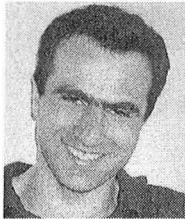


# Globalisierung = Frieden?

Eine verkürzte Gleichung

von Gerald Schneider

Globalisierung reduziere die innere und äußere Aggressivität von Nationalstaaten, heißt es oft. Obwohl wirtschaftlich integrierte Staaten tatsächlich weniger Kriege führen als Autarkien, ist die außenwirtschaftliche Öffnung zuweilen mit einem erhöhten Konfliktrisiko verknüpft. Ferner kann eine Allianz zwischen dem Exportsektor und dem „militärisch-industriellen Komplex“ eine Regierung dazu verleiten, ihr Land in die Weltwirtschaft zu integrieren und gleichzeitig außenpolitisch aggressiv auftreten zu lassen. Daher ist die These, wonach Freihandel Frieden schafft, deutlich zu qualifizieren.



Dr. GERALD SCHNEIDER, geb. 1962, ist seit 1997 Ordinarius für Internationale Politik an der Universität Konstanz und geschäftsführender Herausgeber der Zeitschrift *European Union Politics*.

„Wenn nicht Güter die Grenzen überqueren, werden es Soldaten tun“, meinte im 19. Jahrhundert Frédéric Bastiat, ein französischer Journalist und früherer Anwalt der Globalisierung. Er drückte damit die liberale Hoffnung aus, die weltwirtschaftliche Integration werde Staaten nach innen wie nach außen befrieden. Diese Auffassung, von Joseph Nye als „freihändlerischer Liberalismus“ bezeichnet, hat eine lange Tradition; sie lässt sich in Pamphleten Montesquieus, Kants und anderer Aufklärer finden. Die Wurzeln der Gleichung „Frieden durch Freihandel“ reichen bis in die Philosophie der Antike und des Mittelalters zurück.

Vor einigen Jahren hat Thomas Friedman den Globalisierungsoptimismus mit der Formel, dass zwei Staaten, in denen es McDonald's-Filialen gäbe, keinen Krieg gegeneinander führten, wieder aufleben lassen.<sup>1</sup> Der Kosovo-Krieg, in dem eine amerikanisch geführte Allianz gegen das Regime Slobodan Miloševićs kämpfte, widerlegte diese „Golden Arches“-Theorie der Konfliktprävention“, wie Friedman seinen Ansatz nennt. Als die Bomben auf Belgrad niederfielen, wies die Hauptstadt Restjugoslawiens sieben Ableger der Hamburgerkette auf. Eine ähnliche Fehlprognose gab vor über 90 Jahren der spätere Nobelpreisträger Norman Angell ab, der

just während der letzten Blüte der Globalisierung, der Zeit unmittelbar vor dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs, bewaffnete zwischenstaatliche Auseinandersetzungen als „große Illusion“ bezeichnete.

Trotz dieser wiederholten Vorhersagedesaster überrascht es wenig, dass Politiker zur Rechtfertigung ihrer Taten oft gebetsmühlenartig die Formel „Frieden durch Freihandel“ bemühen. So meinte etwa Margaret Thatcher einmal, der europäische Integrationsprozess habe dem alten Kontinent wenigstens eine konfliktfreie Zeit beschert. Damit spielte sie auf den Geburtsmythos der EU an. So haben maßgebliche Begründer der Organisation wie Robert Schuman und Jean Monnet immer wieder auf die Sicherheitsfunktion der EU-Vorläuferorganisationen hingewiesen, um Unterstützung für die supranationale Zusammenarbeit zu erhalten. In den letzten Jahren hat das Argument, wirtschaftliche Zusammenarbeit befriede Staaten im Inneren wie im Äußeren, selbst eine Globalisierung erfahren. Präsident Bill Clinton und Kanzler Gerhard Schröder haben etwa in Hinblick auf die Beziehungen des Westens zu China bekundet, dass wachsende Investitionen und ein expandierender Außenhandel das asiatische Riesenreich lang-

<sup>1</sup> Thomas L. Friedman: Big Mac I, *New York Times*, 8.12.1996, ders.: *The Lexus and the Olive Tree*, New York 2000.

fristig dermaßen zähmen würden, dass Menschenrechtsverletzungen höchstens ein kurzfristiges Übel blieben.

