

# **Machtpolitik und Wohlfahrtsdenken in den Internationalen Beziehungen**

## **1. Traditionelle Machtpolitik**

1.000 Jahre lang war Außenpolitik Machtpolitik; es ging um Herrschaft und Vorherrschaft; Außenpolitik war ein Existenzkampf zwischen den Staaten. Genauso wurde Außenpolitik in unzähligen Werken immer wieder beschrieben, ich darf hier nur einige nennen:

- Wolfgang Windelband etwa hat in seinem 1922 erschienen Werk „Die auswärtige Politik der Großmächte von 1494 – 1919“ folgende Schwerpunkte gesetzt: Die vorbereitenden Kämpfe um Italien (von 1494 – 1519); der Kampf gegen die Vormachtstellung Spaniens (1519 – 1659); der Kampf gegen die Vormachtstellung Frankreichs (1659 – 1815); sowie die Weltstellung Englands (1815 – 1919).

- Paul Kennedy wiederum stellte in seinen 1988 erschienen Bestseller „The Rise and Fall of Great Powers“ folgende Ereignisse in den Vordergrund: The Habsburg Bid for Mastery (1519 – 1659); Finance, Geography and the Winning of Wars (1660 – 1815); Industrialisation and the Shifting Global Balances (1815 – 1885); sowie The Coming of a Bipolar World and the Crisis of the Middle Powers (1885 – 1918, sowie 1919 – 1942) und schließlich mit dem Kapitel Stability and Change in a Bipolar World (1943 – 1980) zu enden. Das dominante Thema bei der Darstellung der Internationalen Beziehungen war die „Macht“.

Selbst heute ist das noch vielfach der Fall. Das von Brendan Simms geschriebene Buch „Europe – the Struggle for Supremacy from 1453 to the Present“ stellt das Thema „Macht“ in den Mittelpunkt seiner Darstellungen. Er beginnt sein Buch im Jahre 1453 mit dem Titel „Empires“. In diesem Jahr brach mit der Eroberung von Konstantinopel das Byzantinische Reich zusammen; die Engländer wurden endgültig aus Frankreich vertrieben und mussten ihr dort etabliertes Reich aufgeben.

In der Folge beschreibt Simms dann die Machtpolitik von Karl V; von Ludwig den XIV, von Napoleon sowie die weiteren Geschehnisse bis heute.

Ulrich Menzel von der Technischen Universität Braunschweig veröffentlichte seine „Ordnung der Welt“ im Jahre 2015. Er geht von einer Analyse der Idealtypen von Imperien und Hegemonien aus. Er versucht aufzuzeigen, ob ein Land eine Hegemonialmacht war oder eben ein Empire, und geht dabei zurück auf die Song Dynastie in China (960 – 1204); auf die Pax Mongolica (1230 – 1350) um schließlich die Frage zu stellen, ob die USA von heute eine Hegemonialmacht oder eben ein Empire darstellen.

All diese Darstellungen haben eines gemeinsam: Geschichte, Außenpolitik, Internationale Beziehungen werden ausschließlich als traditionelle Machtpolitik dargestellt:

- dabei waren die traditionellen Ziele der Außenpolitik die Erhaltung der Souveränität und die Vergrößerung der Macht des Staates. Das war gleichzeitig die Legitimation des außerpolitischen Handels. Entsprechend der Lehre von Jean Bodin († 1596) war der Fürst ein Souverän, der als Herrscher nach innen und außen nach freiem Ermessen schalten und walten konnte. Das Streben eines Staates nach Macht war Wesenselement der Theorie und Praxis der Internationalen Beziehungen.

- Die traditionellen Mittel der Außenpolitik waren: Realpolitik, Staatsraison und Krieg. Realpolitik bedeutet: die Umkehrung der Werte in den Internationalen Beziehungen: Verhaltensweisen, die im privaten Bereich auf das schärfste verurteilt werden, gereichen zur höchsten Ehre, wenn sie der Macht des Staates dienen: zerstören; töten; plündern; Kriege führen. Schon der Philosoph Johann Gottlieb Fichte hat festgestellt: im Verhältnis zu anderen Staaten gibt es weder Gesetz noch Recht, außer das Recht des Stärkeren. Als Grundlage der internationalen Sicherheit wurde das Gleichgewichtdenken erachtet: Auf der Grundlage dieses Prinzips wurden ohne Rücksicht auf Menschen Gebiete erobert oder geteilt, wie etwa Polen. Der Diplomat und der Soldat bildeten eine Einheit. Auf Kriege folgten Friedenskonferenzen; sobald man die erreichte Neuordnung in Frage stellte, wurden neuerlich Kriege geführt.

Als Beispiel für diese Denkweise und Vorgangsweise seien die „7 Weltkriege“ erwähnt, die in den letzten 300 Jahren geführt wurden:

der Spanische Erbfolgekrieg und der Friede von Utrecht; der große nordische Krieg und der Friede von Nystad; der siebenjährige Krieg und die Friedensverträge von Hubertusburg und Paris; die Revolutionskriege, Napoleon und der Wiener Kongress; der Erste Weltkrieg und Versailles; der Zweite Weltkrieg, Potsdam und Jalta; sowie der Kalte Krieg.

