

Nr. 11 – 16. März 2006

http://www.merkur.de/11222.0.html?&no_cache=1

Außenpolitik

Über die Grenzen des Nationalstaats und die Zukunft Europas in der Welt*

Gunther Hellmann

Gibt es so etwas wie "konservative Außenpolitik"? Die erste Antwort, die dazu einfällt, hat Joschka Fischer auf eine vergleichbare Frage gleich nach seinem Amtsantritt als neuer Außenminister gegeben. Nein, "eine grüne Außenpolitik gibt es nicht, nur eine deutsche". Klassische weltanschauliche Überzeugungen, die im innenpolitischen Wettstreit in Gegenbegriffen wie "konservativ" und "fortschrittlich" einsortiert werden, lassen sich nach dieser Auffassung nicht auf das Feld der Außenpolitik übertragen. Genau diese Position vertrat auch Kaiser Wilhelm als er kurz nach dem Beginn des Ersten Weltkriegs ausrief: "Ich kenne keine Partei mehr, ich kenne nur Deutsche".

So unterschiedlich die Kontexte, in denen beide Sätze fielen, und so gegensätzlich die Redner, die sie vortrugen, so tief gründen doch einige der Überzeugungen, die sich in ihnen spiegeln. Wie zahllose Außenpolitiker vor und nach ihnen stimmen Fischer und Wilhelm II darin überein, dass die große Welt der Außenpolitik nach anderen Regeln funktioniert als die kleine der Innenpolitik. Zu diesen Unterschieden zählt unter anderem die Redeweise. Während der innenpolitische Wettstreit ohne einen Bezug auf bestimmte Werte undenkbar wäre, erscheint das Terrain der internationalen Politik zumeist als wertfreie Zone. Die Rede von den "nationalen Interessen" bringt diese Differenz auf den Punkt. Die innenpolitische Auseinandersetzung um Rentenerhöhungen oder Subventionsabbau wird zumindest indirekt über einen Rekurs auf Werte wie Freiheit, Gleichheit oder Gerechtigkeit ausgetragen. Der Wettstreit unter Staaten vollzieht sich demgegenüber im Vokabular der "nationalen Interessen", die sich letztlich auf das Streben nach Sicherheit, Reichtum oder Prestige zurückführen lassen.

Das zumindest ist die Sichtweise des Realismus, der ältesten Lehre der internationalen Beziehungen. Weil sie sich ihrer Sicherheit nie gewiss sein können und weil sie zudem häufig so eitel sind, wie die Individuen, aus denen sie sich zusammensetzen, streben

* In der veröffentlichten Fassung wählte die Redaktion des Rheinischen Merkur den Titel "Außenpolitik. Spiel nach eigenen Regeln".

Staaten unaufhörlich nach Macht, Reichtum und Prestige. Konflikte sind die unausweichliche Folge. In der gewaltsamsten Ausprägung werden sie kriegerisch ausgetragen. Doch selbst in der mildesten Form des gezähmten Wettstreits, wie er sich beispielsweise in der derzeitigen Europäischen Union beobachten lässt, ringen Staaten stetig um Positionsvorteile. Machtverschiebungen sind in diesem Sinne die Währung der internationalen Politik.

Konservative Außenpolitik ist daher zumindest in einer Hinsicht eine historische Rarität. Dann nämlich, wenn man konservativ, wie es der Historiker Rudolf Vierhaus in einem Beitrag für die "Geschichtlichen Grundbegriffe" vorgeschlagen hat, für die Charakterisierung der Überzeugungen jener Individuen oder Kollektive reserviert, die sich "in ihren Besitzständen, im allgemeinen Zuschnitt ihrer Lebensverhältnisse, durch Veränderungen in den ökonomischen, sozialen und politischen Verhältnissen bedroht sehen und die Abwehr dieser Gefahr mit der Bewahrung geschichtlicher Kontinuität, der Geltung von Recht und Fortgang der Kultur identifizieren". Übertragen auf das Feld der internationalen Politik wäre konservativ nur ein Synonym für die "Status-quo"-Orientierung staatlicher Außenpolitik – im Kontrast zu einer revisionistischen Ausrichtung. Eine Außenpolitik, die auf den Erhalt eines bestehenden Zustandes (status quo) abzielt, wäre dann eine Politik, die sich mit einer gegebenen Machtverteilung zufrieden gibt.

