfreiheit, die Möglichkeit ohne Behinderung durch andere zu handeln. Positive Freiheit bedeutet hingegen, sein eigener Herr zu sein. Um aber sein eigener Herr zu sein, darf man nicht durch Krankheit, Armut, Unwissenheit oder Tyrannei unterdrückt sein.

Erlangung und Sicherung positiver Freiheit verlangt nach Einmischung. Man könnte dies den „intervenierenden Liberalismus“ nennen. Zur Sicherung negativer Freiheit bedarf es eines vollkommen anderen Vorgehens, nämlich Menschen (und Staaten) in Ruhe zu lassen, sie ihren eigenen Weg finden zu lassen. Ihre Freiheit sollte selbstbestimmt sein, was eine interventionistische Politik ausschließt. Länder, die sich selbst überlassen werden, schaffen es aber möglicherweise nicht, womöglich brechen sie ganz zusammen, wie man am

Summary:

The dilemma of a liberal world order

A core issue of the current world order is the liberal value dilemma: how to effectively advance liberal values that we take to be universal without undermining through those same efforts what we seek to achieve? One core aspect of this is the treading of a balance between Liberalism of Restraint and Liberalism of Imposition. Do too little, and we go nowhere; do too much, and we become liberal imperialists. Successfully confronting the value dilemma is a precondition for constructing a stable and sustainable liberal world order.

Beispiel von *failed states* und *failing states* wie Somalia, Sudan, Sierra Leone oder Kongo sieht. Nach dem Prinzip der negativen Freiheit sind Scheitern und Leiden das Problem dieser Länder, nicht das anderer Staaten. Der Respekt vor der Souveränität und Unabhängigkeit sogar der schwächsten Staaten hat Vorrang. Diese Sichtweise und das daraus abgeleitete Verhalten kann man als „zurückhaltenden Liberalismus" bezeichnen.

Die Förderung der Freiheit ist also viel komplexer, als es auf den ersten Blick erscheint – vor allem, weil Liberale beide Elemente, die negative und die positive Freiheit, schätzen. Damit sich Freiheit entfalten kann, bedarf es eines Entscheidungsspielraums und einer autonomen Sphäre. Das ruft nach Selbstbestimmung, nach der Möglichkeit, ungehindert handeln zu können. Hierin liegt der Wert der negativen Freiheit. Andererseits sind auch bestimmte Voraussetzungen nötig, damit Freiheit sich voll entwickeln kann. Unterdrückung, Armut, Unwissenheit und Tyrannei stehen der Freiheit im Wege. So stellt sich wieder die Frage nach der Intervention: Soll man einfach in ein Land hineingehen und die Hindernisse aus dem Weg räumen?

Der zurückhaltende Liberalismus dominierte die liberale internationale Politik während des Kalten Krieges. Das Prinzip der Souveränität vermittelt am besten das Kernelement negativer Freiheit, das der zurückhaltende Liberalismus verkörpert. Souveränität beinhaltet die Freiheit von Intervention, also das Recht eines Staates, seine Angelegenheiten ohne Einmischung von außen zu regeln. Viele ehemalige Kolonialstaaten wurden nach dem Zweiten Weltkrieg in eine rechtliche Unabhängigkeit entlassen. Dies geschah nicht etwa deshalb, weil sie plötzlich die Fähigkeit erworben hätten, auf eigenen Füßen zu stehen, sondern weil Kolonialismus als grundlegend verwerflich und nach der Resolution der UN-Vollversammlung von 1960 sogar als Verbrechen eingestuft wurde. Aufgrund dieser neuen Norm stand den ehemaligen Kolonien die Souveränität zu. So wurde weltweit grundlegend ein Regime der negativen Freiheit etabliert.

Risiken der Nichtintervention

Souveränität bringt das Prinzip der Nichtintervention mit sich. Unglücklicherweise führte diese Situation für die Bevölkerungen schwacher Staaten nicht zu einer größeren Sicherheit im eigenen Land. Im Gegenteil, Eliten können zu selbstsüchtigen Raubtieren werden. Das Land kann im Chaos versinken, und gewalttätige Konflikte können sogar zum Ende des Staates führen. Die Freiheit staatlicher Selbstbestimmung ist gleichbedeutend mit Unfreiheit für die Bürger solcher Staaten.