- die traditionellen Player waren der absolute Monarch bzw. dessen Fürsten und Minister im Dienste der „Staatsräson“. Vielfach war die gesamte Politik des Staates auf seine militärische Stärke ausgerichtet, also nicht nur die Ausrüstung des Heeres, sondern selbst das Steuersystem oder die Erziehung der Jugend.

## 2. Wohlfahrtsdenken

### 2.1. Grundsätzliche Überlegungen

So sehr Machtpolitik und machtpolitisches Denken weiter bestehen, so nimmt heute das Streben nach Wohlfahrt, nach Wohlstand, nach Lebensstandard einen wichtigen Platz auch in der Außenpolitik und in den Internationalen Beziehungen ein. Der Wunsch, die persönliche Wohlfahrt zu verbessern, hat in manchen Regionen, wie in Europa, das Streben nach nationaler Macht abgelöst. Die Förderung der persönlichen Wohlfahrt wurde ein wesentlicher Teil der Legitimation der Außenpolitik: Diese war damit nicht mehr so sehr auf den Staat ausgerichtet, sondern auf seine Bürger.

Der rasche Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in Osteuropa zwischen 1989 und 1991 hatte einen wesentlichen Grund bereits darin, dass der Lebensstandard im Westen wesentlich höher war und die westliche Lebensweise wesentlich attraktiver erschien, als jene im Osten. Mit dem Ausbau der weltweiten Kommunikation wurden auch die Wirtschafts- und Sozialsysteme immer häufiger miteinander verglichen. Damit hatte der Osten keine Chance. Die Vorhersagen eines Nikita Chruschtschow, des sowjetischen Parteichefs um 1960, in einer Generation würde der Kommunismus den kapitalistischen Westen überflügelt haben, erwiesen sich als absolut falsch.

### 2.2. Die Bedeutung des Wohlfahrtsdenkens an drei konkreten Beispielen:

Die Revolution in der europäischen Diplomatie  
Das UNO-System  
die Globalisierung

#### 2.2.1. Die Revolution in der europäischen Diplomatie

In den letzten 60 Jahren haben sich die Beziehungen der europäischen Staaten untereinander mehr geändert als in den 1.000 Jahren vorher: Diese entscheidenden Veränderungen betreffen Ziele; Mittel sowie die Akteure der europäischen Außenpolitik.

Das Ziel die Macht des Staates zu vergrößern wurde abgelöst durch das neue Ziel, die Wohlfahrt der Bürger zu fördern. Dies nicht, weil die Regierenden „Gutmenschen“ geworden wären, sondern weil die Bürger in den europäischen Demokratien dies verlangten. Es ging damit in der Außenpolitik zwischen den europäischen Staaten bei weitem nicht nur um die Beziehung zwischen den einzelnen Ländern, sondern um die Beziehung zwischen den Menschen.

Auch die Mittel der Außenpolitik haben sich entscheidend geändert. Die Grundlage der Sicherheit war nun nicht mehr, wie vorher jahrhundertlang, das Gleichgewicht zwischen den europäischen Mächten, sondern das Bekenntnis zu gemeinsamen Werten. Mit der Gründung des Europarates im Jahre 1949 wurde unter seinen Mitgliedern Machtpolitik ersetzt durch eine Politik der gemeinsamen Werte. Diese waren: Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Diese Werte wurden einerseits die Grundlage der innerstaatlichen Verfassungen, aber auch der zwischeneuropäischen Beziehungen.

Die Grundlage der traditionellen Sicherheit waren die längste Zeit die Souveränität eines Staates sowie die Nicht-Einmischung in dessen innere Angelegenheiten. Dieser Grundsatz war in der Charta der Vereinten Nationen 1945 genauso verankert, wie noch in den Schlussakten von Helsinki aus 1975.

Heute ist die Einhaltung der gemeinsamen Werte die Grundlage der europäischen Sicherheit. Und dies ist sehr wohl mit einer Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Landes verbunden. Denn die Einhaltung dieser Werte wird vom Europarat genauso überprüft wie von der Europäischen Union, die Bürger der Mitgliedsländer haben das Recht, über die nationale Judikatur hinaus, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anzurufen.

Schon der Europarat und dann auch die Europäische Union verfolgen das Ziel, Konfrontation zwischen den Staaten durch Kooperation zu ersetzen. Zahlreiche Institutionen sollen dieses Ziel umsetzen: Diese Institutionen befassen sich mit den verschiedensten Fragen - von den Menschenrechten bis zum Umweltschutz; von der Bildungspolitik bis zur Vollbeschäftigung; von der Strukturpolitik bis zu Sicherheitsfragen.

Damit wurde Europa eine Zone des Friedens; Sicherheit wurde erreicht durch Zusammenarbeit. Die lange vorherrschende Logik des Krieges wurde ersetzt durch eine Logik der Werte und des Wohlstandes.

Man kann damit wohl von einer „Revolution in der europäischen Diplomatie“ sprechen: Es handelt sich um eine tiefgreifende Umgestaltung der bisherigen Verhältnisse; um eine entscheidende Neuordnung; um eine wesentliche Umwälzung, die sowohl Ziele, Mittel, als auch Akteure der innereuropäischen Beziehungen betrifft. Die Europäische Union wurde damit nicht nur eine Friedensunion, sondern vor allem auch eine Union von Wohlfahrtsstaaten, ausgerichtet auf die Förderung der Wohlfahrt der Bürger. Die formelle Legitimation der politischen Akteure war zweifelslos ihre Wahl: um wieder gewählt zu werden musste man aber aufzeigen, was für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bürger getan wurde.