Die theoretische Grundlage für die freihändlerische Hoffnung ist simpel: Wer in die Weltwirtschaft integriert sei, sähe sich im Vergleich zu einem autarken Regime höheren Opportunitätskosten für den Waffengebrauch gegenüber. Je mehr ein Krieg den wirtschaftlichen Austausch beeinträchtigt, desto höher fallen nach diesem Standardargument die Kosten aus. Wirtschaftliche Verflechtung ist in dieser Perspektive ein Mittel, mit dem sich Regierungen von ihrer eigenen potenziellen Aggressivität abschrecken lassen.

Dieses klassische Argument ist an sich plausibel; es findet auch in der Empirie breite Unterstützung. Für das zwischenstaatliche Konfliktpotenzial haben vor allem John Oneal und Bruce Russett die entscheidenden vergleichenden Analysen geliefert;<sup>2</sup> die Untersuchungen zu dem Zusammenspiel von Offenheit und dem Risiko von Bürgerkriegen stehen noch weitgehend am Anfang. Die ersten Studien, wie sie aber etwa Håvard Hegre, Nils Petter Gleditsch und Ranveig Gissinger<sup>3</sup> oder der Autor in Zusammenarbeit mit Margit Bussmann vorgelegt haben,<sup>4</sup> scheinen die liberalistische Hoffnung zu bestärken. Staaten, die sich dem weltwirtschaftlichen Wettbewerb stellen, werden seltener Opfer von Bürgerkriegen als autarke Staaten. Diese Studien zeigen aber auch, dass die freihändlerische These sowohl für zwischen- als auch binnenstaatliche Beziehungen nicht generell gilt. So gibt es durchaus Situatio-

nen, in denen mehr Globalisierung auch mehr Konflikt bedeutet. Dies lässt sich, wie zu zeigen ist, auch empirisch belegen. Zudem ist die Gleichung Globalisierung = Frieden bedenklich nahe an der Verkürzung auf eine Propagandaformel. Im Gegensatz zum „Demokratischen Frieden“, der These, dass demokratische Staaten keinen Krieg gegeneinander führen, ist für die Parallelvermutung des „Freihändlerischen Friedens“ mit Ausnahmen zu rechnen.

#### Die Rolle des Militärs

Eine überzeugende theoretische Fundierung des Freihändlerischen Friedens muss das Opportunitätskostenargument verbessern, das der liberalen Theorie traditionellerweise zugrunde liegt. Der klassische Ansatz des „Freihändlerischen Liberalismus“ verneint schlicht, dass Regierungen oder andere zentrale Akteure auch in Zeiten der wachsenden Globalisierung eine Neigung zur bewaffneten Konfliktaustragung entwickeln können. Damit gibt es in dieser Theorie keine Begründung für die Kriegsführung; sie ist im Sinne Angells eine letztlich irrationale „Illusion“ fehlgeleiteter oder verblendeter Politiker. Diese Zurückweisung möglicher Ausnahmen vom Freihändlerischen Frieden ist in der Annahme begründet, dass die Kosten des Konflikts im Gleichschritt mit der Ausdehnung der Wirtschaftskontakte wüchsen. Damit wird aber mittels einer Annahme und nicht eines sauberen Modells die Möglichkeit negiert, dass ein Fortschreiten der globalen ökonomischen Integration unter Umständen mit einem erhöhten Kon-

Wirtschaftliche Integration erhöhe die Opportunitätskosten für Kriege, so die freihändlerische Theorie. Das stimmt jedoch nicht in jedem Fall.

<sup>2</sup> John R. Oneal und Bruce M. Russett: Assessing the Liberal Peace with Alternative Specifications: Trade Still Reduces Conflict, *Journal of Peace Research* 4/1999, S. 423–442; dies.: *Triangulating Peace. Democracy, Interdependence, and International Organizations*, New York 2001.

<sup>3</sup> Håvard Hegre, Ranveig Gissinger und Nils Petter Gleditsch: Globalization and Internal Conflict, in: Gerald Schneider, Katherine Barbieri und Nils Petter Gleditsch (Hrsg.): *Globalization and Armed Conflict*, Lanham 2003, S. 251–276.