In der Geschichte der Staatenwelt kommt Status-quo-Politik allerdings nur selten vor. Die Geschichte der internationalen Beziehungen wurde immer als die Geschichte revisionistischer Herausforderungen bestehender Machtverhältnisse geschrieben. Dies gilt für die Außenpolitik im allgemeinen und die deutsche Außenpolitik im besonderen. Bismarck sticht als ein Paradebeispiel heraus. In vielerlei Hinsicht war er der Prototyp eines konservativen Außenpolitikers. Für "sättigt" und daher am Status-quo interessiert erklärte er das Kaiserreich aber erst, nachdem er nach einer Serie von Kriegen den Rang des Deutschen Reiches als einer europäischen Großmacht etabliert hatte.

Aber nicht nur die gewaltsamen Herausforderungen bestehender Machtverhältnisse zeugen davon, dass Status-quo-Außenpolitik historisch die Ausnahme ist. Sanfte Formen des Revisionismus finden sich selbst bei zeitgenössischen "postmodernen Staaten" (Robert Cooper), die die klassische Staatenwelt in mancherlei Hinsicht schon überwunden zu haben schienen. Das ungestüme Streben von Gerhard Schröder nach einem nationalen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat ist nur das jüngste und offensichtliche Beispiel dafür, dass revisionistische Außenpolitik auch (oder vielleicht gerade) auf Staaten einen besonderen Reiz ausübt, die ein Höchstmaß an Sicherheit genießen.

Neben der Unterscheidung zwischen Status-quo-orientierter und revisionistischer Außenpolitik weckt "konservative Außenpolitik" allerdings noch eine zweite, grundlegendere Assoziation. Denn so revisionistisch auch die Politik der Staaten im einzelnen sein mag, so bewahrend nimmt sie sich doch in der Summe aller Außenpolitiken letztlich aus, wenn es darum geht, ein internationales System zu erhalten,

das auf eine starke Unterscheidung zwischen einem "Außen" und einem "Innen" diesseits und jenseits nationaler Hoheitsgrenzen angewiesen ist. Außenpolitik und Innenpolitik sind in diesem Verständnis zwar insofern einander ähnlich als es in beiden Fällen um die Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen geht. Sie unterscheiden sich allerdings grundlegend dahingehend, dass die innerstaatlichen Herrschaftssysteme prinzipiell hierarchisch, das internationale Staatensystem aber prinzipiell anarchisch strukturiert ist. Während die Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen im innerstaatlichen Bereich durch Regelbefolgung aufgrund der Akzeptanz legitimer Herrschaft oder aber durch Gehorsamserzwingung mittels staatlicher Macht erfolgt, bleibt die Außenpolitik, wie der französische Politikwissenschaftler und Soziologe Raymond Aron schrieb, die weitgehend exklusive Sphäre des Diplomaten und des Soldaten – zweier Repräsentanten also, die die Andersartigkeit der politischen Spielregeln der Außenpolitik symbolisieren und stetig reproduzieren. In dieser Hinsicht klingt "konservative Außenpolitik" jedoch geradezu pleonastisch, steht Außenpolitik doch schon alleine für eine jahrhundertalte Praxis des Politischen, die die Bedingungen ihrer Möglichkeit ständig neu erschafft.

Die ahistorische Perspektive realistischer Theorie vermag allerdings nur begrenzt mit den Aufweichungen starker Innen-Außen Unterscheidungen umzugehen, die die letzten Jahrzehnte etwa im Kontext der europäischen Integration gezeitigt haben. Wie in einem Brennglas zeigen sich hier auch die Möglichkeiten und Grenzen unterschiedlicher Dimensionen von Außenpolitik.

In einem sehr nahe liegenden Sinne könnte man konservative Außenpolitik auch als jene Politik definieren, die von Politikern konservativer Parteien betrieben wird. Wie bereits das Beispiel Bismarck zeigte, kann aber sogar ein und dasselbe Individuum in unterschiedlichen Situationen Status-quo-orientierte oder revisionistische Außenpolitik betreiben. In vergleichbarer Weise finden sich in der neueren europäischen Geschichte höchst unterschiedliche konservative Positionen zum Projekt der europäischen Integration. Die Grundlinie der britischen Konservativen etwa war seit jeher eine der europaskeptischsten. Nationalstaatliche Souveränität auf "Brüssel" zu übertragen, wurde selbst bei kleinen bürokratischen Routinen fast immer zu einem Grundsatzstreit über das historische Schicksal der Nation stilisiert.

