

Literaturbericht

Die Deutschen und ihre Außenpolitik

von Erhard Crome

In seinem nach wie vor äußerst lesenswerten Buch zur Geschichte des geteilten Deutschlands – das auch deshalb immer noch so maßstabsetzend ist, weil die etablierte *Mainstream-Wissenschaft* zwar den Diktaturenvergleich und den „Totalitarismus“ hoch- und runterdekliniert, bisher nicht aber eine ernsthafte Darstellung der Geschichte der beiden deutschen Staaten nach 1945 bzw. 1949 in ihrem Gesamtzusammenhang und wechselseitigen Verhältnis zuwege brachte – hat Peter Bender betont, dass mit dem ‚2+4-Vertrag‘ die „beste Lösung der deutschen Frage“ gelang, „die unter den gegebenen Umständen möglich war. Die Deutschen meinten mit dieser Frage immer die deutsche Einheit, die anderen Europäer meinten damit die deutsche Gefahr. Wiedervereinigung und europäische Sicherheit lagen daher in der gesamten Nachkriegszeit im Konflikt. Der Kompromiss des Jahres 1990 milderte die Gegensätze auf ein für alle erträgliches Maß, die Deutschen wurden vereint und blieben doch gebändigt.“¹

Der zu untersuchende Problemkomplex ist deshalb, wie es Deutschland seit 1990 gelang, unter diesen Bedingungen Außenpolitik zu machen, die mit der Europäischen Union gesetzten Rahmenbedingungen zu berücksichtigen und zugleich mitzugestalten, die weltpolitische Dominanz der USA zu beachten und zugleich eigene Interessen wahrzunehmen. Welches sind diese eigenen Interessen? Wer bestimmt sie innenpolitisch? Wie werden sie außenpolitisch umgesetzt? Ein Literaturbericht ist keine eigenständige Analyse in der Sache; er vermag jedoch zu dokumentieren, was dazu derzeit so gedacht bzw. publiziert wird. Dabei spielt die von Bender auf den Punkt gebrachte Ambivalenz, die Rahmung deutscher Außenpolitik auch dann implizit eine Rolle, wenn die respektiven Autoren dies nicht explizit sagen. Zum Hintergrund des in diesem Beitrag Dargestellten soll ausdrücklich noch einmal auf die in *WeltTrends* geführte Debatte zum Thema: „Deutsche Eliten und Außenpolitik“ verwiesen werden.²

Zugleich ist die Frage angebracht, ob und inwieweit der Wechsel von der bürgerlichen Koalition zur sozialdemokratisch geführten deutschen Bundesregierung

¹ Peter Bender: *Episode oder Epoche? Zur Geschichte des geteilten Deutschland*, München: Deutscher Taschenbuch Verlag 1996, S. 134.

² Siehe: *WeltTrends*, Nummer 25 (Elsenhans' Ausgangs-Streitplatz), 28 und 29.

Veränderungen in der außenpolitischen Sichtweise mit sich gebracht hat. Gibt es relevante Literatur, die sich daraufhin sichten lässt? Wie andere Zeitschriften in ähnlicher Weise ebenfalls, hat auch *Ästhetik und Kommunikation* im Dezemberheft 1998 einen Heftschwerpunkt gemacht zum Thema: „Außenpolitische Intelligenz“. Dort schrieb Jochen Thies, ehemals politischer Berater von Bundeskanzler Helmut Schmidt, es sei in den 1990er Jahren „einem Land ohne außenpolitische Tradition und, von wenigen Ausnahmen abgesehen, ohne außenpolitische Fortune suggeriert“ worden, „dass Außen- und Sicherheitspolitik im klassischen Sinn nicht mehr erforderlich seien: dass nun das große Zeitalter der Globalisierung und der Weltinnenpolitik begonnen habe“. Der „Härtestest“ für deutsche Außen- und Sicherheitspolitik stehe jedoch noch aus. „Somit stellen die Aussagen der neunziger Jahre in vielerlei Hinsicht einen ungedeckten Scheck auf die Zukunft dar.“³ Aus dieser Sicht wäre das gleichsam die Schlussbilanz der konservativ geführten Außenpolitik. Tilman Fichter (Mitarbeiter des SPD-Parteivorstandes) betonte seinerseits: „Willy Brandt hat übrigens schon im Mai 1991 gefordert, das neuvereinigte Deutschland dürfe sich nicht länger als machtfernes ‚Reservat‘ begreifen. Bereits damals rief er den westdeutschen Außenpolitikern zu, sie müssten endlich ‚heraus aus der Nische‘. Das größere Deutschland sei keine ‚große Schweiz‘ und müsse deshalb künftig auch seine Verantwortung für Europa wahrnehmen. Das von Gerhard Schröder angestrebte neue Euro-Dreieck Berlin-London-Paris könnte meines Erachtens diesen Neuanfang einleiten. Adenauers Traum vom Europäischen Bundesstaat ist ausgeträumt. Statt dessen sollte sich die demokratische Linke in Europa für die Errichtung eines europäischen Staatenbundes engagieren.“⁴ Demgegenüber unterstrich der Friedensforscher Otfried Nassauer, Thies’ Thesen steckten „zutiefst in den diversen traditionellen Dilemmas sozialdemokratischer, außenpolitischer Orientierungssuche der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Europäisierung und/oder transatlantische Bindung? Militärisch gestützte Realpolitik und/oder Stärkung einer internationalen Ordnung mit dem Ziel kollektiver Sicherheit? Nationale Interessen und/oder Internationalismus? Atlantizismus und/oder antiamerikanisch gelöckter Stachel? Ja bitte, das alles und alles gleichzeitig, zumindest teilweise.“ Demgegenüber votiert Nassauer für eine künftige deutsche Außenpolitik, die gut daran täte, „sich auf diese Alternativen nicht einzulassen“. Sie sollte dagegen „bewusst auf den Prinzipien freiwilliger Selbstbindung, außenpolitischer Selbstbeschränkung, militärischer Selbstbegrenzung und der Stärkung internationaler Organisationen aufbauen. Der ‚Handelsmacht‘ Bundesrepublik Deutschland dürfte – aufgrund relativer Stärke – ein solches Vorgehen leichter fallen als vielen ihrer Nachbarn und Freunde. Sie profitiert zudem am deutlichsten von jenem Gewinn an Sicherheit, der infolge des Endes des Kalten Krieges eingetreten ist. Sie kann diesen Profit mit ihren Nachbarn und den destabilisierten, in Transformation befindlichen Gesellschaften Mittel- und Osteuropas teilen. Sie

³ *Ästhetik und Kommunikation*, Berlin, Heft 103, 29. Jahrgang, Dezember 1998, S. 40.

⁴ Ebenda, S. 50.

kann ihn u.a. in den Dienst an den Zielen europäischer Integration, der Erweiterung der europäischen Institutionen und der Transformation traditioneller sicherheitspolitischer Machtinstrumente in Europa stellen. Dies erfordert eine aktive Rolle deutscher Außenpolitik – nicht gegen das, sondern im wohlverstandenen Eigeninteresse.“⁵

I.

Hans-Joachim Seeler, geboren 1930, war Richter am Landgericht sowie Justiz- und Finanzsenator in Hamburg; als Mitglied des europäischen Parlaments war er bereits im Februar 1984 Berichterstatter zum „Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union“ – ein Vorzeittiger, der heute ein behagliches Rentnerdasein fristen könnte. Statt dessen hat er, der „nebenbei“ noch Mitglied des Präsidiums der Europa-Union Deutschlands und Präsident des Europa-Kollegs Hamburg ist, seit 1994 Lehrveranstaltungen an der Universität Hamburg zur Geschichte und zu den Institutionen des europäischen Integrationsprozesses gehalten und außerdem noch Zeit gefunden, ein voluminöses Werk zu verfassen, dessen Titel: „Die Deutschen – Opfer und Alptraum Europas“ den zunächst merkwürdig klingenden Untertitel erhielt: „Der Weg der Deutschen durch ihre Geschichte“. Normalerweise soll Biographisches nicht den Zugang zu einem Werk, sei es ein wissenschaftliches oder auch ein künstlerisches, weisen, das Werk für sich stehen. Hier jedoch scheint es dem Rezensenten angezeigt, auf die Person des Autors zu verweisen. Wenn ein erfahrener und gestandener Politiker sich aufmacht, ein solch anspruchsvolles wissenschaftliches Buch zu verfassen – was zudem einer der renommiertesten großen deutschen Wissenschaftsverlage mit der Herausgabe goutiert hat, treibt ihn wohl zunächst das Unbehagen daran, dass die etablierte Fachwissenschaft dies bisher nicht zu leisten verstand. In diesem Sinne ist das Buch vielleicht noch am ehesten zu vergleichen mit Sebastian Haffners „Anmerkungen zu Hitler“: ein Vorzeittiger, aus der Sicht der Fachwelt „nur“ belesener Dilettant, den man möglichst „fachlich“ ignoriert, weil man ihn in der Sache nicht wirklich widerlegen kann; und die Nachgeborenen lesen noch zwanzig Jahre später voller Staunen, dass damals bereits vieles klug problematisiert wurde, was in den zwischenzeitlichen Diskursen der „Community“ erst mühsam zu erfassen begonnen wird. Der Spezialist für die einzelnen Geschichtsperioden wird in Seelers Buch möglicherweise dieses und jenes zu monieren wissen, eine nicht hinreichend belegte Formulierung, einen weggelassenen Fakt, eine Quelle, die ein politisch korrekter Autor von heute vielleicht für anrühlich hält. Damit ist zu rechnen. Und doch ist es ein großer Vorzug des Werkes, dass es seiner zentralen Fragestellung zielstrebig treu bleibt: Die Deutschen und Europa, Europa und die Deutsche Frage. So bietet das Buch in seinem Schlussteil, aus der Sicht des Zeit-historikers oder des Politikwissenschaftlers, der sich mit internationaler Politik seit

