

## **AUSSENPOLITIK GESTERN-HEUTE-MORGEN**

**Ein „Hofrat“ war einmal ein enger Berater des Kaisers; heute ist ein „Hofrat“ ein hoher Beamter der Republik. Ein „Wagen“ war einmal ein von Pferden gezogener Leiterwagen; heute kann ein „Wagen“ durchaus auch ein schnittiges Auto sein. Im Folgenden soll dargestellt werden, wie dasselbe Wort „Außenpolitik“ im Laufe der Geschichte für sehr unterschiedliche Inhalte gebraucht wurde und verwendet wird, wie sich Ziele, Mittel und Player der Außenpolitik geändert haben.**

### **Außenpolitik gestern - reine Machtpolitik**

1000 Jahre lang war Außenpolitik Machtpolitik. Das Ziel war die Vergrößerung der Macht des Staates bzw. seines Herrschers. Das Leitmotiv war die Staatsräson. Demnach sollte die Außenpolitik von der Überlegung geleitet werden, das zu tun, was dem Staat nützt. Die Mittel dazu waren Realpolitik und Krieg. Der einzige Akteur war der Herrscher; Außenpolitik wurde lange als „domaine réservé“ des Staatsoberhauptes angesehen.

In diesem Sinne wurden die internationalen Beziehungen als ein Kampf um die Macht gesehen, wie es Hans J. Morgenthau in seinem Standardwerk „Politics among Nations - the Struggle for Power and Peace“ darstellt. Analog dazu schreibt John J. Mearshheimer in seinem 2001 erschienenen Werk „The Tragedy of Great Power Politics“: „Great Powers are always reaching for opportunities to gain power over their rivals“.

Eine logische Folge dieses Denkens war, dass jene als die „Großen“ in die Geschichte eingingen, die Kriege führten, Länder eroberten und damit die eigene Macht vergrößerten.

### **Außenpolitik heute - eine geteilte Welt: Machtpolitik und Wohlfahrtsdenken**

Die internationalen Beziehungen der letzten Jahrzehnte sind dadurch geprägt, dass die Außenpolitik einiger Staaten nach wie vor vom Grundsatz der Machtpolitik geprägt war. Insbesondere die USA erhoben nach dem Sieg im Kalten Krieg einen universellen Machtanspruch. Andererseits fand in Europa, ausgehend von dem 1949 gegründeten

Europarat eine „Revolution in den internationalen Beziehungen“ statt. Konfrontation wurde ersetzt durch Kooperation; die Förderung der Wohlfahrt der Bürger wurde auch Ziel der Außenpolitik.

### **Der universelle Machtanspruch der USA**

Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus entwickelte Francis Fukuyama seine These vom „Ende der Geschichte“, das deshalb gekommen ist, weil sich Demokratie und Marktwirtschaft weltweit durchgesetzt hätten. Aber wenn dies auch nicht überall der Fall war: Washington entwickelte damals eine neue außenpolitische Strategie, wonach die USA die führende Nation der neuen Weltordnung seien; bzw. das Recht hätten, dort einzugreifen, wo die Geschichte noch zum richtigen Ende geführt werden muss.

In einer „Defense Planning Guidance“ von 1992 wurde festgelegt, dass es die „politische und militärische Mission der USA ist zu verhindern, dass irgendwo auf der Welt eine Militärmacht entsteht, die den amerikanischen Führungsanspruch infrage stellen könnte“. Unter Präsident Bill Clinton wurden dann die Militärinterventionen unter den Schlagworten „Liberaler Interventionismus“ und „Humanitäre Interventionen“ ausgebaut. 2002 folgte dann eine neue „National Security Strategy“, in der festgelegt wurde, dass die USA auch alleine und präventiv militärisch vorgehen dürfen und können.

Grundsätzlich nehmen die USA für sich das Recht in Anspruch, überall dort einzugreifen, wo es gilt, Demokratie und Menschenrechte zu verteidigen. Dafür gibt es Vorbilder in der Geschichte: schon Napoleon überzog ganz Europa mit Krieg, um anderen Völkern die Errungenschaften der Französischen Revolution zu bringen; und kurze Zeit darauf wollte die „Heilige Allianz“ ein internationales System errichten dessen Staaten nach absolutistischem Muster aufgebaut waren.