Dabei sollen die Schwierigkeiten nicht übersehen werden, die es heute in Europa etwa mit dem Euro, mit den Flüchtlingen, oder mit Griechenland gibt. Zur Erklärung dieser Schwierigkeiten kann folgendes festgehalten werden:

- a) die Frage der Souveränität ist heute innerhalb der EU in wesentlichen Bereichen ungeklärt: es gibt eine „geteilte Souveränität“. Nationale Souveränität wurde in wesentlichen Bereichen etwa hinsichtlich der eigenen Währung oder der Grenzkontrollen aufgegeben, eine europäische Souveränität wurde nicht geschaffen. Es wurden Scheinlösungen bzw. halbe Lösungen angeboten. Wir sprechen etwa von Wirtschafts- und Währungsunion in Europa, wobei es die Wirtschaftsunion schlicht und einfach nicht gibt. Der Begriff „Souveränität“ wird vielfach missbraucht: Länder, welche - durchaus zum Wohle der Bürger - die eigene Währung bzw. die Kontrolle über die eigenen Grenzen aufgegeben haben, können wohl kaum mehr als „souverän“ bezeichnet werden. Bei einem Land, wie dem vielfach total bevormundeten Griechenland von „Griechenlands Souveränität“ zu sprechen ist wohl zynisch, wenn nicht überhaupt absurd. Tatsache ist, dass wir heute im Zustand der „geteilten Souveränität“ verharren. Nationale Souveränität wurde aufgegeben, eine europäische Souveränität wurde nicht geschaffen. Den Schritt nach vorne zu einer europäischen Souveränität kann man offensichtlich nicht schaffen, zurückgehen will man auch kaum, außer in absoluten Ausnahmefällen.
- b) Viele Menschen verstehen die EU nicht nur als Friedenszone, sondern auch als Grundlage für Prosperität und Wohlstand. Wenn Entwicklungen eintreten, die dieser Erwartungshaltung nicht entsprechen, kommt es zur Krise. In diesem Sinne wird die Frage gestellt, was die eine oder andere in Brüssel getroffene Maßnahme gebracht hat, bzw. ob der Euro zu mehr Wohlstand führte, oder nicht. Es gibt die verschiedensten Statistiken darüber, wie weit der Wohlstand in den letzten Jahren in jenen Ländern anstieg, die den Euro einführten, bzw. darüber, wie sich die Lebensqualität dort entwickelte, wo die nationale Währung beibehalten wurde.
- c) Viele verstehen die EU – zumindest bis zu einem gewissen Grad – als Solidaritäts-Union. Es ist aber ungeklärt, wie weit die Beistandspflicht tatsächlich gehen soll bzw. was sie bewirken kann, wie etwa das Beispiel Griechenland zeigt: So wurden zur Rettung Griechenlands in den letzten Jahren immerhin 550 Mrd. € ausgegeben, gleichzeitig wird Klage darüber geführt, dass viele Griechen immer ärmer werden. Da ist offensichtlich einiges schief gelaufen. Alleine in den Jahren 2014 und 2015 sind hunderttausende Flüchtlinge und Einwanderer nach Europa gekommen. Gleichzeitig spricht man von einer „Festung Europa“.

Eines kann man wohl sagen: Ungelöste Probleme tragen mehr zur Spaltung als zu einer „immer engerer Union“ bei, wie dies in den Römer-Verträgen vorgesehen ist. In unserem Zusammenhang kann man aber eines feststellen: Die Menschen in der EU fragen sich, wem eine gegebene Politik nützt, wem sie schadet. Dieser Diskussion muss man sich stellen.

Vielleicht ist es manchmal besser, als gute Freunde bei getrennten Kassen zu bleiben, als die finanzielle Gemeinsamkeit zu überstürzen. Jedenfalls ist die Frage der persönlichen Wohlfahrt ein ganz entscheidender Teil, sowohl der gegebenen Probleme, als auch der möglichen Lösungen, was den Euro, die Einwanderung oder das Griechenland-Problem betrifft. Festhalten kann man auch, dass in Europa eine starke Veränderung in den zwischenstaatlichen Beziehungen stattgefunden hat. „Welfare has replaced Warfare“. Diese Veränderung kann man auch daraus ersehen, wer heute als „Groß“ bezeichnet wird. Von Alexander dem Großen über Friedrich dem Großen bis Napoleon waren es in der Geschichte stets jene Persönlichkeiten, die ohne Rücksicht auf Verluste erobert haben, Kriege geführt haben, die Macht ihres eigenen Landes vergrößert haben. Wenn das jemand heute in Europa versucht, wie etwa der seinerzeitige serbische Staatspräsident Slobodan Milošević, sagt man nicht Milošević der Große, sondern dieser Mensch gehört vor ein Kriegsgericht, was mit ihm tatsächlich auch geschehen ist.

In den Vereinigten Staaten hat dieses Umdenken nicht stattgefunden. Dort gibt es nach wie vor eine enge Verbindung zwischen der Außenpolitik und der militärischen Stärke, was durch folgenden Ausspruch eines Kenners der amerikanischen Situation zum Ausdruck kam: „Foreign Policy without the backing of the military is like a baseball game without a baseball bat“.