⁵ Ebenda, S. 55f.

dem Ende des zweiten Weltkrieges befasst, genau das, was sonst allenthalben zu vermissen ist: eine zusammenhängende und in sich konsistente Darstellung der deutschen Dinge in der Zeit der Zweistaatlichkeit und damit zugleich Einordnung der deutschen Vereinigung von 1990.

Vielleicht ist das Buch auch Ausdruck von Sorge. Der Sorge nämlich, dass die nachfolgenden Generationen nicht mehr zu verstehen vermögen, was die Alten umtrieb, als sie ihre politischen Kompromisse eingingen, warum sie politische Institutionalisierungen so und nicht anders vornahmen. Das Kapitel über den 30jährigen Krieg (1618-48), das er mit „Europa und die Deutsche Frage“ überschrieben hat, beginnt Seeler natürlich mit der Konfrontation zwischen Protestanten und Katholiken und betont dann, dass dadurch die Reichsorgane zur Handlungsunfähigkeit verdammt wurden und damit jene Institutionen, die zuvor immer noch Kompromisse ermöglicht hatten. Die tieferen Ursachen macht er jedoch in einer Entwicklung aus, „die uns häufig in der Geschichte begegnet“, im Unverständnis der Generationen: „Die Generation, die in der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts den Kampf um den ‚richtigen Glauben‘ ausgefochten hatte, hatte am Ende begriffen, dass eine Lösung und damit die Wiederherstellung des geistigen Friedens nur im Wege der gegenseitigen Toleranz und damit des Kompromisses möglich war. Diesen Kompromiss hatte man auf dem Reichstag zu Augsburg 1555 erreicht. Die nachwachsende Generation, die diese Glaubenskämpfe nicht mehr selbst erlebt hatte und auch nicht wusste, wie mühsam der Weg zum Ausgleich gewesen war, empfand den auf sie überkommenen Kompromiss deshalb auch nicht mehr als eine von beiden Konfliktparteien mit Erleichterung aufgenommene Lösung. Sie stellte diesen Kompromiss daher wieder in Frage und griff erneut Forderungen auf, die den Glaubensstreit wieder aufleben lassen mussten.“ (Seeler, S. 166) Könnte es – mit Blick auf die nationale Problematik – der europäischen Integration einst ähnlich ergehen, wie weiland dem Augsburger Religionsfrieden? Das mag Seelers tiefere Frage sein. Anzuführen bliebe aus der Sicht des Rezensenten, dass auch die wohlfahrtsstaatliche Regulierung der sozialen Frage ein solch historischer Kompromiss war, und der wird gerade von dem neoliberalen Zeitgeist aufzukündigen bestrebt. Es führte zu weit, dies hier erörtern zu wollen. Zu den Vorzügen von Seelers Buch gehört jedoch über den eigentlichen Inhalt hinaus, tatsächlich auf historische Erfahrungen zu verweisen.

Nach meinem Geschmack gehört zu diesen Vorzügen ebenfalls, die Tiefenschichten der Geschichte, die größeren historischen Zusammenhänge der deutschen und europäischen Historie sichtbar machen zu wollen. Zum Überfall Deutschlands auf die Sowjetunion 1941 betont Seeler: „Ohne Not hatte Hitler durch diesen Angriff wieder die klassische ‚Wiener Koalition‘ – Großbritannien, Rußland (und Frankreich) – gegen das Reich vereint und damit die Mächte, die in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts das Wiedererstehen eines deutschen Staates mit Erfolg verhindert und sich dann nach 1871 nur widerwillig mit der Existenz dieses Staates abgefunden hatten.“ (S. 579) Und dies nun noch verstärkt durch die USA, die bereits im ersten Weltkrieg den Ausschlag gegeben hatten für die Niederlage Deutschlands (S.

481). Die Debatten der Siegermächte des zweiten Weltkrieges über eine Aufteilung Deutschlands seit der Konferenz von Teheran (1943) sieht Seeler in der Kontinuität europäischer Politik, die mit dem Westfälischen Frieden (1648) ihren Ausgang nahm: sollte Deutschland in Einzelstaaten aufgeteilt in das europäische Mächtegleichgewicht eingefügt werden, oder sollte es eine andere Lösung der deutschen Frage geben, zunächst mit der Abgrenzung von Besatzungszonen? Im Grunde präjudizierten dann die Zonen die spätere territoriale Teilung (S. 614f). „In gewisser Weise war die Teilung des Reiches der Deutschen in nunmehr drei Staaten, Österreich, die DDR und die Bundesrepublik, ein Rückfall in die alte europäische Politik von vor 1871. An die Stelle Preußens war die DDR als Partner der Sowjetunion (Rußlands) getreten. Im Westen waren es nicht mehr die Einzelstaaten, Bayern und Württemberg als Partner Frankreichs und Hannover als Partner Großbritanniens im europäischen System, es waren die deutschen Staaten gemeinsam als Bundesrepublik Partner der Westmächte. Österreich hingegen konnte seine politische Ungebundenheit nur durch die Zusage strikter Nicht-Bindung, weder an die Sowjetunion noch an die Westmächte, bewahren.“ (S. 659)

Die Politik der Westbindung der Bundesrepublik war, wie Seeler betont, „der erste wichtige Schritt zur Neuorientierung der deutschen Position in Europa“. Hier sieht er den Unterschied zwischen Adenauer und der SPD aber nicht darin, ob es zur Westbindung kommen konnte oder nicht. Adenauer versicherte zwar der Bevölkerung, „dass er unermüdlich für eine Wiedervereinigung in Frieden und Freiheit streite und auch die Ostgebiete niemals aufgeben werde. Tatsächlich aber hat er die Wiedervereinigung nie als vorrangiges Ziel seiner Politik angesehen, eher im Gegenteil. Er musste davon ausgehen, dass gesamtdeutsche Wahlen der SPD eine Mehrheit bringen würden und damit die nationale Tendenz und nicht mehr die Westbindung zur Leitlinie der deutschen Politik werden würde. Das wollte er selbst um den Preis einer dauernden Teilung vermeiden.“ Die Sozialdemokraten unter Schumacher „stützten die Politik einer Westbindung der Bundesrepublik. Nur hatte diese Westintegration für Schumacher nicht die Priorität vor der nationalen Einheit wie für Adenauer. Für Adenauer war die Bundesrepublik ein Provisorium mit endgültiger Tendenz. Für Schumacher hingegen war der westdeutsche Staat ein Provisorium bis zur Wiedervereinigung, die für ihn Vorrang vor allen anderen politischen Zielen besaß. Aus heutiger Sicht lag eine Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten, solange Europa geteilt war und zu den Machtblöcken der beiden Weltmächte gehörte, weder im Interesse der Westmächte noch der Sowjetunion. Die Teilung war die sicherste Regelung der deutschen Frage in dieser Zeit. Nur zu sagen wagte dies niemand.“ (S. 660) Insofern hatte die Ostpolitik der sozialdemokratisch geführten Bundesregierung Willy Brandts Prozesse eingeleitet, „die für die Entwicklung Deutschlands von schicksalhafter Bedeutung“ werden sollten. Brandt handelte „gegenüber den östlichen Nachbarn Deutschlands so, wie Adenauer es gegenüber den westlichen Nachbarn, insbesondere Frankreich getan hatte. Er streckte die Hand zur Versöhnung aus, und sie wurde, wenn auch zögerlich, ergriffen“. Durch den Grundlagenvertrag

mit der DDR stellte er auch „die Deutschlandpolitik auf den Boden der Realitäten“. Damit eröffnete er der Bundesrepublik die Möglichkeit, gegenüber der DDR und den östlichen Nachbarländern eine aktive Politik zu betreiben und die Entspannung in Europa zu fördern. Das entkrampfere Klima wiederum erschwerte es der DDR-Führung zugleich, die Bundesrepublik als den ‚bösen kapitalistischen Westen‘ schlechthin darzustellen (S. 705f).