Wenn amerikanische Außenminister dann gleichzeitig erklären, für alle anderen Staaten sei „die Zeit der Einflusssphären vorbei“, dann kann diese Haltung nur zu mehr Unsicherheit und mehr Instabilität in jenen Regionen führen, wo andere Länder, etwa China oder Russland, von sich aus „nationale Interessen“ geltend machen. Der weltweite Machtanspruch der USA stößt dort auf Widerstand, wo Interessen anderer

nicht mehr berücksichtigt werden, etwa jene Chinas im Süd- chinesisches Meer); oder wenn die NATO bis an die Grenzen Russlands ausgedehnt wird. Widerstand kann es auch dort geben, wo Verbündete wie Vasallen behandelt werden, denen vorgeschrieben wird, von wo sie ihre Energie beziehen dürfen bzw. mit wem sie im Bereich der Hochtechnologie zusammen arbeiten können.

Aber letztlich rechtfertigen die USA ihre Außenpolitik damit, dass sie immer für das Gute in der Welt und gegen das Böse kämpfen. Und damit heiligt der Zweck die Mittel.

### **Die Wohlfahrt der Bürger als Ziel der Außenpolitik**

In der jüngsten Ausgabe von „International“ werden auf dem Titelblatt jene Themen angeführt, um die es heute geht: Umweltkatastrophen, Black Lives Matter, Flüchtlinge, Hunger, Corona und andere Krisen. Wie kann man nur sagen, dass bei so viel Leid, das die Menschen heute erleben, die Förderung der Wohlfahrt der Bürger ein Ziel der Außenpolitik geworden ist?

Und dennoch: ging es früher in den internationalen Beziehungen nur um die eine Frage: nämlich um Macht und darum, wer der militärisch Stärkere ist, so geht es heute in einem ganz entscheidenden Ausmaß auch darum, wie durch internationale Zusammenarbeit die Lebensbedingungen der Menschen verbessert werden können. Eine Unzahl von internationalen Organisationen, die nach dem Zweiten Weltkrieg im Zusammenhang mit den Vereinten Nationen gegründet wurden, befasst sich damit. Alle Lebensbereiche werden erfasst: Menschenrechte und Umwelt; Ernährung und Entwicklung; Gesundheit, Erziehung und vieles mehr. Dass der Erfolg bei weitem nicht der ist, den man sich ursprünglich erhofft hat, ist eine andere Sache. Aber Menschen auf allen Kontinenten erwarten sich, dass auch die internationale Gemeinschaft einen Beitrag dazu leistet, damit sie ein besseres Leben führen können. Tatsächlich gibt es auch Statistiken, die das aufzeigen: die extreme Armut in der Welt geht zurück; täglich haben mehr Menschen einen Zugang zum Stromnetz oder zu Trinkwasser (Max Rosen; Oxford University).

Insbesondere in Europa haben zunächst die Mitglieder des Europarates Ziel und Mittel ihrer Außenpolitik grundsätzlich geändert. Nicht mehr traditionelle Machtpolitik prägte ihre Diplomatie, sondern gemeinsame Werte wie Demokratie, Menschenrechte und

Rechtsstaatlichkeit, die sie auch zur Maxime ihres außenpolitischen Handelns gemacht haben. Die Länder des Europarates und der Europäischen Union wurden eine Friedenszone; Kriege zwischen den Mitgliedstaaten sind denkunmöglich geworden; der Krieg wird nicht mehr als „Fortsetzung der Politik“ angesehen, sondern als ein Scheitern der Politik.

### **Globalisierung von Wirtschaft und Recht**

Eine Entwicklung, die die internationalen Beziehungen der letzten Jahrzehnte entscheidend geprägt hat, ist die Globalisierung; also die Intensivierung der weltweiten Kontakte in den Bereichen Wirtschaft und Finanzen; Technik und Kommunikation; die globalen Wanderbewegungen genauso wie die Auswirkungen der Informationsgesellschaft. Neue Ideen und neue Werte haben sich in diesem Rahmen ebenso rasch ausgebreitet wie Protestbewegungen, ob in Europa, Afrika, Südamerika oder Asien. Nach dem Fall der Berliner Mauer wurden auch jene Länder in den Weltmarkt eingebunden, die bisher planwirtschaftlich geführt wurden; und China gelang es, die Dynamik des neuen Weltmarktes für seinen eigenen Aufstieg zu nutzen.