### 2.2.2. Das System der Vereinten Nationen

Das System der Vereinten Nationen wurde noch während des Zweiten Weltkriegs erdacht und nach dem Zweiten Weltkrieg etabliert. Die Handschrift des amerikanischen Präsidenten Franklin D. Roosevelt ist dabei unverkennbar, der der amerikanischen Innenpolitik nach der großen Depression mit seinem „New Deal“ den Stempel aufdrückte. Auch im Bereich der Vereinten Nationen gab es neue Ziele in der Außenpolitik, die - neben der Sicherung des Friedens - auf die Förderung der Wohlfahrt der Bürger ausgerichtet waren. „The United Nations should provide security, that would protect mankind not only from major wars but also from economic collapse“, schrieb Franz Schurmann dazu. Damit wurde auch die Legitimität der Internationalen Beziehungen in diesem Bereich auf eine neue Grundlage gestellt. Es ging um wirtschaftliche und soziale Aufgaben, um Entwicklung und Menschenrechte. Schurmann weiter: „Security for the world had

to be based on American power, exercised through an international system". Für den wirtschaftlichen und sozialen Bereich wurden eine Reihe von Institutionen geschaffen, wie etwa die folgenden: UN Conference on Trade and Development (UNCTAD); UN Children's Fund (UNICEF); UN High Commissioner for Refugees (UNHCR); UN Development Programme (UNDP); UN Environment Programme (UNEP); World Food Programme (WFP); UN Fund for Population Activities (UNFPA); sowie die Allgemeine Erklärung für Menschenrechte im Jahre 1948.

Eine Unzahl von Institutionen und Konferenzen sollten die Ziele dieser Organisationen umsetzen. So wurden etwa im Rahmen des Systems der Vereinten Nationen folgende Großkonferenzen durchgeführt: Weltkonferenz Erziehung für alle (Jomtien 1990); Welt-Bevölkerungskonferenz (Kairo 1994); Weltgipfel für soziale Entwicklung (Kopenhagen 1995); UNO-Konferenz zur Errichtung von Wohnstätten, Habitat II (Istanbul 1996); Welternährungs-Gipfel (Rom 1996); Millennium-Gipfel (New York 2000); Entwicklungs-Finanzierung (Monterey 2002); die großen Umweltkonferenzen fanden in Rio, in Kyoto und dann in Johannesburg statt.

Man könnte lange und viel darüber diskutieren, was diese Konferenzen erreicht bzw. bewirkt haben. Eines kann man wohl mit Sicherheit sagen: Bei vielen von den Menschen, die über diese Konferenzen informiert wurden, von Lateinamerika bis Afrika und von Asien bis in den Pazifik ist wohl ein Gedanke hängen geblieben: ein Anspruchsdenken ist entstanden. Die Menschen haben den Eindruck gewonnen, dass die internationale Gemeinschaft auch für ihr Wohl und für ihr Schicksal verantwortlich ist.

Eine Unzahl von neuen Playern, wie etwa die Non-Governmental Organizations (NGOs) haben zur Entwicklung dieses Denkens beigetragen. Ob im Bereich der Umwelt, der Menschenrechte oder der Entwicklung, die neuen Player haben sich dafür engagiert, dass die Wohlfahrt der Bürger gefördert wird.

Neben der Machtpolitik, ausgerichtet auf die internationale Ordnung bzw. auf die Sicherung des Friedens, wurde mit der Förderung der Wohlfahrt ein neues wesentliches Ziel in den Internationalen Beziehungen etabliert. Ein Anspruchsdenken ist entstanden, Menschen erwarten sich Hilfe von Regierungen, von der internationalen Gemeinschaft - Regierungen werden daran gemessen.

Die internationale Gemeinschaft ist nunmehr für die Lösung von Problemen mitverantwortlich, die sie früher kaum berührt haben. Das heißt bei weitem nicht, dass die gesteckten Ziele stets erreicht wurden. So muss man leider feststellen, dass die Entwicklungshilfe, die in den 1950er und 60er Jahren nach dem Muster des Marshall-Planes aufgebaut wurde, weitgehend gescheitert ist. Obwohl in den

einzelnen Entwicklungsländern bereits das Hundertfache des seinerzeitigen Marshall-Plans ausgegeben wurde, muss man leider immer noch feststellen, dass Armut, Hunger und Not nicht beseitigt werden konnten, dass es nicht gelungen ist, die entsprechenden Rahmenbedingungen für eine solide wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Ein Marshall-Plan kann eben nur dort funktionieren, wo es tragfähige Strukturen gibt. Dies ist leider in vielen Ländern immer noch nicht der Fall.

Auf jeden Fall wurde die Förderung der Wohlfahrt der Menschen ein Maßstab, der auch in den Internationalen Beziehungen gilt. Der Begriff „Nationale Interessen“ hat neue Inhalte bekommen.

### 2.2.3. Globalisierung

Auch die Globalisierung wird in einem ganz entscheidenden Ausmaß danach beurteilt, welchen Ländern, welchen Menschen sie nützt und wem sie schadet. Grundsätzlich kann man wohl feststellen, dass die Globalisierung jenen nützt, die sich global durchsetzen können, von den Auto-Konzernen bis zu den Tennisspielern; von den Mode-Machern bis zu den Popgruppen. Wer sich nicht durchsetzen kann, kommt unter die Räder bzw. hat es schwerer.