Am Ende haben die Deutschen nicht nur „ihre nationale Einheit wieder gewonnen und somit das seit Jahrhunderten erstrebte Ziel, als Volk in einem Staat zu leben, bewahrt, sie haben auch dazu beigetragen, dass sich die Völker Europas in einer wirtschaftlichen und politischen Union zusammengefunden haben“. In der EU haben die Deutschen „einen gesicherten Platz gefunden, der ihnen eine Zukunft mit Europa und nicht mehr gegen Europa eröffnet“. Zu den Ironien der Geschichte gehört, dass erst die Gründung des westdeutschen Teilstaates es ermöglichte, eine solche, auf die europäische Integration gerichtete deutsche Europapolitik zu betreiben, „die auf die politischen Interessen der Sowjetunion keine Rücksicht zu nehmen brauchte. Es war also die jahrzehntelange deutsche Teilung und, wenn man so will, das damit verbundene ‚Opfer‘ der Deutschen in der DDR, die die Voraussetzung für eine zukunftsweisende Gemeinsamkeit der Völker Europas schuf.“ (S. 717) Vor diesem Hintergrund steht denn auch der Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes nach Artikel 23 in einem eigenartigen Licht. Dieser Weg hatte den Vorteil, dass die Einbindung der Bundesrepublik in die EG, die NATO usw. nicht berührt wurde. „Der Nachteil dieses Weges war allerdings, dass viele Entwicklungen, die sich im Osten Deutschlands durchaus bewährt hatten, nur dann in die verfassungsrechtliche Gestaltung ganz Deutschlands einbezogen werden konnten, wenn sich dafür im Bundestag eine verfassungsändernde Mehrheit fand. Versucht worden ist dies, aber fast immer an der oft elitären Arroganz westdeutscher Politiker gescheitert. Die Chance, den Deutschen im Osten entgegenzukommen und ihnen zu zeigen, dass auch sie positive Elemente zur gesellschaftlichen und sozialen Entwicklung ganz Deutschlands beizusteuern hatten, wurde vertan.“ (S. 712)

Die europäische Integration ist nicht nur nach den beiden Weltkriegen des 20. Jahrhunderts als neue Form der Lösung der deutschen Frage herausgeformt worden, sie ist auch „die einzige, wirklich Frieden stiftende und stabilisierende Lösung des jahrhundertealten europäischen Konfliktes“ (S. 482). So hat Deutschland „seinen Platz in einem Europa gefunden, das auf dem Weg zur Einheit ist“. Zugleich gilt: „Auch als Mitglied der EU bleibt Deutschland ein Land in Europas Mitte. Ihm wird vor allem die Aufgabe zufallen, den Staaten und Völkern im Osten und Südosten Europas den Weg in diese Europäische Union zu ebnen. Insbesondere muss Deutschland im Interesse der EU und auch im eigenen Interesse um eine enge wirtschaftliche und politische Bindung zwischen der EU und der Russischen Föderation sowie der GUS bemüht bleiben. Rußland darf nicht erneut, wie schon oft in der Geschichte, von Europa zurückgewiesen werden.“ (Seeler, S. 721) Dies sind, gleichsam un-

ausweichlich, die Eckpunkte deutscher Interessenartikulation nach dem Ende des Ost-West-Konflikts.

Die Abhandlung von Eisermann über die Strategiediskussion in der Bundesrepublik von 1955 bis 1972 lässt vor allem die Schwierigkeiten erahnen, die die oben umrissene Lage den außenpolitischen Analytikern der BRD bereitete. Westeuropäische Integration, europäische Friedensordnung und deutsche Nationalstaatlichkeit – wo sollte die Priorität liegen? Wenn die Teilung Europas und seiner Mitte – so die damalige Überlegung im Umfeld von Brandts Ostpolitik – unwiderruflich war, musste der politische Zusammenschluss Westeuropas Vorrang genießen (Eisermann, S. 282). Nach dem deutsch-deutschen Grundlagenvertrag von 1972 war klar: der politische Status in Mitteleuropa war „bis auf weiteres eingefroren“. Auf lange Sicht hing eine Perspektive der Wiedervereinigung Deutschlands „weniger von Form und Inhalt der innerdeutschen Kontakte ab“, sondern eher von der weltpolitischen Gesamtentwicklung und der Fähigkeit der Deutschen, politische Chancen zur Vereinigung dann zu nutzen, wenn sie sich bieten (Eisermann, S. 286). Das war dann 1989/1990 der Fall.

Legt man den interessanten Band von Eisermann neben die vierbändige Arbeit des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik zum Thema „Deutschlands neue Außenpolitik“⁶, so wird vor allem deutlich, dass es in der Nachkriegszeit schon immer Probleme bereitete, deutsche außenpolitische Interessen zu formulieren – dies ist offenbar keine Besonderheit der Entwicklungen nach 1990. Zugleich wird bei außenpolitischen Analytikern der Gegenwart sichtbar, dass die bei Seeler formulierte Prämisse – die europäische Integration als Ausgangsbedingung deutscher Politik – inzwischen allgemein geteilt wird und über die Grenzen der politischen Lager in Deutschland hinweg konstitutiv ist. So heißt es im Fazit des nunmehr vorliegenden vierten Bandes, allerdings recht verquast formuliert: „Wenn man sich doch noch auf die heikle Frage einließe, wie groß ‚Deutschlands Macht‘ sei, ließe sich zusammenfassend vielleicht sagen, dass sie unter den gegebenen Umständen beträchtlich ist. Zu diesen ‚gegebenen Umständen‘ ist zum einen zu rechnen, dass die Gestaltungsmöglichkeiten deutscher Außenpolitik primär aufgrund der Veränderungen im internationalen Umfeld zugenommen haben, auch wenn sie immer stärker durch die Europäische Union vermittelt sind. Einige jener Restriktionen, die diese Gestaltungsmöglichkeiten in der Vergangenheit eingeschränkt hatten (z.B. die deutsche Teilung und die Vier-Mächte-Rechte), sind weggefallen, andere (z.B. die Verfügung über Massenvernichtungswaffen durch andere Staaten) stellen derzeit keine unmittelbare Bedrohung dar... Zum anderen gehört zu den ‚gegebenen Umständen‘, dass sich der Gestaltungswille deutscher Außenpolitik nicht wesentlich von demjenigen seiner Nachbarn und wichtigen Partner unterscheidet und außerdem innenpolitisch wenig strittig ist... Wenn es stimmt, dass es derzeit – viel-

⁶ Die Bände 1 sowie 2 und 3 wurden in WeltTrends, Nummer 7 (S. 163-165), sowie 19 (S. 169ff) besprochen.

leicht mit gewissen Abstrichen im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung der Europäischen Union – kaum einen Bereich gibt, in dem sich deutsche Problemdefinitionen signifikant von den Problemdefinitionen wichtiger Partnerstaaten unterscheiden, und darüber hinaus im innergesellschaftlichen Diskurs über deutsche Außenpolitik nirgends argumentiert wird, dass es konkrete außenpolitische Probleme gebe, die unilaterales Vorgehen als ratsam oder gar als aussichtsreich erscheinen lassen, dann erweist sich multilaterale Abstimmung nicht nur weiterhin als unumgängliche Erfolgsbedingung deutscher Außenpolitik, sondern auch als aussichtsreichstes Erfolgsversprechen: sie ist und bleibt zur Verwirklichung deutscher Ziele nötig und möglich.“ (Eberwein/ Kaiser, S. 281)

II.

