

---

# Verantwortliche Interessenpolitik

## Eine Definition Liberaler Außenpolitik

Hans-Dieter Heumann

---

### 1 Liberalismus und Außenpolitik

#### 1.1 Idealismus und Realismus

Liberaler Außenpolitik ist eigentlich ein Widerspruch in sich: Der Liberalismus zielt auf die Freiheit des Individuums vom Staat. Außenpolitik befasst sich hingegen immer noch vornehmlich mit Staaten, die sich in einer anarchischen Welt behaupten. Der erste Ansatz ist normativ, der zweite empirisch-analytisch. In der einen Welt regiert die Forderung nach Freiheit und Recht, in der anderen Interesse und Macht. Liberaler Außenpolitik kann deshalb nicht einfach die Fortsetzung des Liberalismus mit anderen Mitteln sein.

Ein solches Verständnis aber findet sich in bisherigen Studien zur Liberalen Außenpolitik. Lothar Gall wendet sich in seinem Beitrag „Liberalismus und Auswärtige Politik“ (Gall 1985) gegen den von Leopold von Ranke vertretenen „Primat der Außenpolitik“. Außenpolitik solle vor allem der Stärkung der Freiheit im Inneren dienen. Hierzu bedarf es aber eines starken Staates. In dieser Logik lag die Forderung etwa von Max Weber und dem Liberalen Friedrich Naumann nach einer machtvollen Außenpolitik des Deutschen Reiches, das seinen Platz in der Welt finden müsse. Der ursprüngliche Zusammenhang von Liberalismus und Nationalismus im 19. Jahrhundert hatte durchaus problematische Folgen.

Wolfgang Mommsen folgt der idealistischen Tradition der Analyse von Außenpolitik. Er verwendet in seinen Betrachtungen über das Verhältnis von Liberalismus und Außenpolitik (Mommsen 1994) explizit den Begriff „Liberaler Außenpolitik“. Sie sei im Gegensatz zur Realpolitik Otto von Bismarcks von „idealistischen“ Staatsmännern wie William Ewart Gladstone und Woodrow Wilson vertreten worden.

Der angebliche Gegensatz von Idealismus und Realismus zieht sich wie ein roter Faden durch die Lehre der Internationalen Beziehungen. Beide Ansätze

waren durchaus fruchtbar. Diejenigen, die Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Demokratie als Voraussetzung von Stabilität, wirtschaftlicher Entwicklung und Frieden fordern, berufen sich auf eine geistige Tradition, die spätestens mit Immanuel Kant und seiner Schrift *Zum ewigen Frieden* begonnen hat (Kant 1984). Die Europäische Union formt ihre Mitgliedsstaaten nach diesem Muster und unterstützt die Transformation der Staaten in ihrer Nachbarschaft.

Aber auch Thomas Hobbes und seine Nachfolger bis Henry Kissinger haben Recht. Trotz weitreichender Entwicklung des Völkerrechts ist die Staatenwelt anarchisch geblieben. Interesse und Macht zählen nach wie vor; sie wirken nur unter neuen Bedingungen. Internationale Beziehungen haben ein Janusgesicht, ein idealistisches und ein realistisches. Demokratie kann Frieden fördern, aber als Ideologie auch Mittel der Machtpolitik sein, wenn sie z. B. mit Gewalt auferlegt wird. Die Erfahrung des Völkermords hat die Entwicklung des Internationalen Rechts beschleunigt, bis hin zu Prinzipien wie dem der Schutzverantwortung der Staaten. Manche dieser Staaten halten aber aus machtpolitischen Gründen deshalb nur umso entschlossener am Grundsatz der Souveränität und Nichteinmischung fest.

Idealismus und Realismus sind falsche Alternativen. Das Denken in diesen Kategorien führt zu Missverständnissen. Werte und Interessen, Macht und Verantwortung, Konflikt und Zusammenarbeit sind keine Gegensätze. Die außenpolitische Analyse braucht einen Ansatz „jenseits von Idealismus und Realismus“ (Heumann 2001). Dies gilt vor allem für eine neue Definition liberaler Außenpolitik.