Hingegen zählt es seit langem zum Profil der CDU als der großen konservativen Partei Deutschlands, eine ausgesprochen integrationsfreundliche Position zu verfolgen. In ihrem Berliner Programm aus dem Jahr 1971 forderte sie etwa "die baldige Errichtung eines europäischen Bundesstaates" – und dies mit der Begründung, dass nur "er allein die historisch gewachsene Identität der europäischen Nationen sichert und gleichzeitig die politische Handlungseinheit Europas gewährleistet". Diese ungewöhnliche Verknüpfung klassischer, auf die Bewahrung nationalstaatlicher Identität abzielender Forderungen einerseits mit einer weitgehenden Abgabe von Souveränitätsrechten an überstaatliche europäische Ebenen andererseits belegt zumindest, dass es in der innenpolitischen Auseinandersetzung über außenpolitische Zielsetzungen keine über alle Staatsgrenzen hinweg gültigen konservativen Glaubenssätze gibt. Dies gilt umso mehr dann, wenn man

die Außenpolitik der rot-grünen Koalition zwischen 1998 und 2005 mit einbezieht, denn in dieser Zeit vollzog die vermeintlich "internationalistischste" aller denkbaren Koalitionskonstellationen gleich eine doppelte "realistisch"-konservative Wende: sie illustrierte, wie man sich einen zeitgenössischen sanften Revisionismus der deutschen Art vorstellen müsste (UN-Sicherheitsratssitz) und sie trug ihren Teil zur Reproduktion des nationalstaatlich verfassten internationalen Systems u.a. dadurch bei, dass sie den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt einseitig aufkündigte, als er ihr nicht mehr ins Konzept passte.

Die Zukunft des europäischen Integrationsprojektes wird in mindestens dreierlei Hinsicht zu einem Testfall der Tauglichkeit von (konservativer) Außenpolitik werden: bezogen auf das Spannungsfeld Status-quo Orientierung versus revisionistischer Orientierung in der Außenpolitik der Mitgliedsstaaten; bezogen auf die Fähigkeit der EU-Mitgliedsstaaten im einzelnen wie auch der EU im Ganzen, die systemprägende Innen-Außen Unterscheidung im internationalen System abzuschwächen; und bezogen schließlich drittens auf die Fähigkeit konservativer Parteien, ihre Programmatik auf jene Anforderungen auszurichten, die sich aus den beiden ersten Punkten ergeben.

Gegenwärtige Trends stimmen nicht sehr zuversichtlich, dass die Mitgliedsstaaten der EU diese drei Herausforderungen meistern werden. Mehr noch, es bestehen sogar erhebliche Zweifel, ob sie diese Problembeschreibung überhaupt teilen.

Renationalisierungstendenzen verstärken sich derzeit in allen Mitgliedsstaaten und in unterschiedlichen europäischen Politikfeldern. In diesem Sinne ist konservative Außenpolitik in der EU eindeutig auf dem Vormarsch. Wenn die vorangehende Analyse über ihre widersprüchlichen Effekte allerdings stimmt, dann sind die Aussichten sowohl für jeden einzelnen Mitgliedsstaat wie auch für die EU als Ganzes eher düster. Denn wenn traditionelle Außenpolitik in der Summe stetig auf die Reproduktion des Nationalstaatsprinzips und in ihren Einzelteilen zudem auf die Maximierung machtpolitisch motivierter nationaler Egoismen abzielt, dann wird sie, sollte sie zur Leitlinie innerhalb der EU werden, die Union nach innen weitgehend absorbieren und nach außen handlungsunfähig machen.

In einem größeren historischen Kontext steht die EU in dieser Hinsicht vor einer Entscheidung mit dilemmatischen Zügen: wenn sich hinreichend viele Mitgliedstaaten scheinbar "realistischen" Zwängen ergeben und ihren machtpolitischen Vorteil zum Maß ihrer Außenpolitik machen, dann wird die EU als Ganzes im internationalen Wettbewerb weiter zurückfallen. Vor allem die Mitgliedsstaaten selbst werden dies dann zu spüren bekommen. Wenn sie in den kommenden Jahrzehnten demgegenüber zumindest die jahrhundertalte Praxis der Außenpolitik weiter revolutionieren – d.h. wenn sie den im Verfassungsvertrag vorgezeichneten Weg konsequent weitergehen und eine gemeinsame europäische Außenpolitik die nationalstaatlichen Außenpolitiken langfristig nicht nur ergänzt, sondern weitgehend ersetzt, dann werden alle von tief verwurzelten Glaubenssätzen über den vermeintlichen Vorrang "nationaler Interessen" Abschied nehmen müssen.

Gegenwärtig muten solche Gedankenexperimente wie ein Ausflug nach Utopia an. Voraussehbare harte Lernerfahrungen in der globalen Machtkonkurrenz oder in der Abwehr neuer Gefahren könnten solche Gedankenspiele allerdings schnell aus dem Bereich des bloß Denkbaren in den Bereich des Notwendigen verschieben. Für die EU jedenfalls liegt die Zukunft der Außenpolitik gerade dann jenseits des Nationalstaates, wenn das Prinzip Außenpolitik im globalen Maßstab wirkungsmächtig bleibt.