<sup>4</sup> Gerald Schneider und Margit Bussmann: Globalisierung und innenpolitische Stabilität: *Der Einfluss außenwirtschaftlicher Öffnung auf das innenpolitische Konfliktpotential*, Forschung DSF, Heft 2, Osnabrück 2005.

Eine Regierung, die auf die Unterstützung durch das Militär angewiesen ist, wird trotz außenwirtschaftlicher Öffnung eine aggressive Außenpolitik entwickeln.

fliktrisiko verknüpft ist. Die postulierte lineare negative Beziehung zwischen außenwirtschaftlicher Öffnung und dem Konfliktrisiko gilt jedoch höchstens, wenn wir ausschließlich die Wirkungen von Konflikten auf die gesamte Volkswirtschaft im Auge haben. Sobald wir aber akzeptieren, dass die Globalisierung zumindest mittelfristig Gewinner und Verlierer erzeugt, müssen wir mit Abstrichen an der friedenspolitischen Wirksamkeit der weltwirtschaftlichen Verflechtung rechnen.

Dass die außenwirtschaftliche Öffnung distributiv wirkt, ist jedem bewusst, der die Abwehrreflexe wahrnimmt, mit denen wenig konkurrenzfähige Sektoren und Arbeitskräfte auf die Herausforderung der Globalisierung reagieren – gerade in Deutschland. Um die Umverteilungseffekte der Liberalisierung abschätzen zu können, bestehen mit zwei zentralen Erweiterungen der neoklassischen Außenwirtschaftstheorie, dem Ricardo-Viner- und dem Heckscher-Ohlin-Modell, seit Jahrzehnten solide Analysefundamente. Diese modernen Grundlagen der Außenhandelstheorie erlauben eine Abschätzung, welcher Faktor (Heckscher-Ohlin) oder welcher Sektor (Ricardo-Viner) von Reformen in der Außenwirtschaftspolitik eines Landes profitiert.

Mit dem Freiburger Ökonomen Günther G. Schulze habe ich in einer Erweiterung des so genannten sektorspezifischen Modells (des Ansatzes nach Ricardo-Viner) modelliert,<sup>5</sup> wie sich eine opportunistische Regierung verhält, die, salopp gesagt, Diener dreier Herren ist – des Exportsektors, der importkonkurrierenden Wirtschaftszweige sowie des Militärs, das nach unseren Annahmen durch Steuern finanziert wird und deshalb an einem Gedeihen der Wirtschaft Inter-

esse hat. In diesem Modell will sich die Regierung über die Manipulation zweier politischer Instrumente, des Außenhandels und der Konfliktivität im Umgang mit anderen Staaten, die Unterstützung der relevanten gesellschaftlichen Kreise und damit das eigene Überleben sichern. Werden nach dieser Logik Schutzmauern nach außen aufgezo-gen, fühlen sich sowohl die Exporteure als auch das Militär verprellt. Da Protektionismus die Steuerbasis einer Volkswirtschaft schmälert, entzieht der Staat nicht nur der Exportwirtschaft Einkommen. Er lässt auch jene Kreise bluten, deren Einkommen hauptsächlich aus Steuergeldern finanziert wird. Zu diesen letztlich parasitären Sektoren gehört aus der Sicht des Drei-Sektoren-Modells von Schulze und mir besonders auch der „militärisch-industrielle Komplex“, um das Schlagwort Eisenhowers zu bemühen.

Umgekehrt erfreut eine außenwirtschaftliche Öffnung den Exportsektor wie auch das Militär, das bei einem Einsetzen der Globalisierung auf weniger fiskalische Zurückhaltung hoffen darf. Mit anderen Worten: Wenn eine Regierung für ihr eigenes Überleben auf das Militär angewiesen ist, kann sie sich ihre Beliebtheit in diesem unproduktiven Sektor durch eine aggressivere Außenpolitik sichern. Für den „militärisch-industriellen Komplex“ wiederum garantieren auch nur außenpolitische Spannungen die Existenz. Ohne sicherheitspolitische Probleme wären die anderen gesellschaftlichen Kräfte kaum bereit, das Militär aus Steuergeldern zu alimentieren.