## 1.2 Liberale Außenpolitiker

Liberale Außenpolitik ließe sich auch erklären dadurch, dass man das Handeln der Staatsmänner analysiert, die zu ihren Vertretern gerechnet werden. Der vorliegende Band ist Hans-Dietrich Genscher gewidmet. Er steht in einer Reihe von liberalen Politikern in der deutschen Geschichte, die Außenminister waren: Gustav Stresemann, Walter Rathenau und Walter Scheel vor ihm, Klaus Kinkel und Guido Westerwelle nach ihm. Haben sie bestimmte Muster außenpolitischen Handelns gemeinsam? Wie weit trägt eine Definition liberaler Außenpolitik, die hieraus gewonnen würde?

In Genschers Arbeitszimmer im Auswärtigen Amt in Bonn hingen die Porträts Bismarcks und Stresemanns. Beide Staatsmänner, die oft in einen Gegensatz gebracht werden, nennt Genscher seine Vorbilder. Es war aber im Namen des Staatsmanns der Weimarer Republik, dass Genscher in seiner ersten Rede vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen 1974 nichts Geringeres als eine „Revolution des außenpolitischen Denkens“ forderte. Vor allem der Vergleich von Stresemann und Genscher

zeigt, dass nationale Interessenpolitik konsequent und erfolgreich sein kann, ohne dass Machtpolitik im eigentlichen Sinne betrieben wird. Stresemann standen die Mittel der Macht nach dem Vertrag von Versailles ohnehin nicht zur Verfügung. So verteidigte er die Verträge von Locarno vor seinen innenpolitischen Kritikern mit dem Argument, dass man auf etwas verzichtet habe, was man nicht besitze. Das, was er als nationales Interesse Deutschlands verfolgte, nämlich die Revision des Versailler Vertrags, erreichte er auf friedlichem Wege. 1923 hing das Schicksal Deutschlands noch vollständig von den Alliierten ab. Rheinland und Ruhrgebiet waren besetzt, die Frage der Reparationen ungeklärt, Wirtschaft und Finanzen zerrüttet. Nur sechs Jahre später, 1929, wurden auf der Konferenz von Den Haag die letzten Auflagen des Versailler Vertrags beseitigt. Der Young-Plan erleichterte die Last der Reparationen. Vor allem gewann Deutschland mit seinem Ständigen Sitz im Völkerbund Souveränität und Ansehen zurück.

Gemessen am nationalen Interesse, der Herstellung der Deutschen Einheit, war Genscher auf ähnliche Weise erfolgreich. Das von ihm schon als junger Politiker vertretene Konzept, die Einheit Deutschlands durch die Überwindung der Teilung Europas zu erlangen, war 1989 aufgegangen. Genscher hat hieran in seiner 18-jährigen Amtszeit als Außenminister einen sehr großen Anteil (Heumann 2012). Machtpolitik konnte auch die Bundesrepublik Deutschland nicht betreiben.

Genscher entwickelte aber aus dem angeblichen Gegensatz von Verantwortungs- und Machtpolitik fast einen Kult, einen Politikstil (Conze, in diesem Band). Er wirkte noch lange nach seinem Rücktritt als Außenminister, auch noch dann, als er nicht mehr angemessen war. Schon in den letzten beiden Amtsjahren Genschers wurde in den Kriegen auf dem Balkan klar, dass Verantwortung für die Menschenrechte auch den Einsatz militärischer Gewalt rechtfertigen könnte. Die von Klaus Kinkel beanspruchte „Kultur der Zurückhaltung“, ein expliziter Bezug auf Genscher, wurde zwar von den Deutschen verstanden aber immer weniger von den Partnern im Ausland, die vom vereinigten Deutschland mehr Verantwortung erwarteten. Die Tradition der „Kultur der Zurückhaltung“ wurde von Guido Westerwelle fortgesetzt, der sich ebenfalls als Erbe Genschers sah. Die Entscheidung der Bundesregierung, sich 2011 bei der Abstimmung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen über die Errichtung einer Flugverbotszone in Libyen zu enthalten, führte den konstruierten Gegensatz von Macht- und Verantwortungspolitik endgültig ad absurdum. Die Resolution 1973 war der Versuch, einen bevorstehenden Völkermord durch Diktator Muammar al-Gaddafi abzuwenden, den Schutz der Zivilbevölkerung „mit allen Mitteln“ zu garantieren. Deutschland setzte sich zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg von seinen amerikanischen, französischen und britischen Partnern ab und befand sich an der Seite von Russland und China. Mit liberaler Außenpolitik ist dies nicht zu vereinbaren. Die zu Jahresbeginn 2014 vor allem von