Jedenfalls wurde die „Wohlfahrt der Bürger“ auch ein Maßstab im Rahmen der globalen Entwicklung. In unzähligen Indizes und Statistiken werden Vergleiche darüber angestellt, wer sich durchgesetzt hat und wer nicht. Auch die internationalen Handelsabkommen, ob TTIP oder TPP (Trans Pacific Partnership) werden dahingehend diskutiert, wie weit sie Umweltschutz, Verbraucherschutz, Datenschutz oder Arbeitnehmerschutz gewährleisten; welche Standards in Zukunft angewendet werden sollen.

Die Informations-Revolution hat dazu beigetragen, dass in vielen Fällen eine globale Betroffenheit entstanden ist, bei Naturkatastrophen genauso wie bei Kriegen und Konflikten. Die „Internationale Gemeinschaft“ wollte dem Rechnung tragen und hat Instrumentarien entwickelt, die Hilfe bringen sollten, wie: „Responsibility to protect“; „Humanitarian intervention“; „Regime-Change“. Bis zu einem gewissen Grad hat eine Globalisierung des Rechts stattgefunden bzw. wurde versucht, in einzelnen Bereichen, etwa was den Umweltschutz betrifft, Leitlinien zu entwickeln für eine „Global Governance“. Auch daraus ersieht man, dass das Wohlfahrtsdenken eine neue, wesentliche Dimension der Internationalen Beziehungen geworden ist.

Es ist nicht sehr übertrieben zu sagen, der Wohlfahrtsstaat hat eine internationale Dimension erhalten. So, wie sich Menschen im Rahmen des Wohlfahrtsstaates vom



„ihrer“ Regierung die Lösung von Alltagsproblemen erwarten, von der Beschaffung einer Wohnung bis zur Schaffung von Arbeitsplätzen und von der öffentlichen Sicherheit bis zur sozialen Sicherheit, so ist international ein starkes Anspruchsdenken gegenüber der Internationalen Gemeinschaft entstanden. Es gibt immer mehr internationale Konventionen, die für alle Menschen der Welt Rechte festlegen bzw. verlangen, damit jeder ein menschenwürdiges Dasein führen kann. Das Recht auf Wohnen wird genauso stipuliert wie das auf Gesundheit oder ein sauberes Trinkwasser; auf Bildung oder eine gesunde Umwelt: Sie alle gelten für viele als soziale Grundrechte, die eingefordert werden können.

- Die Migrationswelle des Jahres 2015 hat gezeigt, dass ein „Recht auf Asyl“ weit über die Flüchtlingskonvention des Jahres 1951 hinaus eingefordert wird. Manche gehen so weit, für alle, die sich aus den unterschiedlichsten Gründen in schwierigen Lebensverhältnissen befinden, ein „Recht auf Asyl“ zu verlangen: mag nun der Grund für die Migration ein Bürgerkrieg oder eine Naturkatastrophe sein; der Klimawandel oder eine autoritäre Regierung, es wird ein allgemeines Recht auf Migration und Asyl gefordert.
- Wo liegen nun die Grenzen des Wohlfahrtsdenkens in den Internationalen Beziehungen? Grundsätzlich könnte man glauben, diese wären durch internationale Konventionen und Vereinbarungen vorgegeben. Da aber die Praxis zeigt, dass gerade internationale Abkommen sehr frei, ja willkürlich interpretiert werden können, sind die Grenzen wohl eher politischer Natur. Das hat auch die Reaktion der einzelnen europäischen Länder auf die Frage, wie viele Migranten sie jeweils aufnehmen wollen, deutlich gezeigt: während die einen bereit waren, eine fast grenzenlose „Willkommens- Kultur“ zu praktizieren, weigerten sich andere, auch nur geringe Zahlen von Flüchtlingen zu übernehmen.
- Grundsätzlich sollte der Rechtsgrundsatz gelten: „nemo ultra posse tenetur“, also dass niemand angehalten werden kann, mehr zu leisten, als er hat. Und wenn die „Willkommens- Kultur“ zu weit geht, dass die Behebung der Instabilität in einer Region zur Instabilität in einer anderen führt, ist wohl auch eine Grenze überschritten.

### 3. Machtpolitik heute

Machtpolitik spielt in weiten Teilen der Welt nach wie vor eine große Rolle. Es gibt machtpolitische Konflikte vom Nahen Osten bis zum Fernen Osten; von Zentralafrika bis Zentral-Asien. Mit dem Iran konnte hinsichtlich einer möglich atomaren Rüstung ein Abkommen abgeschlossen werden, mit Nordkorea nicht. Manche Konflikte sind eingefroren, andere brechen immer wieder aus.

Es gibt die Konflikte innerhalb der islamischen Welt und mit der islamischen Welt. Manche sprechen sogar von einem „clash of civilisations“. Offensichtlich ist es nicht gelungen, trotz größter Anstrengungen, den Terrorismus in den letzten 15 Jahren einzudämmen. Piraten, „Failed States“, damit verbunden das organisierte Verbrechen vom Drogenhandel bis zum Menschenhandel, machen immer wieder Schlagzeilen. Waffenproduktion und Waffenhandel erreichen neue Höchststände.