So sehr einige Staaten, wie dargelegt, ihre Außenpolitik noch weiter auf Machtpolitik aufbauten, es kam es dennoch zu einer Weiterentwicklung des Völkerrechts. Auch wenn die von den Vereinten Nationen aufgestellten Regeln, die den Einsatz von Gewalt untersagen, nicht immer eingehalten wurden, so stellten sie doch einen Maßstab dar, an dem das Verhalten der Staaten gemessen werden kann. Und alle Staaten müssen akzeptieren, daran gemessen zu werden.

Das internationale Strafrecht wurde weiter entwickelt. In Den Haag wurde ein Internationaler Strafgerichtshof eingerichtet; Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Folter und Völkermord werden geahndet. Die Menschenrechte haben in der internationalen Diskussion einen besonderen Stellenwert erhalten; zahlreiche Konferenzen bemühen sich um die Weiterentwicklung des Umweltschutzes; und die WTO, die Welt- Handelsorganisation, ist zwar immer wieder Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen, aber gleichzeitig wurde das internationale Handelsrecht eine Grundlage für die Globalisierung wesentlicher Bereiche.

Trotz dieser Bemühungen und Entwicklungen muss man aber feststellen, dass die Globalisierung in den verschiedensten Bereichen eine starke Eigendynamik entwickelt hat, die weder von der Politik gesteuert noch von den rechtlichen Rahmenbedingungen erfasst werden konnte. Delokalisierung, Arbeitslosigkeit und eine größere Kluft zwischen Superreichen und Armen waren die Folge.

### **Außenpolitik morgen - eine multipolare Welt mit zahlreichen Playern**

Was lässt sich über eine Außenpolitik in der Zukunft sagen? Wohl so viel, dass einige Entwicklungen, Krisen und Konflikte fortgeführt werden; dass es andererseits Einbrüche und abrupte Veränderungen geben wird. Dabei muss man davon ausgehen, dass die grundsätzlichen Rahmenbedingungen erhalten bleiben, dass es also nicht zu alles zerstörenden Pandemien, zu einem Dritten Weltkrieg oder zu einem Atomkrieg kommen wird.

### **Eine multipolare Welt**

Der Volksrepublik China ist während der letzten Jahrzehnte ein dramatischer Aufstieg gelungen: betrug Chinas Anteil am Welthandel 1985 lediglich 1,2 %; so waren es 2014 bereits 12,3 %; und in zehn Jahren soll das chinesische BIP, so viele Berechnungen, größer sein als jenes der USA. Auch andere Staaten wie Indien, Indonesien, Brasilien oder Mexiko werden ihren Anteil an der Weltwirtschaft und an der Weltbevölkerung vergrößern. Die USA werden weiterhin die politisch und militärisch führende Macht bleiben und auch weltweit die meisten Ausgaben für Forschung und Entwicklung tätigen, die meisten Nobelpreisträger hervorbringen. Aber der weltweit alleinige Führungsanspruch der letzten Jahrzehnte könnte in einzelnen Bereichen infrage gestellt werden.

Es geht nicht darum, ob die USA von China als Führungsmacht abgelöst werden sollen; oder ob ein autoritäres System weltweit an die Stelle der westlichen Demokratien treten soll. Diese Fragestellung ist total überzeichnet und irreführend. Es geht vielmehr darum, ob die USA auch in Zukunft alleine und überall ihre Interessen durchsetzen können, oder ob auch andere Länder eigene Interessen haben dürfen.

Es geht wohl auch nicht darum, dass autoritäre Staaten die amerikanische Demokratie zerstören wollen. Wenn man in den letzten Jahren gesehen hat, wie in Amerika einem

demokratisch gewählte Präsidenten vom Beginn seiner Amtszeit an die Legitimität abgesprochen wurde; wie die USA durch ihre überzogenen militärischen Einsätze im eigenen Land und weltweit an Ansehen verloren haben, dann bedarf es keiner ausländischen Macht, die das amerikanische System zerstört.