Bundespräsident Joachim Gauck angestoßene Diskussion über die Verantwortung Deutschlands in der Welt hat diese Frage zwar nicht abschließend beantwortet. Die These vom Gegensatz zwischen Verantwortung und Macht aber hat sich erledigt.

Dabei besaß die Bundesrepublik auch vor der Vereinigung erhebliches politisches Gewicht. Sie wurde bald nach dem Krieg die wirtschaftlich führende Nation in Europa und leistete den stärksten konventionellen militärischen Beitrag zum westlichen Bündnis. Ihre Demokratie entwickelte sich stabil, Deutschland zog die Lehren aus seiner Vergangenheit. Beides festigte das Ansehen Deutschlands. Ost- und Westpolitik verschafften der Bundesregierung außenpolitischen Handlungsspielraum. Dieser Begriff ist für Genscher gleichsam ein Ersatz für Machtpolitik. Handlungsspielraum bzw. Handlungsfähigkeit ist das vorrangige Interesse liberaler Außenpolitik.

Stresemann und Genscher ähneln sich vor allem in der europäischen Ausrichtung ihrer Außenpolitik. Letzterer hatte tiefer als andere deutsche Politiker seiner Zeit begriffen, dass die Demonstration der Macht Gegenkräfte auf den Plan ruft und dass die nationalen Interessen dann am besten gefördert werden, wenn sie von den Partnern auch als die eigenen wahrgenommen werden. So war das Wort von der Identität der deutschen und europäischen Interessen zu verstehen. Mit einer solchen Rhetorik gewann Genscher das Vertrauen der Partner. Sie aber ist die wichtigste „Währung“ in der Diplomatie. Sie ermöglichte die Verwirklichung des eigentlichen nationalen Interesses, die Herstellung der Deutschen Einheit.

---

## **2 Verantwortliche Interessenpolitik**

### **2.1 Demokratie**

Es ist eine Selbstverständlichkeit, von einer liberalen Außenpolitik die weltweite Verbreitung von Freiheit, Demokratie und Rechtsstaat zu fordern. Es sind nur folgende Probleme damit verbunden: Einerseits kann sich die Forderung auf eine These stützen, die in der Theorie der Internationalen Beziehungen „Demokratischer Frieden“ (Doyle 1986) genannt wird. Hiernach führen stabile Demokratien keine Kriege. Immanuel Kant, auf den sich die These ausdrücklich bezieht, liefert hierfür zwei Begründungen: „Republikanische Verfassungen“ erschwerten den Krieg, weil man zu seiner Führung die Zustimmung der Staatsbürger braucht; im Übrigen bringe der Handel die Völker in ein „friedliches Verhältnis“.

Andererseits hat Kant auch klargestellt, dass der Friede „gestiftet“ werden muss. Mit diesem Argument begannen die Missverständnisse liberaler Außen-