Die Zugangsweisen, Bedingungen internationaler Politik nach dem 20. Jahrhundert zu analysieren, differieren gewiss beträchtlich nach Sichtweise, theoretischen Ansätzen und Vorverständnis der jeweiligen Autoren. Beisheim et al. haben es unternommen, ihre Thesen zur Globalisierung anhand empirischer Daten zu überprüfen. Sie meinen, dass der Prozess der Globalisierung bzw. ‚gesellschaftlichen Denationalisierung‘ zumeist „nur anekdotisch behauptet“ wird, und die wenigen systematischen Studien, die es gibt, sich oft auf die Betrachtung ökonomischer Phänomene beschränken. Die Autoren dieser Studie haben dagegen Zeitreihen in den Sachbereichen Wirtschaft, Umwelt, Sicherheit, Mobilität und Kommunikation/Kultur untersucht und auf dem Wege von Makrokorrelationen Erkenntnisgewinn gesucht. Ihr Ergebnis sehen sie sowohl als einen empirisch fundierten theoretischen Beitrag zur Globalisierungsdebatte an als auch als Angebot eines „Datenkompendiums“ zur weiteren Globalisierungsforschung – so Michael Zürn im Vorwort der Studie (Beisheim et al., S. 13). Die Autoren bemühen sich, anhand quantitativer Indikatoren empirisch zu zeigen, dass „das Bild von Globalisierung als lawinenartigem Schub, der in den siebziger Jahren einsetzt, bei weitem zu undifferenziert ist. Globalisierung ist vielmehr ein vielfach gebrochener Prozess, der je nach Land und Sachbereich variiert“. Zugleich setzen sie sich mit der zuweilen in der Literatur aufzufindenden These auseinander, das gegenwärtige Ausmaß der grenzüberschreitenden ökonomischen Vernetzung gehe nicht über das von 1914 hinaus. Spätestens seit den 1990er Jahren hat die Globalisierung „in ihrer Breite und in ihrer Intensität tatsächlich eine neue Qualität angenommen“ und reicht „weit über das hinaus“, was zu Beginn des 20. Jahrhunderts zu beobachten war. Parallel zur Globalisierung setzte „ein gleichfalls differenzierter Prozess der politischen Integration und der politischen Fragmentierung“ ein; auf der Makroebene lasse sich eine entsprechende Korrelation aufzeigen (S. 15f).

Vor diesem Hintergrund wenden sich die Autoren gegen den Terminus „Globalisierung“; es handelt sich in der Sache um eine Entwicklung innerhalb des reichen Westens-Nordens, die keineswegs gleichermaßen die frühere ‚Dritte Welt‘

erfasst hat, oder mit den Kategorien Wallersteins: es handelt sich um Veränderungen im Zentrum, nicht an der Peripherie des Weltsystems. Die Autoren formulieren etwas verhaltener: „Ob beim internationalen Handel oder bei Direktinvestitionen, bei Kommunikationsströmen oder beim internationalen Reiseverkehr: Immer zeigt sich, dass der Großteil der grenzüberschreitenden Interaktionen, die häufig als Anzeichen von ‚Globalisierung‘ bezeichnet werden, innerhalb eines Raumes abläuft, der geographisch keineswegs global ist. Grenzen lösen sich nicht auf, sie verschieben sich nur. Tatsächlich findet die weitaus größte Zahl der Interaktionen schwerpunktmäßig innerhalb eines Raumes statt, der durch die Länder der OECD begrenzt wird. Ob die Ausweitung der Interaktionsräume nur vorläufig oder systematisch ihre Grenzen an den Rändern der westlichen Welt findet oder tatsächlich nach erdumspannender ‚Globalität‘ strebt, sollte als eine offene Frage gelten und nicht schon mit der Wahl des Begriffes vorentschieden werden.“ In diesem Sinne plädieren sie für die Verwendung des Begriffes „Denationalisierung“. Er erfasse die gemeinte Entwicklung besser als „Globalisierung“ oder „Entgrenzung“: „Hier wird ausgehend vom Nationalstaat – verstanden als politisch konstituiertem Raum von verdichteten Handlungszusammenhängen im Sinne von Karl Deutsch – der Akzent auf die Aufweichung nationalstaatlicher Grenzen gelegt, ganz unabhängig davon, ob die neuen verdichteten Handlungsräume tatsächlich geographische Globalität erlangen und ob sich territoriale Grenzen gänzlich auflösen.“ (16f) Das klingt plausibel, doch bleibt der Analytiker mit diesem Instrumentarium nun erst recht in der schönen neuen Welt des Zentrums, ist doch das Nationskonzept in seiner westlichen Gestalt schon auf Osteuropa nur mit Mühe anzuwenden, geschweige denn auf die sozialen Realitäten der Peripherie.

Für die Konzeptualisierung hat dieses Vorgehen einigen Charme; es wird so gleich „das politikwissenschaftliche Kernproblem der Globalisierungsdebatte“ in den Blick genommen: „Das Problem nämlich, dass die Gültigkeitsreichweite nationalstaatlicher Regelungen die realen Grenzen der zu regelnden gesellschaftlichen Handlungszusammenhänge zunehmend unterschreitet und mithin den demokratischen Wohlfahrtsstaat der siebziger Jahre unterminiert.“ (S. 18) Hier unterscheiden die Autoren „gesellschaftliche Denationalisierung“ – definiert als „Prozess der Ausdehnung der verdichteten sozialen Handlungszusammenhänge über die Grenzen des Nationalstaates hinaus“, operationalisiert als „eine relative Zunahme des grenzüberschreitenden Austausches oder der grenzüberschreitenden Produktion von Zeichen und kulturellen Gütern im Bereich Kommunikation und Kultur, von Personen im Bereich Mobilität, von Bedrohungen im Sicherheitsbereich, von Schadstoffen und Risiken im Umweltbereich und von Gütern, Dienstleistungen und Kapital im Wirtschaftsbereich“ (S. 18, 20) – und „politische Denationalisierung“. Letztere bezieht sich „im Gegensatz zu gesellschaftlicher Denationalisierung nicht auf potentiell verregelungsbedürftige Interaktionen, sondern auf die Institutionen, die deren Verregelung dienen. Politische Denationalisierung ist demgemäß ein Prozess, bei dem sich die Reichweite und das Zusammenspiel politischer Institutionen gegenüber ei-

nem Status quo verändern, der durch die Dominanz nationalstaatlicher Institutionen gekennzeichnet ist. Immer mehr Institutionen... sind hinsichtlich ihrer Reichweite entweder unter- oder oberhalb des Nationalstaates angesiedelt, fallen aber gerade nicht mit diesem zusammen“. Sie wird „operationalisiert durch die Ausweitung (Integration) und/oder Verkürzung (Fragmentierung) der territorialen und/oder personalen Reichweite politischer Institutionen gegenüber der bisherigen Dominanz nationalstaatlicher Einrichtungen“ (S. 21-23). Von hier aus kommen die Autoren zu der Folgerung, dass sich der Prozess der gesellschaftlichen Denationalisierung seit Mitte der 1970er Jahre „schubartig beschleunigt“ und „eine neue Qualität angenommen“ hat, allerdings vielfach gebrochen und je nach Land und Problem differenziert (S. 24, 36), und dass es zeitversetzt, nach dem Auftreten der gesellschaftlichen zu einem Schub politischer Denationalisierung gekommen ist, die sowohl in Form von Fragmentierungs- als auch von Integrationstendenzen auftritt, hier allerdings ist zu unterscheiden zwischen „territorialer Integration und personaler Fragmentierung“ (Beisheim et al., S. 24, 37).

Masala/Roloff meinen demgegenüber, es sei „fast zu einem Allgemeinplatz in der Wissenschaft und in der Politik geworden, von dem gleichzeitigen Nebeneinander von Globalisierung und Fragmentierung, von Integration und Zerfall, von Zonen des Friedens und Zonen der Unruhen sowie vom Funktionsverlust des Nationalstaates in einigen Teilen der Welt und von der nachholenden Nationalstaatsbildung in anderen Teilen zu sprechen“ (Masala/Roloff, S. 7). Ein Großteil der deutschen Forschungen zur internationalen Politik mache sich nicht die Mühe, „die dialektischen Prozesse in ihrer Gesamtheit und Komplexität zu analysieren“. Die Disziplin leide an weitgehender „Theorielosigkeit“ und nehme „die Herausforderungen durch die Realpolitik nicht an“ (S. 9). Dies jedoch tue der Neorealismus, obwohl er „heute als nahezu untauglicher Theorieansatz abgetan“ werde (S. 11). Er sei allerdings heuristisch mit anderen Ansätzen zu kombinieren. Zur Analyse des Verhältnisses von Globalisierung und Regionalisierung sowie interregionaler Kooperation, insbesondere innerhalb der ‚Triade‘ (womit wir wieder im Zentrum des Weltsystems sind), plädiert Roloff für eine Kombination von ‚Neorealismus‘ und den theoretischen Annahmen eines ‚Mehrebenensystems des Regierens‘ bzw. der ‚multilevel interdependence‘. Diese Kombination könnte dazu beitragen, „nicht nur den empirisch feststellbaren Trend des Regionalismus zu erklären, sondern eben auch das neue Phänomen des Interregionalismus mit transnationalen Elementen in der Triade“. Globalisierung und Regionalisierung seien „die externen Herausforderungen, auf die die Nationalstaaten mit der Logik von Macht- und Gegenmachtbildung und dem Management komplexer Interdependenzen reagieren. Die Globalisierung erzeugt einen Wettbewerbsdruck auf die Staaten, dem diese durch regionale Kooperation begegnen. Die Folge ist eine Regionalisierung der globalisierten Welt. Auf die Regionalisierung reagieren die Staaten zunächst mit dem Versuch, die bestehenden oder entstehenden Ungleichgewichte auszubalancieren. Sie erhöhen ihre Wettbewerbsfähigkeit durch die Ausweitung oder die Vertiefung ihrer regionalen Koope-