Da eine Regierung nach dem Drei-Sektoren-Modell sowohl die Außenwirtschafts- als auch die Sicherheitspolitik selber bestimmt, kann sie sich durch eine Mischung aus Globalisie-

<sup>5</sup> Gerald Schneider und Günther G. Schulze: The Domestic Roots of Commercial Liberalism: A Sector-Specific Approach, in: Gerald Schneider u.a. (Anm. 3), S. 103–122.

zung und außenpolitischer Aggressivität das politische Überleben sichern. Damit ist die extreme Version der optimistischen These widerlegt, wonach in jeder Situation ein Anwachsen der ökonomischen Interdependenz das zwischenstaatliche Konfliktrisiko verringert. „Frieden durch Freihandel“ ist deshalb nur in jenen Staaten garantiert, in denen der Einfluss des „militärisch-industriellen Komplexes“ auf die Regierungsgeschäfte begrenzt ist.

#### Aggressivität trotz Öffnung

Eine Verbindung von außenpolitischer Aggressivität und außenwirtschaftlicher Öffnung ist keine formalt-heoretische Fantasterei, wie die chilenische Militärdiktatur unter Pinochet und das heutige China belegen. In beiden Ländern haben eine implizite Koalition der Exporteure und des Militärs maßgeblich die Ausgestaltung der Außen- und Handelspolitik bestimmt. Natürlich sind den kriegesrischen Abenteuern einer Regierung, die den Avancen dieser Allianz nachgibt, Grenzen gesetzt. Bei allzu blutigen Konflikten kündigen nämlich die Exporteure ihre Unterstützung des Militärs auf, da die Kosten des Krieges die Gewinne übersteigen, die durch weltwirtschaftliche Integration entstehen. Dies bedeutet, dass Freihandel seine abschreckende Wirkung erst ab einem bestimmten Eskalationsniveau entfaltet. Und natürlich gilt die Globalisierungsthese, wonach ökonomische Interdependenz ohne weitere Konditionen Staaten befriedet, für Länder, in denen das Militär eine vernachlässigbare Rolle spielt. Das liegt daran, dass ein Anwachsen der äußeren Aggression sowohl den Importeuren als auch den Exporteuren schadet und somit keine gesellschaftliche Kraft nach außenpolitischen Abenteuern fragt.

Die Korrektur des Freihändlerischen Friedens, die Schulze und ich modelltheoretisch vorgenommen haben, bedeutet kein Wiederaufleben der Dependenzansätze, welche die Entwicklungsdiskussion der siebziger und achtziger Jahre bestimmten. Damals fand etwa die These Anklang, dass Entwicklungsländer aufgrund der „Penetration“ durch Direktinvestitionen eine Destabilisierung erführen. Daraus abgeleitet entstand die Erwartung, dass die Regierungen dieser Staaten durch außenpolitische Aggressivität von den dadurch hervorgerufenen ökonomischen und politischen Problemen abzulenken versuchen. Das Problem dieser Ablenkungsthese liegt zum einen in der wackligen empirischen Basis, auf der sie beruht; wie der Bonner Sozialwissenschaftler Erich Weede gezeigt hat.<sup>6</sup> Hinzu kommt das theoretische Problem, dass Investitionen die Kapitalbasis eines Landes vergrößern und so längerfristig entscheidend zum Wirtschaftswachstum beitragen.

Die Offenheit eines Landes kann höchstens mittelfristig zur Destabilisierung beitragen. Darauf hat der Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz hingewiesen.<sup>7</sup> Seine begründete Kritik am kurzfristigen Zeithorizont von Finanzinvestoren verband er aber mit einer derart pauschalen Kritik am Internationalen Währungsfonds (IWF), dass die Skepsis auch dort wenig überzeugte, wo sie eine seriöse theoretische und empirische Basis hatte. Stiglitz kritisierte an der Globalisierung und besonders an ihrem Vollzug in der Form des „Konsens von Washington“, dass die außenwirtschaftliche Öffnung so uniform angewandt werde, dass sie die Wirtschaftsstruktur der betroffenen Länder kaum berücksichtige und so zu vermeidbaren Fehlern führe. So

Werden die Konflikte allzu blutig, kündigen die Exporteure die Unterstützung des Militärs auf: Freihandel entfaltet seine pazifizierende Wirkung gewissermaßen erst ab einem bestimmten Eskalationsniveau.