politik. Bedingt die „Stiftung des Friedens“ die Durchsetzung von Demokratie notfalls auch mit Macht? Das Dilemma ist aktuell, aber nicht neu. Besonders die Geschichte der amerikanischen Außenpolitik ist in dieser Frage exemplarisch und lehrreich (Hacke 1997). Schon Gründervater George Washington war nicht daran interessiert, dass die jungen Vereinigten Staaten von Amerika ihr Modell anderen Staaten aufdrängten und internationale Verpflichtungen („entanglements“) eingehen. Thomas Jefferson hingegen hielt es für „unmöglich, nicht einzusehen, dass wir für die gesamte Menschheit handeln“. John F. Kennedy war bereit, für die Verbreitung von Demokratie „jeden Preis zu zahlen und jede Bürde zu tragen“. Diese Tradition war stark, wurde in anderen westlichen Ländern geteilt und wird erst jetzt wirklich in Frage gestellt, nachdem die zerstörerischen Folgen des Krieges im Irak 2003 klar werden. Dieser Krieg wurde zwar offiziell damit begründet, dass es im Irak Massenvernichtungswaffen gäbe. Präsident George W. Bush aber wollte letztlich ein Beispiel der Demokratie im Nahen Osten setzen. Dies ist so gründlich misslungen, dass ein Umdenken begonnen hat, dem die Diskussion über liberale Außenpolitik Rechnung tragen muss.

Demokratie steht heute vor dem Problem, in der multipolaren Welt, in einer Welt konkurrierender politischer Modelle, bestehen zu müssen. Ist sie übertragbar, z. B. auf China? Als westliches Projekt ist Demokratie mehr als ein Verfahren zur Wahl von Regierungen. Zu ihr gehören der Schutz des Individuums vor dem Staat (John Locke), die Herrschaft des Rechts und die Teilung der Gewalten (Charles de Montesquieu), Bildung der Bürger und geregelte Verfahren zur Rekrutierung politischer Eliten (Alexis de Tocqueville) sowie eine demokratische Öffentlichkeit (Jürgen Habermas). In dieser reinen Form ist Demokratie unverzichtbarer Teil der Identität des Westens. Liberale Außenpolitik macht es sich auch zur Aufgabe, diese Identität zu verteidigen. Dies ist durchaus ein realpolitischer Vorgang. Er besteht aber nicht darin, Demokratie mit den Mitteln der Machtpolitik durchzusetzen. Liberale Außenpolitik ist wirksam durch ihre Glaubwürdigkeit, d. h. dadurch, dass „der Westen“ ein glaubwürdiges Beispiel gibt. Hierbei fällt Deutschland, das einen „langen Weg nach Westen“ (Winkler 2000) zurückgelegt hat, eine besondere Rolle zu.

Schließlich wird sich liberale Demokratie in der Globalisierung nur behaupten können, wenn sie Antworten auf die Probleme der *global governance*, der neuen internationalen und multilateralen Regeln und Regime findet. Auch hier bedarf es neuer Formen von Gewicht und Gegengewicht (*checks and balances*). Bei dieser Aufgabe steht die liberale Außenpolitik des 21. Jahrhunderts noch ganz am Anfang.

## 2.2 Definition

Was kann und soll eine Definition liberaler Außenpolitik leisten? Vor allem sollte sie zu den Forschungsfragen hinführen, die in diesem Band behandelt werden. Zwei dieser Fragen werden im praktischen Teil aufgenommen: Was macht die Außenpolitik von Hans-Dietrich Genscher zu liberaler Außenpolitik? Was hat sie für Deutschland bewirkt? Die beiden anderen Fragen werden im theoretischen Teil behandelt: Was ist liberale Außenpolitik allgemein, was zeichnet sie aus? Welche liberalen außenpolitischen Lösungen finden sich für heutige außenpolitische Herausforderungen? Diese beiden letzteren Fragen gehen über die Analyse der Außenpolitik Genschers hinaus. Eine Definition liberaler Außenpolitik soll beides ermöglichen: Den Platz liberaler Außenpolitik in der Theorie der Internationalen Beziehungen sichern, gleichzeitig aber liberale Außenpolitik als Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung, als Außenpolitik für das 21. Jahrhundert einführen.

Dem gesetzten Anspruch kann die Definition nur gerecht werden, wenn ihre Grundbegriffe in beiden Ansätzen operationalisierbar sind. Deshalb werden als Grundbegriffe vor allem Interesse und Verantwortung vorgeschlagen. Interesse bleibt die wichtigste analytische Kategorie in der Theorie der Internationalen Beziehungen. Verantwortung ist ein normativer Begriff. Er bezeichnet gleichsam die Ethik liberaler Außenpolitik. Das traditionelle Verständnis liberaler Außenpolitik, kurz gesagt die Verbreitung von Demokratie und Rechtsstaat mit den Mitteln der Außenpolitik, ist eine Frage der Verantwortungsethik. Es kommt auf die Resultate, die Folgen an. Deshalb eignet sich Verantwortung besser als z. B. Demokratie oder Freiheit als Grundbegriff.