ration. Ein abgeschotteter Regionalismus mag eine adäquate Antwort auf die Regionalisierung sein, auf die Verdichtung der komplexen Interdependenzen ist er es aber nicht. Daher bleiben die regionalen Kooperationsstrukturen prinzipiell offen. Das Management der komplexen Interdependenzen und die Polarisierung durch Macht- und Gegenmachtbildung führen zur Ausgestaltung flexibler interregionaler Kooperationsstrukturen, die die Träger der Globalisierung, die transnationalen Wirtschaftsakteure, miteinbeziehen, um die Verlagerungen der faktischen Werteallokation vom Staat auf den Markt auszugleichen.“ (S. 84f) In der Triade kann ein ‚interregionales Konzert der Mächte‘ Garant für Stabilität werden (S. 94). Werner Link betont in diesem Band, dass Gleichgewichts- und Hegemonialpolitik nicht nur im weltpolitischen Kontext aktuell ist, sondern „auch im europäischen Binnenverhältnis“. Hier handelt es sich „vor allem um die Einbindung der potentiellen Hegemonialmacht Deutschland“. Allerdings stelle sich zunächst mit der Norderweiterung, nun mit der Osterweiterung der EU dieses Problem auf neue Weise: es entstehe eine neue Balance Europas, „die für den Staat in der Mitte vorteilhaft ist“, für Deutschland (Masala/Roloff, S. 28f).

Jürgen Groß, dem es ausdrücklich um eine „Deutsche Strategie im 21. Jahrhundert“ geht, argumentiert gleichfalls recht ‚realistisch‘ bzw. realpolitisch. Er setzt zwei analytische Ausgangspunkte, die Perspektive der Globalisierung und die politische Situation Deutschlands. Zur Globalisierung betont er: „Der gegenwärtige Globalisierungstrend ist... nicht gleichzeitig auch ein Trend zur globalen Homogenisierung; vermutlich wird auch die zunehmend verflochtene Welt des 21. Jahrhunderts nach wie vor – und vielleicht sogar noch stärker als zuvor – kreuz und quer von unzähligen Linien durchzogen werden, entlang derer sich Wohlstands- und Sicherheitsgefälle erhalten, verfestigen oder gar neu bilden werden. Diese Heterogenität, zweifellos ein potentiell destabilisierender Faktor, ist innerhalb der strategischen Planungshorizonte insgesamt wohl unaufhebbar; bestenfalls kann versucht werden, die vorhandenen Gräben nicht allzu tief und offensichtlich werden zu lassen.“ (Groß, S. 70) Als am wichtigsten für eine deutsche außenpolitische Strategie sieht Groß den „Grundsatz der Multilateralität“ an, und zwar aus drei Gründen: (1) wegen der Begrenztheit der zur Verfügung stehenden Mittel; (2) wegen der Sicherung einer „strukturellen Nichtangriffsfähigkeit“ im militärischen Bereich innerhalb des NATO-Bündnisses und Europas bei gleichzeitiger Fähigkeit, friedenssichernd ggf. eingreifen zu können, und (3) wegen der Spezifik Deutschlands: Die zuvor angestellten „Überlegungen gelten im Grunde genommen für sämtliche Akteure des internationalen Systems, in ganz besonderem Maße aber für Deutschland. Zusätzlich zu dem Berg des Misstrauens, der sich entlang der Konfrontationslinien des Kalten Krieges aufgebaut hat und der nicht innerhalb weniger Jahre völlig abzutragen ist, existiert bei vielen europäischen Staaten immer noch ein ‚Restmisstrauen‘ gegen den ehemaligen Weltstörenfried Nummer Eins. Dass es überhaupt gelungen ist, diese aus den historischen Erfahrungen wohlbegründeten Vorbehalte auf einen vergleichsweise geringfügigen ‚Rest‘ zu reduzieren, ist nicht zuletzt der Politik der Westintegration

zu verdanken, die die Bundesrepublik jahrzehntelang konsequent betrieben hat. Es wäre fahrlässig, diesen Vertrauensgewinn zu verspielen. Eine nationale deutsche Strategie muss also grundsätzlich multilateral angelegt sein.“ (S. 81)

Allerdings betont auch Groß, dass eine Erweiterung der Europäischen Union „Deutschlands Position im internationalen System“ stärkt, und zwar in doppelter Weise: „Einmal direkt durch die Ausweitung der Stabilitätszone bis weit jenseits der deutschen Grenzen. Zum anderen eher indirekt, indem das ökonomische Machtpotential der Union – und damit auch der potentielle Einfluss Europas – durch die Verbreitung der demographischen und geographischen Basis im Weltmaßstab relativ zunimmt, wovon Deutschland, als stärkste Nation innerhalb der Union, ebenfalls erheblich profitiert. Die tatsächliche Macht der EU resultiert aber weniger aus der bloßen Addition der in den einzelnen Mitgliedsstaaten vorhandenen Kapazitäten, sondern eher daraus, wie effizient diese zusammengeführt werden können, und ob diese gebündelt oder infolge europäischer Uneinigheiten verzettelt werden bzw. ungenutzt brachliegen. Es wäre daher nur logisch und im Interesse Deutschlands und Europas, die Kooperation unter den EU-Mitgliedern immer enger zu gestalten, die Politik der einzelnen Staaten innerhalb der Union zu ‚harmonisieren‘ und nach außen hin mit nur einer Stimme zu sprechen.“ (S. 125) Die oberste Zielsetzung Deutschlands dabei ist aber ‚Stabilität‘, nicht ‚europäischer Bundesstaat‘ oder ‚Staatenbund‘, und diese „kann durch einen erfolgreichen politischen Prozess mindestens ebenso gut gefördert werden wie durch die Fixierung eines politischen (Unter-)Ziels. Die europäische Einigung ist selbst kein Grundwert, sondern nur Mittel zum Zweck“ (Groß, S. 127).

Zur ‚deutschen Außenpolitik in einem neuen internationalen System‘, so der Untertitel seines Werkes, setzt Michael Staack den Akzent auf den ‚Handelsstaat Deutschland‘. Die hier in Ansatz gebrachte idealtypische Analysefigur (nach Richard Rosecrance) geht davon aus, dass nach Jahrhunderten militärischer Stärke und territorialer Expansion nach 1945 eine neue Welt von Handelsstaaten entstanden ist. Für einen solchen „bilden wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstandsmaximierung die herausragenden politischen Ziele. Ein solches Staatswesen verzichte darauf, vollständige politische Autonomie oder gar ökonomische Autarkie erreichen zu wollen, weil diese Zielsetzungen in einem durch vielfältige Interdependenzen gekennzeichneten internationalen System weitgehend illusorisch geworden seien. Deshalb stelle eine funktionale Differenzierung (internationale Arbeitsteilung) der Staatenwelt im politischen wie im ökonomischen Bereich für den Handelsstaat auch keine Bedrohung, sondern eine wesentliche Bedingung der Kosten-Nutzen-Optimierung dar.“ Japan, die Staaten der EU und insbesondere Deutschland seien gleichsam „Prototypen“ des „kooperativen“ oder „integrierten Handelsstaates“, für den Multilateralismus und Integrationsbereitschaft charakteristisch seien. Er bemühe sich „um Übereinstimmung mit seinen Partnern, um Kooperation mit den wichtigsten transnationalen Akteuren und verfügt über ausreichend Ressourcen an ‚sanfter Macht‘“ (Staack, S. 29-31). Dieses Modell sieht Staack ausdrücklich in Gegensatz

zu dem der „Zivilmacht“ (Hanns W. Maull), denn letztere sei ein Akteur mit spezifischen außenpolitischen Verhaltensweisen, der die Prozesse der Zivilisierung internationaler Politik voranzutreiben bestrebt sei (S. 31f) – der Handelsstaat demzufolge nicht notwendigerweise.