Die dominierende Macht unserer Zeit sind die Vereinigten Staaten, ihre Außenpolitik baut auf dem Prinzip des „American Exceptionalism“. Die Amerikaner betrachten sich als das auserwählte Volk; diese Meinung war schon tief verwurzelt im Bewusstsein der Gründungsväter, sie geht zurück auf das puritanische, calvinistische Denken.

Die Vereinigten Staaten geben jährlich 700 Mrd. USD für die Rüstung aus; das entspricht der Hälfte der Militärausgaben der gesamten Welt. Und vor allem eines: sie sind auch bereit, diese Mittel einzusetzen. In der nach dem kalten Krieg entstandenen internationalen Ordnung sind es die USA, die die Regeln bestimmen. Dabei zeigt sich eines: es gibt eigene Spielregeln für die USA, die sich vor allem dadurch auszeichnen, dass Amerika nicht bereit ist, seine eigene Souveränität aufzugeben bzw. sich durch internationale Organisationen binden zu lassen. Für den Rest der Welt werden von Washington ebenfalls Regeln aufgestellt, die die internationale Politik und Wirtschaft genauso betreffen, wie den Rechtsbereich oder die Gesellschaftsordnung.

Die USA haben 1,6 Mio. Soldaten unter Waffen davon sind 500.000 außerhalb des eigenen Landes stationiert: In 148 Ländern; auf 682 Militärbasen. Diese militärische Kraft soll helfen, die von Amerika nach dem Kalten Krieg aufgestellte internationale Ordnung durchzusetzen. Dabei erhebt sich eine ganz entscheidende Frage: Ist es auch anderen Ländern erlaubt, etwa Russland oder China, Indien oder Brasilien, eigene nationale Interessen zu haben. Darf Russland in Rahmen dieser Ordnung etwa im „Near abroad“ agieren; oder die Chinesen im Chinesischen Meer.

In einer Reihe von Berichten, die von amerikanischen Regierungsstellen erstellt werden, wird festgehalten, wie weit die einzelnen Länder auf der Welt den amerikanischen Vorstellungen von „Good Governance“ entsprechen. Die Frage ist nun, ob ein jeder, der sich den von den Amerikanern aufgestellten Regeln widersetzt, der ihren Interessen nicht entspricht, als Störenfried bezeichnet werden kann. Wenn man das „Kampfblatt“ der

neuen internationalen Ordnung, den „Economist“ liest, hat man jedenfalls den Eindruck, dass dies der Fall ist. Nach den Vorstellungen der Protagonisten der neuen internationalen Ordnung, die als Grundlage dafür die „Pax Americana“ ansehen, sollte die Sicherheit der Welt auf von Amerika festgesetzten Werten und auf amerikanischer Macht aufbauen. Während aber nun in verschiedenen - etwa vom State Departement veröffentlichten - Berichten festgehalten wird, wie weit sich andere Länder, an die von den USA aufgestellten Regeln halten, schulden die USA selbst niemanden Rechenschaft. Was aber nun die Machtpolitik generell betrifft, soll hier folgendes festgehalten werden:

- Sicherheit und Macht in den Internationalen Beziehungen haben in den letzten Jahren neue Dimensionen erhalten; neue Inhalte entwickelt.

- es ist wesentlich schwieriger geworden, Kriege zu gewinnen;

- am grünen Tisch entwickelte Methoden, wie „Nation Building“; „Regime Change“; oder „Humanitarian Intervention“ sind vielfach Fiktionen geblieben und haben in der Praxis bei weitem nicht das gebracht, was sich die Theoretiker erhofft haben.

a) Neue Dimensionen von Sicherheit und Macht

1.000 Jahre lang war internationale Sicherheit eine militärisch verankerte Sicherheit. Ein starkes Heer sollte dafür sorgen, dass ein Land nicht von einem anderen überfallen bzw. unterdrückt werden konnte.

In diesem Sinne war Macht, vor allem militärische Macht: Derjenige, der über die stärkeren Truppen verfügte bzw. es besser verstand, diese einzusetzen, war in der Lage, dem anderen seinen Willen aufzuzwingen.

War die internationale Sicherheit die längste Zeit zu 90 % militärische Sicherheit, so ist die internationale Sicherheit heute nur mehr zu 10 % militärisch begründet; dementsprechend ist Macht heute nur mehr zu 10 % militärische Macht.

Was hat sich geändert? Ging es früher im Bereich der zwischenstaatlichen Sicherheit um die eine entscheidende Frage: Wer ist der Stärkere?, so umfasst die internationale Sicherheit heute viele Aspekte - praktisch alle Bereiche, welche den Bürger im Wohlfahrtsstaat berühren: Der Wohlfahrtsstaat hat eine internationale Dimension erhalten, von der Sicherheit der Lebensbedingungen, bis hin zu Sicherheit der Währung; von der Sicherung der Gesundheit bis zur Sicherung der Umwelt; von der Gewährleistung der Menschenrechte bis hin zur Bildung und Ausbildung. Es geht heute auch im internationalen Bereich um „Human Security“, darum, dass sich die Menschen in verschiedensten Lebensbereichen sicher fühlen.