Wenn Interesse und Verantwortung die wichtigsten Grundbegriffe liberaler Außenpolitik sind, könnte diese „Verantwortliche Interessenpolitik“ genannt werden. Ihr wichtigstes Interesse ist Handlungsfähigkeit, die Übertragung des Begriffs der Freiheit auf die Außenpolitik. Da Handlungsfähigkeit immer weniger national hergestellt werden kann, ist übergeordnetes Interesse liberaler Außenpolitik die Handlungsfähigkeit Europas.

Die Einordnung liberaler Außenpolitik in die Theorie Internationaler Beziehungen (Schieder in diesem Band) hilft der Entwicklung einer Außenpolitik, mit der im 21. Jahrhundert die Globalisierung gestaltet wird. Letztere profitiert davon, dass auch in der amerikanischen Politikwissenschaft die liberale Theorie der Internationalen Politik die Vorherrschaft von Theorien wie die des Realismus oder Institutionalismus zu brechen scheint bzw. sich als „paradigmatische Alternative“ zu ihnen versteht (Moravcsik 1997). Es kommt dem Verständnis von liberaler Außenpolitik entgegen, dass diese Theorie zwar nicht die Rolle der Staaten bestreitet,

aber Individuen und Gruppen als die Akteure ausmacht, die die Interessen von Staaten prägen. So wird z. B. der Zusammenhang von Außen- und Innenpolitik klar, der gerade für die deutsche Außenpolitik so bedeutsam ist. Wenn nationale Interessen auch das Ergebnis innerstaatlicher Entscheidungsprozesse sind, dann können sie von Staat zu Staat verschieden sein. Es wird so auch erklärt, warum Staaten fundamentale Interessen wie z. B. das der Souveränität relativieren, um sich z. B. auf die europäische Integration einzulassen.

Schließlich verweist der Zusammenhang von sozialem, wirtschaftlichem und politischem Wandel einerseits und dem Verhalten von Staaten andererseits auf eine für liberale Außenpolitik zentrale Kategorie, die des friedlichen Wandels. Im engeren Sinne spielte dieser Begriff bei der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) eine besondere Rolle. Vor allem Genscher ist zu verdanken, dass das Prinzip des friedlichen Wandels (*peaceful change*) Eingang in die „Schlussakte von Helsinki“ fand und eine friedliche Veränderung von Grenzen in Europa, damit auch die Deutsche Einheit möglich wurde. Dies war die taktische Seite. Der grundsätzliche Glaube aber an den Prozesscharakter der Geschichte, auch an ihren Fortschritt, teilt Genscher mit anderen Vertretern des Liberalismus.

---

## **3 Liberale Außenpolitik im 21. Jahrhundert**

### **3.1 Interesse**

Nicht nur Freiheit, Demokratie und Rechtsstaat sind „Kinder der Aufklärung“, sondern auch die Begriffe Interesse und Verantwortung. Ihre Wurzel ist der Rationalismus. Eine Orientierung liberaler Außenpolitik an diesen Begriffen ist sozusagen vernünftig. Wenn nationale Interessen rational begründet werden können, sind sie auch empirisch-analytisch zu untersuchen.

In mit Deutschland vergleichbaren Staaten wie Frankreich, Großbritannien oder USA wird der Begriff nationales Interesse mit großer Selbstverständlichkeit als Orientierung für die Außenpolitik verwandt. Die deutsche Tradition ist in dieser Hinsicht ambivalent. Friedrich der Große hatte in seinem *Politischen Testament* Politik als „die Kunst, mit allen geeigneten Mitteln stets den eigenen Interessen gemäß zu handeln“ (Werke Friedrichs des Großen, S. 144) bezeichnet. Für Bismarck gilt das Gleiche. Spätestens seit dem Zweiten Weltkrieg aber galt Interessenpolitik den Deutschen als ein Tabu. National wurde durch europäisch ersetzt, Interessenpolitik durch Friedenspolitik oder eben durch Verantwortungspolitik (Genscher).