Das internationale System des 21. Jahrhunderts sei nicht durch einen Großkonflikt geprägt, „wohl aber durch eine Vielzahl von ökonomisch-sozialen, ethno-nationalen und ökologischen Konflikten lokaler, regionaler und globaler Dimension“. Es zeichne sich jedoch „nicht nur durch Konfliktvielfalt, sondern auch durch ein hohes Maß an kooperativer Verregelung aus. Dadurch wird die ihm innewohnende Anarchie nicht generell beseitigt, aber in einem in der Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts nicht gekannten Ausmaß sektoral eingehegt und regional ganz aufgehoben“ (S. 525). Neben der handelsstaatlichen Grundorientierung seien für Deutschlands Außenpolitik fünf Parameter zu identifizieren, denen am Beginn des 21. Jahrhunderts eine „rahmensetzende Bedeutung“ zukomme: (1) die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zurückgewonnene eigenständige Ordnungs- und Gestaltungsfähigkeit Europas; (2) die Herausforderung des „Sicherheitsexports“, vor allem in Richtung Osten: „Kein anderer Staat des Westens hat ein so ausgeprägtes Interesse an einer gelingenden Transformation im Osten Europas“; (3) „Souveränitätsverzicht aus eigenem Recht“ in Richtung EU und NATO; (4) die „Wirkungsmacht der Vergangenheit“ und (5) ein „überforderndes Problemtableau“ angesichts der Problemvielfalt und Unübersichtlichkeit in den internationalen Beziehungen, das Prioritätensetzungen erfordere, aber auch zu ‚einfachen Antworten‘ in Gestalt von Nationalismus und Populismus einlade. „Für ein vergleichsweise komplexes, vermittelnde Politikstile und differenzierte Lösungsstrategien bevorzugendes Verhaltensmuster wie die Handelsstaatlichkeit stellt dies eine große Herausforderung dar.“ (S. 537-541) Mit dem Modell der Handelsstaatlichkeit kommt Staack zu der Prognose, „dass Deutschland seine grundsätzlichen außenpolitischen Orientierungen in der nächsten Zukunft nicht ändern wird. Wie bei allen sozialwissenschaftlichen Modellen kann dies nicht mit mathematisch-naturwissenschaftlicher Exaktheit, wohl aber gestützt auf begründete Plausibilität geschehen. Der Strukturbruch von 1989/91 forderte dem Handelsstaat Deutschland zwar Anpassungsleistungen ab, führte aber nicht zu einem Abgehen von den Grundorientierungen.“ (S. 543) (Darüber wäre aus ostdeutscher Sicht natürlich genauer zu reden; dies kann aber nicht Aufgabe eines solchen Literaturberichtes sein.)

Am Ende resümiert Staack: „Zu Beginn des 21. Jahrhunderts agiert das vereinte Deutschland als eine europäische Macht mit globalen Interessen und globaler Verantwortung. Seine Gestaltungsfähigkeit konzentriert sich auf die Großregion Europa; es fördert deren Integration und Kooperation durch die Wahrnehmung einer Initiativfunktion. Deutschlands wirtschaftliche, aber auch seine politischen Interessen lassen sich nicht auf diese Region begrenzen; sie sind ebenso global wie seine Mitverantwortung für die Sicherung des Friedens, den Schutz der Umwelt und die Beseitigung des Elends. Deutschlands Handlungsmöglichkeiten haben sich in den

vergangenen Jahrzehnten beständig erweitert, seine unilaterale Gestaltungsmacht bleibt aber begrenzt. Um die von ihm verfolgten Ordnungskonzepte zu verwirklichen, ist es auf die multilaterale Politikkoordinierung angewiesen; in Europa ebenso wie in der Weltpolitik. Diese Politikform stellt die geeignetste Struktur dar, um die Europaverträglichkeit des deutschen Machtgebrauchs zu sichern. Dennoch führt sie nicht automatisch zu einer vorausschauenden, den großen Problemen der kommenden Jahrzehnte angemessenen Politik.“ (S. 546) Dafür hatte er schon an anderer Stelle zwei Voraussetzungen genannt: die „Beibehaltung des außenpolitischen Konsenses durch die nachrückenden politischen, wirtschaftlichen und intellektuell-kulturellen Eliten“ in Deutschland und eine anhaltende „Integrations- bzw. Kooperationsbereitschaft seitens der Partnerstaaten“ (Staack, S. 20).

III.

Zu den eher bemerkenswerten neueren Arbeiten gehört sicherlich die von Claudius Rosenthal, die ein vehementes Plädoyer für die Herstellung einer produktiven Verbindung von Theorie der Internationalen Beziehungen bzw. Außenpolitik und Politischer Theorie ist. Die Disziplin der „Internationalen Beziehungen“ hat sich bislang, so sein Ausgangsbefund, „kaum mit dem Wechselverhältnis von Legitimation, Innenpolitik und Außenpolitik auseinandergesetzt“. Nicht wenige Vertreter des Faches argumentierten gern „mit dem technizistischen und wertfreien Charakter ihrer Elaborate“, tatsächlich jedoch seien Politische Theorien sehr wohl bedeutsam für die Außenpolitik. Und dies schon aus zwei klaren Gründen: Außenpolitik, „die erfolgreich ein Legitimationsverfahren durchlaufen hat“, ist „einfacher zu betreiben... als eine Außenpolitik, die beständig als nicht oder nicht ausreichend legitimiert angesehen wird“; Außenpolitik bedarf, wie jede andere Politik auch, der Legitimation. Die Kategorien zur Analyse der (innenpolitischen) Legitimationsmodi sind auch auf die Außenpolitik anzuwenden, zumal unter dem Gesichtspunkt der wachsenden Interdependenz von Innen- und Außenpolitik (Rosenthal, S. 234ff). Dabei geht Rosenthal von einem konstitutiven Unterschied zwischen Politischer Theorie und politikwissenschaftlichen Theorien aus; letztere können sich drauf beschränken, Wenn-Dann-Beziehungen zu konstatieren, die dann abgeprüft und für wichtig genommen oder auch wechselseitig ignoriert werden können (S. 136). Bei den meisten angelsächsischen Theorien handelt es sich ja um nichts anderes. Rosenthal dagegen leitet sein Verständnis von Politischer Theorie aus den Traditionen europäischer Geistesgeschichte ab, und er konstatiert zugleich, dass die klassischen Legitimationsmodi angesichts von Pluralisierung, Individualisierung und zunehmendem Kontingenzbewusstsein in den westlichen Gesellschaften an Überzeugungskraft verloren haben. Hier sieht er eine Lücke am Entstehen, die nach seinem Verständnis von Politischer Theorie geschlossen werden sollte. Diese neuen Legitimationsnotwendigkeiten kann sie jedoch nur erfüllen, wenn sie eine kohärente und universale Gültigkeit beanspruchende und zugleich normativen Grundannahmen entsprechende Position zu

formulieren vermag. Wenn es richtig ist, dass sich „die Legitimität einer Herrschaftsordnung am Legitimitätsglauben der Mitglieder bemisst, so ist dieser Glaube – an Strukturen und Verfahrensweisen, an Handlungen und Entscheidungen von Beamten und Führern – nur dann möglich, wenn ihnen die ‚Qualität der Richtigkeit, der Angemessenheit, des moralisch Guten‘ (Habermas) zugeschrieben wird und sie wegen dieser Qualität anerkannt werden können“. Dieses Bedürfnis nach Normativismen könne vielleicht auch als eine ‚anthropologische Konstante‘ (Bellers) angesehen werden (S. 221ff, 330).

Vor diesem Hintergrund entwickelt Rosenthal drei Reflexionsebenen, nach denen Politische Theorien unterteilt werden können. Auf der Reflexionsebene erster Ordnung sind solche anzusiedeln, „in denen Werte und Zwecke bereits gesetzt sind und die nunmehr darauf Antwort geben, welche Mittel eingesetzt werden“ sollen; es sind dies streng genommen „rein pragmatische Theorien ohne ethische Implikation“. Auf der Reflexionsebene zweiter Ordnung sind Politische Theorien zu verorten, die nicht die Mittel problematisieren, sondern die danach fragen, ob der gesetzte Wert oder verfolgte Zweck selbst ‚gut‘ ist bzw. „Handeln mit den von diesem Wert abgeleiteten Sollensaussagen korrespondiert und somit ‚ethisch‘ vertretbar ist“. Auf der Reflexionsebene dritter Ordnung sind „diejenigen normativen Theorien“ zu plazieren, „in denen nicht mehr nur Werte und Ziele diskutiert und die individuelle ethische Vertretbarkeit von Handeln überprüft wird, sondern in denen auch thematisiert wird, an welchen Normen und Maximen Handeln orientiert sein muss, um das Zusammenleben mit anderen Menschen zu ermöglichen“, und zugleich zu fragen, welche Auswirkungen dieses Handeln „für alle von diesem Handeln direkt oder indirekt Betroffenen hat“ (S. 259f).