<sup>6</sup> Erich Weede: Economic Policy and International Security: Rent-Seeking, Free Trade and Democratic Peace, *European Journal of International Relations* 4/1995, S. 519–537.

<sup>7</sup> Joseph Stiglitz: *Globalization and its Discontents*, New York 2002.

Die außenwirtschaftliche Öffnung eines Landes führt langfristig zu Gewinnen. Kurzfristig ist jedoch zunächst einmal mit Instabilität zu rechnen.

würden gerade die schlecht qualifizierten Arbeitskräfte unter einem Abbau der Kapitalverkehrskontrollen und den Risiken leiden, welche die wirtschaftliche Integration fragiler Ökonomien mit sich bringe.

Nach Stiglitz ist für den Einfluss der Globalisierung auf die innenpolitische Stabilität im Zeitverlauf ein umgekehrt U-förmiger Zusammenhang zu vermuten. So steigt das Konfliktrisiko mit dem Beginn der Diskussionen um die außenwirtschaftliche Öffnung an, weil der importkonkurrierende Sektor und andere protektionistische Kreise den Verlust von Privilegien fürchten. Wenn die außenwirtschaftliche Öffnung einmal in Gang gesetzt wird, ist entsprechend zunächst mit einem negativen Saldo zu rechnen: Die Verluste der Verlierer übersteigen die gesamtwirtschaftlichen Gewinne. Erst mit der Zeit werden die Früchte der Öffnung greifbar, von denen dann auch jene profitieren können, die zuvor in den geschützten Branchen berufstätig waren. Da in der Politik frei nach Premierminister Wilson „sieben Tage eine lange Zeit sind“, ist also kurzfristig mit negativen Reaktionen gegenüber der Liberalisierung zu rechnen. Insofern sind also die Effekte der außenwirtschaftlichen Öffnung auf die innere Friedfertigkeit von Nationalstaaten ambivalent: Während die Integration in die Weltwirtschaft die Wohlfahrt eines Staates langfristig insgesamt vergrößert und somit Umverteilungskonflikte lindert, ist der Weg dorthin zunächst mit wachsender Instabilität verknüpft. Der Widerstand gegen die Liberalisierung kommt dabei natürlich von den Verlierern der Umstrukturierung – Arbeitnehmer und Arbeitgeber in den importkonkurrie-

renden Sektoren sowie Niedrigqualifizierte in den entwickelten Ländern, während besonders in den Entwicklungsländern die Landwirtschaft der große Gewinner einer Liberalisierung sein sollte.

Verschiedene empirische Studien, die ich mit Margit Bussmann und anderen Koautoren unternommen habe, haben nun gezeigt, dass das Gewaltpotenzial der Umstrukturierung nicht zu unterschätzen ist.<sup>8</sup> So hat besonders in Afrika das Risiko von Bürgerkriegen in jenen Ländern kurzfristig zugenommen, die sich zur außenwirtschaftlichen Öffnung entschlossen. In Ländern, in denen sich die Verlierer der Globalisierung auch friedlich artikulieren können, ist hingegen eine erhöhte Streikhäufigkeit für die Phase der außenwirtschaftlichen Öffnung zu verzeichnen. In Argentinien ist es etwa aufgrund der Liberalisierungsdiskussion vermehrt zu Streiks in den importkonkurrierenden Sektoren gekommen, während sich, wie von der Theorie vorhergesagt, Arbeitnehmer im Exportsektor von diesen Reformdebatten nicht zum Streiken verleiten ließen. Gleichzeitig ist festzustellen, dass über eine Erhöhung des Streikniveaus in Lateinamerika allgemein die Gewerkschaften das Ausmaß der Liberalisierung zähmen konnten, ein Erfolg, der sich vielleicht längerfristig eher als Pyrrhus-Sieg entpuppt.

Globalisierungskritiker haben verschiedentlich darauf hingewiesen, dass auch die Art und Weise der Öffnung eine Rolle spielt. Während ihrer Ansicht nach eine Handelsliberalisierung unbedenklich ist, erwarten sie von einem Abbau der Kapitalkontrollen und einer Öffnung des Finanzmarkts eher eine destabilisierende

<sup>8</sup> Margit Bussmann, Gerald Schneider und Nina Wiesehomeier: Foreign Economic Liberalization and Peace: The Case of Sub-Saharan Africa, *European Journal of International Relations* 4/2005, S. 551–579.