Die Orientierung an Interessen ist vernünftig, weil sie Legitimität, Kontinuität und Vertrauen fördert. Staaten werden von ihrer Bevölkerung daran gemessen, wie erfolgreich sie ihre Interessen vertreten. Hierin liegt ein Teil ihrer inneren Legitimität. Für die Partner dieser Staaten ist ein solches Verhalten glaubwürdig. Hierin liegt die äußere Legitimität. Altruismus in der Außenpolitik ist unglaublich. Die Orientierung an Interessen ermöglicht ferner Kontinuität und damit Berechenbarkeit in der Außenpolitik. Dies ist der Sinn des berühmten Wortes des britischen Premierministers Lord Palmerston von den „ewigen Interessen“. Sie werden dem Wechsel der Verhältnisse zum jeweiligen „Freund und Feind“ (Carl Schmitt) gegenübergestellt. Ein Verhalten, das sich an Interessen orientiert, kann man verstehen, „berechnen“. Dies fördert die Kommunikation und erleichtert Kompromisse. Berechenbarkeit schafft Vertrauen, die wichtigste Währung in der Diplomatie. Gerade diesen Zusammenhang findet man in den meisten außenpolitischen Reden Genschers.

Was aber ist der Inhalt des Begriffs Interesse? Die mit Deutschland vergleichbaren Staaten haben sich außen- und sicherheitspolitische Strategien gegeben, die Aufzählungen nationaler Interessen enthalten. Diese Kataloge sind meist zu allgemein, um aussagekräftig zu sein. Wohlstand und Sicherheit sind die wichtigsten Anliegen wohl aller Staaten der Welt. Liberale Außenpolitik setzt bei der Globalisierung an. Das wichtigste Interesse liberaler Außenpolitik ist die Gestaltung der Globalisierung.

### **3.2 Verantwortung**

Der Begriff Verantwortung ist komplementär zum Begriff Interesse. Die Verantwortung eines Staates besteht geradezu darin, seine Interessen zu vertreten. Er hat gar nicht das Recht, etwas anderes zu tun, weil ihm das Leben seiner Bürger anvertraut ist und er zum Handeln berufen ist. Die Mitglieder deutscher Regierungen z. B. haben den Amtseid abgelegt, „Schaden vom deutschen Volk zu wenden“. Insofern gelten für die liberale Außenpolitik immer noch die Regeln der Verantwortungsethik. Max Weber forderte von der Politik, „dass man für die (voraussehbaren) Folgen seines Handelns aufzukommen hat“ (Weber 1992, S. 70). Er ironisiert die Gesinnungsethik. Sie begnüge sich damit, die „Flamme der reinen Gesinnung“ (ebenda, S. 71) nicht erlöschen zu lassen. Sie sei sogar gefährlich, wenn mit ihr die Mittel durch den Zweck geheiligt werden. Verantworten kann die Außenpolitik aber in der Tat nur die voraussehbaren Folgen. Sie trifft aber unter den Bedingungen der Globalisierung immer mehr auf die Komplexität, die Unkalkulierbarkeit politischer Prozesse (Beck 1997). Entscheidung und Wirkung entfernen sich immer weiter voneinander, Wirkung ist immer weniger kausal zurechenbar. Die Zukunft aber



muss offen bleiben, die Globalisierung gestaltbar. Hierin sah der Philosoph Hans Jonas, auf den sich Genscher beruft, das „Prinzip Verantwortung“ (Jonas 1979).