Bei jeder dieser Ebenen fragt Rosenthal zugleich nach den stillschweigend unterstellten anthropologischen Annahmen, dem Menschen- oder Gesellschaftsbild, das der Theorie zugrunde gelegt wird. Mit diesem Instrumentarium analysiert er dann vier der Großtheorien zur Internationalen Politik. Der *Realismus* geht von einem negativen Menschenbild aus: der Mensch sei „böse“ oder könne sich „für das Böse“ entscheiden, zugleich sei er verletzlich und strebe daher nach Sicherheit, die am ehesten durch Macht zu erreichen sei. Diese Denkfigur wird auf die Staatenwelt übertragen und der Staat als der eigentliche Akteur der Internationalen Politik unterstellt, dessen nationale Interessen ggf. auch mit militärischer Gewalt durchzusetzen sind. Damit ist der Realismus eine Politische Theorie, die der Reflexionsebene erster Ordnung zuzurechnen ist; sie ist „auf der Systemebene zwar tendenziell universell“, wendet „sich letztlich aber stets nur an einen respektive einige staatliche Akteure“ (S. 373).

Der *Marktliberalismus* fußt auf einer „weniger pessimistischen Anthropologie“ (Bezug ist wieder Rosecrances ‚Handelsstaat‘): Kooperation der Akteure der internationalen Politik ist möglich, der Staat hier nicht länger maßgeblicher Akteur; über den Markt würden Abhängigkeiten der Gesellschaften untereinander entstehen, die Stabilität und Frieden gewährleisten, ja schließlich würden sich über den Markt nicht

nur Frieden einstellen, sondern auch Gerechtigkeit und Demokratie (S. 383f). Unter Verweis auf die Geschichte des Sklavenhandels bestreitet Rosenthal die Annahme, dass der Markt grundsätzlich zivilisatorischer Motor der Weltgeschichte sei. 85 Prozent der Waffenexporte der USA gingen Mitte der 1990er Jahre an undemokratische Regierungen, während gleichzeitig die Entwicklungshilfe der USA drastisch gekürzt wurde. Die afghanischen Taliban wurden durch die USA systematisch gestärkt, um mit Blick auf die Erdgas- und Erdöllagerstätten Zentralasiens die Mudshahedin-Gruppen zu entmachten. Insofern gilt: Demokratie und Markt könnten sich zwar ergänzen, wenn die Realisierung demokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze jedoch mit wirtschaftlichen Interessen konfligiere, würden rasch Abstriche von der Demokratie gemacht (S. 404f). So ist der Marktliberalismus als eine Theorie auf der Reflexionsebene zweiter Ordnung anzusehen: „Es werden Werte gesetzt, allerdings nicht darüber reflektiert, was deren Realisierung für andere (beteiligte oder unbeteiligte) Akteure bedeuten kann.“ (S. 507) „Eine Verortung auf der dritten Reflexionsebene verbietet sich, weil der Markt nicht nur vermachtet zu denken und zu analysieren ist, sondern weil er auch als solcher von den Akteuren instrumentalisiert wird: Der Markt dient dazu, die eigenen Interessen durchzusetzen – und zwar ohne zu reflektieren, ob die bei dieser Durchsetzung realisierten Folgen einer ethischen Überprüfung standhalten könnten; der Markt ist ein Machtsurrogat.“ (S. 410) Nun steht Staack mit seiner Habilitationsschrift theoretisch seltsam unbehaftet da: seine Arbeit müsste machtanalytisch noch einmal genauer angesehen werden. Den *Institutionalism* verortet Rosenthal vor dem Hintergrund der von Zürn u.a. ausgemachten ‚gesellschaftlichen Denationalisierung‘ – die Bedeutung des Nationalstaates schwindet, internationale Institutionen können jedoch intermediäre Einheiten bilden, die dessen Funktionen übernehmen – zwischen Marktliberalismus und Realismus. „Mit dem einen Paradigma teilt er die optimistische Anthropologie und die Einschätzung der schwindenden Bedeutung des Staates, mit dem anderen die Charakterisierung der Internationalen Politik als anarchisch.“ Der Institutionalismus ist ebenfalls auf der zweiten Ebene anzusiedeln (S. 419, 444, 507).

Den *Idealismus*, von den Realisten vielfach als ‚zynische Schwätzererei‘, ‚gedankenreich und tatenarm‘ denunziert (S. 448f), leitet Rosenthal von Kant und seinem ‚Ewigen Frieden‘ her. Obwohl „sich der Idealismus der Spannungen, Widersprüche und Brüche der Geschichte bewusst ist, obwohl er die Alltäglichkeit von Konflikt und Krieg nicht leugnet, versteht er es doch, das komplexe Wechselspiel von Sein und Sollen begrifflich zu fassen und nicht in norm- und ziellosen Pragmatismus zu verfallen“ (S. 451). Er „verhält sich an vielen Stellen diametral zu den bis dahin vorgestellten Theorien: Er baut nicht auf eine Abschreckungsphilosophie, betont die Bedeutung und Möglichkeit von Kooperation, ist anti-pragmatisch und stark normativ orientiert und basiert auf einer realistisch-abwägenden, aber dezidiert optimistischen Anthropologie. Allerdings wird ähnlich wie bei den anderen Ansätzen eine Analogie von Staat und Individuum gemacht; auch das Sicherheitsdilemma wird als Konstitutivum der internationalen Politik anerkannt. Dieses glaubt

der Idealismus überwinden zu können entweder durch eine Demokratisierung der Staaten und/oder eine Demokratisierung der Beziehungen zwischen den Staaten. Der kategorische Imperativ des Idealismus machte eine Kategorisierung dieses Paradigmas verhältnismäßig einfach: Das Diktum, sich stets so zu verhalten, dass dieses Verhalten zur Grundlage allgemeiner völkerrechtlicher Grundsätze werden kann, machte ein Ansiedeln auf der Reflexionsebene dritter Ordnung zwingend notwendig“ (S. 507f). Ein solch hoher Universalitätsanspruch und das hohe Reflexionsniveau birgt allerdings ein gewisses Risiko; bei der Behandlung der Menschenrechtsideologie hat Rosenthal dies vorgeführt. Das Verweisen auf die Menschenrechte kann die Außenpolitik eines Staates nicht nur legitimieren, es kann sie auch delegitimieren, wenn sie sich grundsätzlich an diesen Standards messen lassen muss. „Wer unter Verweis auf die Verletzung der Menschenrechte im Kosovo zu NATO-Luftangriffen rät – so geschehen im Frühjahr 1999 -, der muss sich die Gegenfrage gefallen lassen, warum nicht selbiges auch in Ost-Timor, im Süden der Türkei, im Baskenland oder in Irland geschieht. Oder noch radikaler gefragt: Wie geht man mit Menschenrechtsverletzungen im eigenen Lande um?“ Daraus folgt: „ein Staat, der sich regelmäßig auf die Menschenrechte beruft, sie aber nur selektiv schätzt, der kann langfristig nicht mehr auf das Legitimitätspotential dieser Politischen Theorie bauen.“ (S. 329f)

Zielpunkt der gesamten Arbeit Rosenthals ist am Ende die deutsche Außenpolitik: Soll „zukünftige deutsche Außenpolitik an Politischer Theorie orientiert werden, so wird hinsichtlich ihres normativen Gehalts zu prüfen sein, auf welcher Reflexionsebene sie sich bewegt und mit welchem Universalisierungsanspruch sie auftritt.“ Politische Theorie auf höherem Reflexionsniveau und mit einem höheren Universalisierungsanspruch hat ein höheres Legitimitätspotential als eine auf niedrigerem. Umgekehrt aber heißt dies: Wer auf Theorien höherer Ebene zurückgreift, steht unter größerem Legitimationsdruck. Diese Folgerung erleichtert es der außenpolitischen Forschung, Diskursdynamiken in der internationalen Politik genauer zu analysieren. „Politik wird, so unsere Vermutung, zunächst darum bemüht sein, ihr Handeln pragmatisch zu rechtfertigen: Der Begründungsaufwand ist am geringsten und die Möglichkeit, Entscheidungen zu revidieren, neue Wege zu gehen oder gar in ähnlichen Situationen sich widersprechende Entscheidungen zu treffen, am größten. Darüber hinaus kann aufgrund der nur gering ausgeprägten normativen Grundlage einer pragmatischen Position der Handelnde nicht an seinen hohen Idealen gemessen werden. Sobald jedoch Pragmatismus zur Mobilisierung, zur Legitimation von politischen Entscheidungen nicht mehr ausreicht, werden andere Politische Theorien bemüht werden müssen. Auf Politische Theorien... mit einem hohen Universalisierungsanspruch wird seitens der politischen Handelnden entsprechend nur in äußersten Krisensituationen... zurückgegriffen werden.“(S. 509f)