Wirkung. Wir haben auch untersucht, ob es solche Unterschiede entlang diverser Globalisierungsdimensionen gibt. Allerdings blieb das Ergebnis negativ, was aber auch auf die Datenprobleme zurückzuführen sein könnte, die sich ländervergleichenden Studien stellen. So mangelt es an Daten, mit denen sich das Ausmaß der Öffnung des Finanzmarkts in einer Vielzahl von Volkswirtschaften präzise erfassen ließe. Auch zu den Wirkungen der IWF-Maßnahmen konnten wir keine eindeutigen Ergebnisse erzielen. Gleichzeitig mussten wir aber feststellen, dass die Datenbasis über die Reformen, die der Währungsfonds initiiert hat, so dürftig ist, dass auch der IWF kaum etwas Systematisches zu den politischen Effekten seiner Programme sagen kann.

#### Wie weiter mit der Globalisierung?

Unbestreitbar kann der ökonomischen Globalisierung eine friedenspolitische Funktion zukommen. Die Friedenshoffnung, die der Liberalismus seit Generationen mit der weltwirtschaftlichen Integration verknüpft, ist nach dem derzeitigen Wissensstand sicher nicht unbegründet. Doch die Umsetzung der Formel „Frieden durch Freihandel“ ist an Voraussetzungen geknüpft. Zentral ist die Anforderung, dass die Gewinner der außenwirtschaftlichen Öffnung die Verlierer angemessen entschädigen. Eine solche Umverteilung ist, sofern sie nicht ad nauseam wie bei der deutschen Steinkohle erfolgt, durchaus im Interesse der allgemeinen Wohlfahrt. Sie unterbindet ja, dass sich die Verlierer gegen die Öffnung stemmen, eine Revolte, die deutlich mehr kostet, als die Globalisierung insgesamt einträgt.

Wie verhängnisvoll eine Reform ist, die zuungunsten der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungsgruppe verläuft, zeigt das Beispiel der Elfenbeinküste. So hat einer der besten Kenner des westafrikanischen Landes, der Ökonom Jean-Paul Azam, wiederholt darauf hingewiesen,<sup>9</sup> dass die wirtschaftlichen Reformen die indirekte Subventionierung des wirtschaftlich schwachen Nordens des Landes unterbanden. Wenig überraschend revoltierte dieser Landesteil und führte das Land, das lange als sehr stabil galt, an den Rand des Abgrunds. Das Problem der Reformen, die in wenig entwickelten Staaten unternommen werden, besteht nach Azam in der mangelnden Verantwortlichkeit der Regierungen auf ihre Versprechen. So gibt es keine Institutionen, die Politiker für den Vertrauensbruch gegenüber ihrer Klientel bestrafen.

Die Entwicklungspolitik wäre gut beraten, wenn sie sich den Problemen stellte, die die Globalisierung in den Entwicklungsländern provoziert. Insgesamt ist der Prozess der außenwirtschaftlichen Öffnung ein Segen, auch wenn er natürlich im entwickelten Norden für viele, wenn nicht die meisten Arbeitnehmer mit dem Abbau von Privilegien verbunden ist. Aber entscheidend ist, wie die Politik den Weg hin zu einer Öffnung der Märkte gestaltet. Gerade hier scheinen die Entscheidungsträger wenig gelernt zu haben. Bezüglich der Globalisierung antworten sie immer noch dichotom mit Ja oder Nein. Dabei käme es darauf an, diesen unausweichlichen Prozess so zu gestalten, dass die Verlierer oder Gewinner nicht zu den Waffen greifen, um die außenwirtschaftliche Öffnung zu torpedieren oder zum Schaden der anderen Gruppe zu beschleunigen.

Die Formel „Frieden durch (wirtschaftliche) Freiheit“ ist an Voraussetzungen geknüpft: So müssen die Verlierer der Globalisierung angemessen entschädigt werden.

<sup>9</sup> Jean-Paul Azam: The Redistributive State and Conflicts in Africa, *Journal of Peace Research* 4/2001, S. 429–444; ders. und Alice Mesnard: Civil War and the Social Contract, *Public Choice* 3/2003, S. 455–475.