Wie will man diese Sicherheitsfragen durch einen bewaffneten Konflikt lösen? Diese vielen Aspekte der Sicherheit verlangen viel mehr internationale Zusammenarbeit und

gegenseitiges Vertrauen, oder sie können nicht gelöst werden. Dazu kommt noch, dass heute Märkte und Technologien Entwicklungen vielfach stärker bestimmen, als die Politik, wobei sie gegebenenfalls auch Bedrohungen darstellen, die sich einer militärischen Lösung entziehen.

Analog dazu hat sich auch der Inhalt der Macht geändert: Es gibt heute eine Vielzahl von Playern, weit über die staatlichen Akteure hinaus. Unzählige NGOs, Konzerne, Medien, ja private Akteure sind auf den Plan getreten und haben somit zu einer Aufsplitterung der Macht geführt.

Es wurde wesentlich schwieriger, Ursprung und Ausübung der Macht zu legitimieren. Die Ausübung der Macht wird heute hinterfragt; die niedrigen Anerkennungs-Werte, welche vielen Regierungen, gerade auch in Demokratien haben, sind ein Beweis dafür. Die Menschen wurden kritischer, es ist schwerer geworden, ihnen einen fremden Willen aufzuzwingen. Die Vielzahl der Themen, die heute auch in internationalen Bereichen behandelt werden, verlangt eine Vielzahl von Lösungsansätzen. Eine Schlacht zu gewinnen genügt dabei nicht mehr. Es wurde schwieriger Macht auszuüben: Genügte früher vielfach ein Befehl, so ist es heute notwendig, den Bürger zu überzeugen.

b) Es wurde schwieriger, Kriege zu gewinnen.

Krieg führen heißt, jemanden mit militärischer Gewalt seinen Willen aufzwingen zu wollen. Damit hat ein Krieg eine physische Komponente, die Zerstörung des Gegners. Genauso umfasst er aber auch eine psychologisch-politische, nämlich jene, den Gegner zu zwingen, den eigenen Willen zu übernehmen, und das ist wesentlich schwerer geworden. Ein militärischer Sieg bedeutet nicht mehr automatisch einen politischen Sieg. Durch die Bildungs- und Informations-Revolution wurden Menschen mündiger. Es ist wesentlich schwerer geworden Menschen, die jahrelang Schulen besucht haben, mit physischer Gewalt den eigenen Willen aufzuzwingen. Von den zahlreichen internationalen Problemen können nur mehr wenige mit militärischer Gewalt gelöst werden; und vor laufenden Fernseh-Kameras ist es viel schwerer geworden zu töten und zu zerstören.

Gelten diese Überlegungen auch im Kampf gegen den Terrorismus? Ja! D.h. nicht, dass man gegen Terroristen keine bewaffnete Gewalt einsetzen soll. Sehr wohl heißt es aber, dass der „War on Terror“, den Präsident George W. Bush vor immerhin schon 15 Jahren ausgerufen hat, mit Waffengewalt alleine wohl kaum zu gewinnen ist.

Denn obwohl seit Beginn des „Kriegs gegen den Terror“ bereits Milliarden Dollar für Waffen und den bewaffneten Kampf ausgegeben wurden, gab es 2015 und 2016 weltweit mehr Terroristen und Attentate als je zuvor; und die Terroristen verübten Anschläge in bis dahin unbehelligten Gegenden wie Paris oder Brüssel.

Was ist schief gelaufen? Offensichtlich hat sich die Vorstellung, eine radikale Überzeugung, die vielfach noch religiös begründet wird, mit Waffengewalt auslöschen zu

können, als falsch erwiesen. Wenn radikalisierte Jugendlichen in den Vororten von Paris und Brüssel ein Krieg im Nahen Osten als Kristallisationsfaktor und Ansporn für mehr Engagement dient, dann müsste eine Entradikalisierung mit vielen Faktoren verbunden sein, von einer Verbesserung der sozialen Verhältnisse in den Vororten von Paris und Brüssel bis hin zur Lage im Nahen Osten.

Natürlich sollte man terroristischen Gruppen, wie ISIS oder Al Quaida, auch mit bewaffneter Gewalt entgegentreten. Aber man muss wissen, dass diese „Gotteskrieger“ von manchen Jugendlichen, auch in westlichen Ländern, eben nicht als Verbrecher sondern als Helden angesehen werden; und ein im Kampf getöteter Held kann in der Lage sein, seinen Nimbus sogar noch zu vergrößern, anstatt ihn zu verlieren.

### c) Wie erfolgreich sind Interventionen

Interventionsmodelle, die am grünen Tisch entwickelt wurden, haben sich in den letzten Jahrzehnten als nicht sehr erfolgreich erwiesen:

- Bei „peace-making“ sollte es darum gehen, friedliche Verhältnisse innerhalb eines Staates herzustellen: Bürgerkriege zu beenden; Menschenrechte zu schützen; einen sozialen Zusammenbruch zu verhindern. Als Beispiel dafür können die militärischen Aktionen in Afghanistan, in Bosnien oder im Kosovo angeführt werden. Ohne hier näher auf die einzelnen Entwicklungen einzugehen, kann man wohl sagen, dass die Einsätze in diesen Gebieten nur sehr bedingt jene Ziele erreicht haben, die sich jene gesetzt haben, die geordnete, friedliche Verhältnisse herstellen wollten.