Vielleicht sollte man aber hier auch noch einen Unterschied machen, ob es um den Wesenskern außenpolitischen Handelns geht, und ob bzw. wie dieser ethisch begründet ist, oder um diesen oder jenen konkreten Schritt – und da wird zuweilen

auch diplomatisch finassiert, geblufft, gepokert, was auf der taktisch-diplomatischen Ebene ganz unethisch vor sich geht, aber durchaus einem ethisch begründeten größeren Ziel dienen kann. (Da man das nicht an der Universität lernt, sondern nur im politischen Geschäft selbst, ist dem Autoren dies nicht vorzuwerfen.) Insofern ist auch die Begründung von Politik nicht beliebig aus einem postmodernen Steinbruch theoretischer Versatzstücke zu kompilieren, sondern kommt durchaus aus tieferen Schichten der geschichtlichen Verläufe. Insgesamt aber gilt: Rosenthals Arbeit ist eine großartige theoretische und konzeptionelle Leistung (die auch durch die etwas eigenartig angelegte Etüde zu Carl Schmitt nicht wirklich geschmälert wird), der man an allen deutschen Forschungs- und Lehrstätten zur Internationalen Politik aufmerksame Leser wünscht.

Dass die Welt nicht bleiben sollte, wie sie jetzt ist, treibt auch Ulrich Brand und andere Friedensforscher um. Auf der Suche nach ‚Alternativen zur neoliberalen Globalisierung‘ haben sie sich die „Global Governance“-Konzepte vorgenommen. Auch hier ist die Ablehnung der negativen anthropologischen Grundannahmen der „Realistischen Theorien“ Ausgangspunkt. Visionäre Leitbilder, wie Willy Brandts Ostpolitik, Mandelas Versöhnungspolitik oder die Idee der Integration Europas, haben zu tiefgreifenden Veränderungen der Welt beigetragen. So bedarf auch die Lösung der großen Weltprobleme von heute einer „Weltethik“, der Ethik der „Einen Welt“, die den normativen Gehalt von „Global Governance“ ausmache (Brand et al., S. 42f). Global Governance, ins Deutsche schlecht zu übersetzen als ‚Weltordnungspolitik‘ oder ‚internationale Strukturpolitik‘ im Sinne einer ‚ökologischen und solidarischen Weltwirtschaft‘, meint: (1) eine Neudefinition von Souveränität – als selbstbestimmte Herrschaftsgewalt nach innen und außen unter der Voraussetzung der Globalisierungsprozesse –, bei der die Übertragung von Handlungskompetenzen auf lokale, regionale und globale Organisationen zur Lösung von Problemen, die die Nationalstaaten nicht mehr allein lösen können, akzeptiert wird; (2) eine Verdichtung der internationalen Zusammenarbeit durch internationale Regime, die auf eine verbindliche Verrechtlichung der internationalen Kooperation abheben; (3) die Ausprägung eines Bewusstseins gemeinsamer Überlebensinteressen, die eine Interessen- und Außenpolitik konstituieren, die sich normativ an einem ‚Weltgemeinwohl‘ orientiert; dies sei kein Plädoyer für Globalismus, sondern eine realistische Neudefinition von Eigeninteressen im Zeitalter der Globalisierung (S. 35).

Die Autoren beziehen sich hier auf Nuscheler und andere, den Politikwissenschaftler James Rosenau und die auf Initiative von Willy Brandt 1990 gegründete Commission on Global Governance. Zugleich meinen sie, das reiche nicht. Die Governance-Konzepte würden von der politischen Klasse zunehmend aufgegriffen, aber nicht, um einen Politikwechsel zu vollziehen, sondern um sie „als spezifische Form des Anschlusses an den Neoliberalismus (zu) nutzen. Die zerstörerischen Wirkungen der Globalisierung sollen eingedämmt werden, ohne das kapitalistische (Markt-)Prinzip und die hegemonialen Akteure in Frage zu stellen.“ Doch auch die „emphatischen Varianten von Global Governance“ könnten „nicht überzeugen. Sie

sind kaum mehr als die allzu versöhnlerische Utopie einer Weltgesellschaft, in der alle widerstreitenden Interessen durch freiwillige Einsicht und durch Verhandlungsprozesse unter Aufsicht der Staaten zu allseitiger Zufriedenheit aufgelöst werden. Auch wenn man das negative Menschenbild der Realistischen Schule Internationaler Beziehungen nicht zum Maßstab nehmen will, ist doch kaum übersehbar, dass sich der Glaube an kooperative Lösungen an den Realitäten hegemonialer globaler Vergesellschaftung bricht.“ (S. 157)

Und was ist die Alternative? Die „Rehabilitation von Gesellschaftskritik“, ein „erweiterter Demokratiebegriff“, der auch vor den kapitalistischen Eigentumsverhältnissen nicht scheut, und eine „emanzipatorische Politik“ (S. 163ff). Wie das gehen soll? Veränderungsprozesse könnten „zunächst nur wie die Wurzel im Mauerwerk einen Angriffspunkt finden. Ob sie die Mauer langfristig zu sprengen vermögen, steht auf einem anderen Blatt.“ (S. 181) Das heißt, der Autor hier weiß auch nicht mehr, als schon Willy Brandt wusste. Lutz Schrader hat in diesem Buch zwei informative Abschnitte verfasst, in denen er die real bereits existierenden Strukturen der internationalen Politik skizziert: UNO, G7, WTO, EU, NAFTA, APEC, Netzwerke von NGOs usw. Sein Fazit lautet: „Trotz unbestreitbarer Teilerfolge bleibt die internationale Regimebildung und die Nutzung der bereits vorhandenen Vereinbarungen angesichts fortgesetzter Rüstungsanstrengungen, ungebremsten Umweltverbrauchs, dem weiter wachsenden Entwicklungsgefälle zwischen Norden und Süden sowie angesichts der eher zu- als abnehmenden Menschenrechtsverletzungen weit hinter den formulierten Zielen zurück.“ (S. 112)

Wenn es denn so ist, dass dieses Deutschland eine Macht mit globalen Interessen und globaler Verantwortung ist, wie die meisten Autoren mehr oder weniger übereinstimmend feststellen, und zugleich ein wachsendes Gewicht einbringt in die internationale Politik, dann könnte es doch mit einer Zielstrebigkeit zum Guten wirken, wie es in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zur Untat gewirkt hat. Das kann und soll nicht unilateral sein. Aber es könnte doch zielstrebig und immer wieder – *ceterum censeo* – unternommen werden. Die normative Begründung ist da. Wem die nicht reicht: die Verantwortung aus der Geschichte kommt hinzu. Ansonsten ist auch die Willensbildung zur Außenpolitik ein innenpolitischer Vorgang, und da kann jeder deutsche Wähler beitragen.

Literatur

Marianne Beisheim, Sabine Dreher, Gregor Walter, Bernhard Zangl, Michael Zürn:

Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1999, 574 S., ISBN 3-7890-5834-3.

Ulrich Brand, Achim Brunnengräber, Lutz Schrader, Christian Stock, Peter Wahl: Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot 2000, 206 S., ISBN 3-89691-471-5.

- Wolf-Dieter Eberwein, Karl Kaiser (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen, Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, München: R. Oldenbourg Verlag 1998, 300 S., ISBN 3-486-56115-4.
- Daniel Eisermann: Außenpolitik und Strategiediskussion. Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik 1955 bis 1972, Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, München: R. Oldenbourg Verlag 1999, 335 S., ISBN 3-486-56338-6.
- Jürgen Groß: Stabilität im Chaos – Deutsche Strategie im 21. Jahrhundert. Ein politischer Essay, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1998, 148 S., ISBN 3-7890-5576-X.
- Carlo Masala, Ralf Roloff (Hrsg.): Herausforderungen der Realpolitik. Beiträge zur Theoriedebatte in der Internationalen Politik, Kölner Arbeiten zur Internationalen Politik, Köln: SH-Verlag 1998, 304 S., ISBN 3-89498-048-6.
- Claudius Rosenthal: Zur Legitimation von Außenpolitik durch Politische Theorie, Münster u.a.: Lit Verlag 2001, 562 S., ISBN 3-8258-4840-X.
- Hans-Joachim Seeler: Die Deutschen – Opfer und Alptraum Europas. Der Weg der Deutschen durch ihre Geschichte, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1998, 734 S., ISBN 3-7890-5266-3.
- Michael Staack: Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System, Paderborn u.a.: Ferdinand Schöningh 2000, 560 S., ISBN 3-506-78625-3.