### **Eine Vielzahl von Playern**

Hat es einmal geheißen, die Außenpolitik wäre dem Staatsoberhaupt vorbehalten, so sehen wir schon heute, wie eine Vielzahl von NGOs, multinationalen Konzernen, sowie die alten und die neuen Medien das internationale Geschehen mitgestalten. Selbst Einzelpersonen, ob berühmte Schauspieler, Fernseh- Philosophen oder reiche Philanthropen können bei internationalen Entscheidungen eine wesentliche Rolle spielen.

Die Protestbewegungen der letzten Jahre in allen Teilen der Welt haben die verschiedensten Bereiche erfasst, soziale Probleme genauso wie ethnische; die Umwelt und die Menschenrechte. In manchen Ländern wurde eine Regierung zum Rücktritt gezwungen, in anderen wurde eine Neuausrichtung der Politik erreicht. Dabei wurde sehr deutlich: Proteste können Massen mobilisieren und über Landesgrenzen hinweg organisiert werden. Weltweit entstehen neue Netzwerke. Aber es wurde auch eines klar: Mithilfe der neuen Medien wurde es wesentlich leichter, Unzufriedenheit zu mobilisieren und in Proteste umzusetzen, als neue Strukturen oder neue Entscheidungsmechanismen aufzubauen.

### **Was bedeuten Außenpolitik und internationale Leadership in der Zukunft?**

Wie können in der Zukunft Außenpolitik und internationale Leadership aussehen, wenn es eine Vielzahl von Herausforderungen und eine Unzahl von Playern gibt; wenn viele Menschen auch von außenpolitischen Entscheidungen direkt betroffen werden? Es geht also nicht mehr primär um die Beziehungen zwischen Staaten bzw. deren Regierungen, sondern darum, das Schicksal der Menschen direkt zu gestalten. Aus Beziehungen zwischen Nationen, die ihre Stärke auf militärischer Macht aufbauten, wurden solche zwischen Akteuren, denen es darum gehen muss, Menschen für sich zu gewinnen.

Gab es früher einige Großmächte und während der letzten Jahrzehnte mit den USA eine einzige Führungsmacht, so können in Zukunft verschiedene Länder in den unterschiedlichsten Bereichen eine Führungsrolle in Anspruch nehmen: einige Länder werden sich dadurch auszeichnen, dass sie ihren Bürgern eine hohe Lebensqualität ermöglichen; andere können sich im Bereich der Menschenrechte oder des Umweltschutzes, im Schulsystem oder als Kulturland hervortun. Und selbst jene Staaten, für die auch weiterhin die traditionelle Machtpolitik im Vordergrund steht, müssen trachten, so zu handeln, dass sie die Unterstützung nicht nur von Regierungen, sondern auch von deren Bürgern erhalten.

Es bleibt dabei immer noch offen, ob Konflikte in der Zukunft auf dem Weg der Kooperation oder durch Konfrontation gelöst werden. Da im außenpolitischen Denken der USA die Lehren von Thomas Hobbes tief verwurzelt sind, wonach „der Mensch dem Menschen ein Wolf“ ist, werden dort die internationalen Beziehungen wohl auch weiter als „Überlebenskampf“ gesehen werden. Aber es könnten sich auch das „europäische Modell“ und die Einsicht durchsetzen, dass globale Herausforderungen gemeinsame, globale und nicht nur nationale Lösungen verlangen. Das hat auch die jetzige Pandemie sehr deutlich gezeigt. Dass bei der Vielzahl von Akteuren nicht nur Einzelinteressen, sondern auch das Gemeinwohl zum Tragen kommt, wird eine besondere Herausforderung für jene sein, die in der Zukunft das internationale Geschehen bestimmen werden.

(\*) Dr. Wendelin Ettmayer; Abgeordneter zum Nationalrat a.D.; ehemaliger österreichischer Botschafter in Finnland & Estland; Kanada & Jamaika; beim Europarat; Autor; [www.wendelinettmayer.at](http://www.wendelinettmayer.at)