Ein zurückhaltender Liberalismus garantiert den Menschen also keine wirkliche Freiheit. Ein Liberalismus der Zurückhaltung hat sich in den fünf Jahrzehnten nach 1945 international immer weiter ausgebreitet. Trotz des registrierten Fortschritts und einer eher dünnen liberalen Ordnung auf globaler Ebene bleiben ernsthafte Probleme: Elf Million Kinder sterben jedes Jahr an Nahrungsmangel und vermeidbaren Krankheiten, auch bleiben die drastischen Einkommensunterschiede bestehen. 1,2 Milliarden Menschen leben von weniger als einem Dollar am Tag, 815 Million Menschen sind unterernährt. Zudem gibt es in vielen Ländern eklatante Verstöße gegen die Menschenrechte. Dies gilt nicht nur für autoritäre Systeme, sondern auch für semidemokratische Staaten. Staatliche Eliten müssen daher diszipliniert werden. Wo inländische Kräfte zu schwach sind, muss international gehandelt werden.

Seit dem Ende des Kalten Krieges erkennen die USA und andere führende liberale Staaten die Probleme, die mit einer strikten Respektierung des Souveränitätsprinzips einhergehen können; dies haben sich im Jugoslawien-Krieg drastisch manifestiert. Die damalige Debatte um die militärische Intervention hat zu einer inzwischen viel stärkeren Betonung der positiven Freiheit und damit der Einmischung geführt. Ausbeutung, Brutalität und Ungerechtigkeit sind für viele schwache Staaten charakteristisch. Die Betonung der positiven Freiheit und der Einmischung ist ein Versuch, das zu korrigieren. Sie ist natürlich

Georg Sørensen [Foto: Alexandra Wessel]

Georg Sørensen ist von Januar bis Juni 2007 Gast der Abteilung „Transnationale Konflikte und internationale Institutionen". Er ist Professor für Internationale Politik und Wirtschaft an der Universität Aarhus, Dänemark. Am WZB arbeitet er an seinem Projekt „Liberalism's Finest Hours? World Order and Disorder in a New Century".

georgs@ps.au.dk

auch ein Zeichen für die liberale Vorherrschaft in der Welt. Und sie ist auch eine Reaktion auf den Umstand, dass die Förderung liberaler Werte seit dem 11. September 2001 eine Frage der nationalen Sicherheit ist, insbesondere für die USA.

Selbst im Fall bester Absichten ist liberale Intervention in ihrer extremen Form problematisch. Wenn Außenstehende kommen und das Staatswesen ganz übernehmen, besteht immer das Risiko paternalistischer Verhaltensweisen, nach dem Motto: „Wir wissen, was für andere am besten ist." Immanuel Kant hält Paternalismus für „den größten denkbaren Despotismus", weil die „Untertanen" behandelt werden wie „unmündige Kinder, die nicht unterscheiden können, was ihnen wahrhaftig nützlich oder schädlich ist". Eine Politik der Intervention wird höchstwahrscheinlich die missliche Lage noch weiter verschärfen. Manche Gruppen werden aus Protest illiberale religiöse oder ethnische Werte annehmen und vertreten, wie die aktuelle Lage im Irak zeigt.

State-building von außen?

Die wichtigere Frage ist aber, wie viel Außenstehende überhaupt erreichen können, wenn es um die Etablierung freiheitlicher Bedingungen geht. Fünf Jahrzehnte der Entwicklungshilfe haben keine nachhaltigen Ergebnisse gebracht. Jedes Jahrzehnt war von einer neuen Mode bestimmt, wie die Entwicklungshilfe am besten funktionieren sollte: In den 1960er Jahren engagierte man sich für die Industrialisierung, in den 1970er Jahre entwickelte sich die Idee von den materiellen Grundbedürfnissen, die zu befriedigen seien, im darauf folgenden Jahrzehnt ging es um die Stärkung der Infrastruktur, in den 1990ern konzentrierte man sich auf die verantwortungsbewusste Regierungsführung – das Schlagwort war *good governance*. Heute liegt das Hauptaugenmerk auf Macht und informellen Institutionen. Diese Moden sind ein Indiz für die fortgesetzte Suche nach Lösungen, die dauerhaft und effektiv sind. Der amerikanische Politologe Francis Fukuyama kam in einer aktuellen Analyse der Versuche eines von außen auferlegten *state building* zum Ergebnis, dass diese Bemühungen nicht nur unzureichend sind, sondern etwa in Schwarzafrika im Laufe der Zeit die institutionelle Leistungsfähigkeit untergraben haben.