- Auch unter dem Begriff „Nation-Building“ wurden Heere, Ziele zusammengefasst: Die Bevölkerung in zerrütteten oder überhaupt gescheiterten Staaten sollte zu einer einheitlichen Nation herangeführt werden. Offensichtlich hat man die Schwierigkeiten, die mit einem derartigen Projekt verbunden sind, weit unterschätzt. Die Herausbildung der europäischen Nationen - etwa der englischen, der französischen oder der deutschen - hat immerhin Jahrhunderte gedauert.

Richtig ist, dass um das Jahr 2000 etwa 80 % der ärmsten Staaten der Welt in Kriege verwickelt waren. Wenn die amerikanische Armee im Jahre 2003 in den Irak einmarschiert ist, um das Land von einem Diktator zu befreien und aus dem Irak eine einheitliche Nation zu schaffen, so wurde tatsächlich das Gegenteil bewirkt: noch Jahre nach dem Abzug der Amerikaner standen sich einzelne politische, religiöse und ethnische Gruppen im Irak feindlich gegenüber, die bewaffneten Auseinandersetzungen im Irak haben zehntausenden Menschen das Leben gekostet. Ähnliche Entwicklungen konnte man in Somalia und Afghanistan feststellen. „Nation-Building“ mit militärischen Mitteln und in kurzer Zeit ist offensichtlich nicht möglich.

- Auch der in einzelnen Ländern oft von den USA angestrebte „Regime-Change“ brachte nicht die erhofften Ergebnisse: Man glaubte, alle Übel eines Landes oder alle Leiden der

Bevölkerung würden durch einen Herrscher verkörpert. In Somalia durch Siad Barre; im Irak durch Saddam Hussein; in Libyen durch Muammar al-Gaddafi. Es stellte sich aber heraus, das auch der Sturz dieser Diktatoren kaum zu einer Verbesserung der Situation führte. In all diesen Ländern brachte der Sturz des jeweiligen Diktators nicht mehr Demokratie für die Bevölkerung, sondern Chaos und Desaster für das ganze Land. All diese Beispiele zeigen wohl sehr deutlich, dass es unter den gegebenen Verhältnissen wesentlich schwieriger geworden ist, traditionelle Machtpolitik auszuüben. Die grundsätzliche Frage, ob die Internationalen Beziehungen primär auf Machtpolitik beruhen oder von einem Wohlfahrtsdenken der führenden Nationen geprägt sein sollten, ist damit keine theoretische Überlegung. Es geht vielmehr darum, wie die Welt geführt werden soll: Sollte „Leadership“, sowie tausend Jahre üblich, vor allem auf militärischer Gewalt aufbauen oder nicht. In Europa hat man bei den Beziehungen der europäischen Länder untereinander die traditionellen, machtpolitischen Überlegungen überwunden; die Europäische Union ist, bei allem ihren Schwächen, in vielen Bereichen führend und äußerst attraktiv geworden: Von der Durchsetzung der Menschenrechte bis zum Umweltschutz; von der Lebensqualität der Menschen bis zu den Sozialsystemen. Wenn man dem gegenüber anführt, „Europa zähle wenig in der Welt, weil man hier zu wenig für Rüstung ausgibt“, so entspricht dies nicht der Realität. Wie aufgezeigt ist es wesentlich schwieriger geworden, Machtpolitik auszuüben und es haben sich auch die Vorstellungen von der „Größe“ eines Landes oder einer Führungspersönlichkeit geändert. Über andere herzufallen oder Länder zu bombardieren ist nicht mehr der Ausdruck von historischer Größe. Die Menschen in Europa, und vielfach auch in der Welt, wollen besser leben, und erwarten sich auch von den Internationalen Beziehungen einen Beitrag zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen. Die Logik des Krieges wurde ersetzt durch eine Logik der Werte und der Prosperität.

Es ist daher bei weitem nicht nur eine theoretische Frage, ob die Außenpolitik eines Landes primär auf Machtpolitik oder auf Wohlfahrtsdenken aufbaut. Ist Ersteres der Fall, wie in den vereinigten Staaten, wo führende Exponenten bei jeder internationalen Krise verlangen, „to step in“ oder „to take an action“, Umschreibungen dafür, einen Krieg zu führen, dann folgt man einer traditionellen Machtpolitik mit den Ergebnissen, die wir in den letzten Jahren in Afghanistan und im Irak, in Somalia und in Libyen gesehen haben. Bringt man sich hingegen dazu durch, die Wohlfahrt der Bürger auch bei internationalen Auseinandersetzungen in den Vordergrund zu stellen, dann besteht zumindest die Chance, auch aus Erzfeinden Partner zu machen, wie die europäische Nachkriegsordnung zeigt.

## **\*Der Autor**

### **Dr. Wendelin Ettmayer**

geb. 1943; aufgewachsen in Neukirchen am Walde

1977-1993: Abgeordneter zum Nationalrat

1994-2008: u.a. Botschafter in Finnland, Kanada und beim Europarat

Autor verschiedener Publikationen, siehe Website: [www.wendelinettmayer.at](http://www.wendelinettmayer.at)

E-Mail: [wendelin.ettmayer@gmail.com](mailto:wendelin.ettmayer@gmail.com)