Wenn es inakzeptabel ist, schwache Staaten sich selbst zu überlassen, und wenn die vollständige Übernahme dieser Staaten ebenso verwerflich ist, dann sind mit Fingerspitzengefühl erarbeitete Kompromisse zwischen den beiden Extremen der einzig mögliche Weg. Solche Kompromisse werden immer *trade-offs* und brüchige Lösungen mit sich bringen, die als „zu wenig" oder „zu viel" kritisiert werden können. Weder die Vereinigten Staaten noch andere liberale Staaten können dieser Debatte und komplexen Entscheidungen, die sich daraus ergeben, entrinnen.

Eine Kernfrage der geltenden Weltordnung ist das liberale Wertedilemma: In welcher Weise können liberale Werte gefördert werden, ohne im selben Prozess liberale Prinzipien zu unterminieren? Ein Kernpunkt ist dabei das Balancieren zwischen „Liberalism of Restraint" (zurückhaltendem Liberalismus) und „Liberalism of Imposition" (intervenierendem Liberalismus). Tue zu wenig, und nichts passiert; tue zu viel, und liberaler Imperialismus droht. Ein erfolgreicher Umgang mit dem liberalen Wertedilemma ist eine unumgängliche Voraussetzung für eine stabile und dauerhafte liberale Weltordnung.

Werte im Widerspruch

Das Strategiepapier zur Nationalen Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten für das Jahr 2006 betont sowohl den zurückhaltenden als auch den intervenierenden Liberalismus, ohne das Problem dieses Widerspruchs zu thematisieren – um von einer Lösung ganz zu schweigen. Über intervenierenden Liberalismus sagt das Dokument: „The United States must defend liberty and justice because these principles are right and true for all people everywhere. The nonnegotiable demands of human dignity are protected most securely in democracies. The United States will work to advance human dignity in word and deed (. . .)." Dies entspricht einer Forderung nach der universellen Geltung liberaler Werte. Bezüglich des zurückhaltenden Liberalismus heißt es: „We have a responsibility to promote human freedom. Yet freedom cannot be imposed; it must be chosen. The form that freedom and democracy take in any land will reflect the history, culture, and habits unique to its people." Dies entspricht einer Betonung von Autonomie und Selbstbestimmung als zentrale liberale Werte.

Das Strategiepapier sagt also aus, dass Freiheit nicht aufgezwungen werden kann – und dass Freiheit aufgezwungen werden muss. Dieser Widerspruch ist kein Problem der Vereinigten Staaten allein, selbst wenn die stärkste Großmacht der Welt es besonders ernst nehmen muss. Die Spannung zwischen Zurückhaltung und Intervention betrifft den Liberalismus im Ganzen. Alle Staaten und Völker, die Freiheit fördern wollen, müssen damit zurechtkommen.

Ein zentrales Problem der gegenwärtigen Weltordnung ist also das liberale Wertedilemma: Wie sind liberale Werte, die wir für universal halten, effektiv voranzutreiben, ohne dass wir durch ebendiese Bemühungen untergraben, was wir zu erreichen versuchen? Kernpunkt ist ein Austarieren des Gleichgewichts zwischen einem zurückhaltenden und einem intervenierenden Liberalismus. Tue zu wenig, und nichts passiert; tue zu viel, und es droht der liberale Imperialismus. Verflucht seist Du, wenn Du handelst, verflucht auch, wenn Du nichts tust!

References:

Isaiah Berlin, Four Essays on Liberty, Oxford: Oxford University Press 1969

Liberal International, The Liberal Agenda for the 21st Century, Oxford: Congress of Liberal International, 1997

Georg Sørensen, „Liberalism of Restraint and Liberalism of Imposition: Liberal Values and World Order in the New Millennium", in: *International Relations,* Vol. 20, No. 3, 2006, S. 251–272

Georg Sørensen, Liberal Cartoons? Competing Values of Liberal World Order, Istanbul: Civilizations and World Orders Symposium, 2006