### **3.3 Handlungsfähigkeit**

Dies ist aber nichts weniger als ein Plädoyer für den Primat der Politik. Sie gehört zum Wesen liberaler Außenpolitik, die sich den vermeintlichen Sachzwängen der Globalisierung verweigert. Sie besteht auf Handlungsfähigkeit. In diesem Begriff (Heumann 2013) treffen sich beides, Interesse und Verantwortung liberaler Außenpolitik. Handlungsfähigkeit kann als außenpolitische Entsprechung des Begriffs der Freiheit verstanden werden. Auf jeden Fall ist er eine Alternative zum Begriff der Macht und wäre als solcher in der Theorie der Internationalen Beziehungen bzw. als „zentrales liberales außenpolitisches Paradigma“ (Varwick 2013, S. 88) zu thematisieren.

Der Begriff Handlungsfähigkeit besitzt Dimensionen, die der Begriff Macht nicht hat. Er kann grundsätzlich definiert werden als Produkt von außenpolitischer Kompatibilität und innenpolitischem Konsens (Hanrieder 1995). Kompatibilität ist die Vereinbarkeit außenpolitischer Interessen mit den Gegebenheiten des Internationalen Systems; innenpolitischer Konsens ist der Grad der Übereinstimmung von Regierung, Parlament, Parteien, Interessengruppen und Öffentlichkeit über Ziele und Mittel der Außenpolitik. Handlungsfähigkeit ist somit mehr als die Souveränität eines Staates, die nur sein äußeres Verhältnis betrifft.

Im Begriff der Kompatibilität, der die Berücksichtigung der Interessen anderer einschließt, liegt die entscheidende Erweiterung des Begriffs Handlungsspielraum gegenüber dem Begriff Macht. Ist die Vergrößerung des Handlungsspielraums das nationale Interesse, so ist Macht als Mittel zur Verfolgung dieses Interesses ein zweischneidiges Schwert: Es ist z. B. noch nicht klar, ob die aktuelle Wahrnehmung einer größeren Macht, einer Führung Deutschlands in Europa, die deutsche Handlungsfähigkeit erweitert oder nach den Regeln der Gleichgewichtspolitik Gegenkoalitionen hervorruft und damit die Handlungsfähigkeit einschränkt. Schließlich darf der Begriff des innenpolitischen Konsenses nicht verwechselt werden mit dem Primat der Innenpolitik. Gerade die jüngste Geschichte der deutschen Außenpolitik hat gezeigt, dass er die außenpolitische Handlungsfähigkeit empfindlich beeinträchtigen kann.

## 4 Liberale Außenpolitik für das 21. Jahrhundert

### 4.1 Gestaltung der Globalisierung

Wie sieht liberale Außenpolitik unter den Bedingungen der Globalisierung aus? Zunächst stellt sich die Frage, mit welchen Akteuren liberale Außenpolitik im 21. Jahrhundert zu tun hat. Der Nationalstaat lebt, es gibt davon fast 200 in der Welt. Die neuen Akteure aber werden mehr: ca. 250 Internationale Regierungsorganisationen (IGO), über 7000 Internationale Nicht-Regierungsorganisationen (INGO), ca. 40.000 transnationale Unternehmen (Schieder 2013). Außerdem nimmt die Verflechtung in allen Bereichen zu. Beides führt dazu, dass der Nationalstaat immer weniger kontrolliert, dass er bei der Verfolgung seiner Interessen allein immer weniger handlungsfähig ist. Er ist auf Zusammenarbeit mit den anderen Akteuren angewiesen. Letztlich verlangen die Probleme der Globalisierung nach globalen Regeln, nach einer *global governance*. Die Kommission für Weltordnungspolitik definiert diesen Begriff als „die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln“ (Kommission für Weltordnungspolitik 1995, S. 4).

Eine solche Politik geht über den klassischen Multilateralismus (Ruggie 1993) weit hinaus, insofern dieser nur als Koordination nationaler Politiken mehrerer Staaten verstanden wird. Liberale Außenpolitik kann sich deshalb nicht auf „effektiven Multilateralismus“ beschränken, ein Begriff, den sich die deutsche Außenpolitik zu Eigen gemacht hat. Multilateralismus bezieht heute alle Formen von Akteuren und sich überlappenden multilateralen Zusammenschlüssen ein. Er hebt nationale Interessen nicht auf. Dies gilt letztlich auch für die am weitesten fortgeschrittene Organisation von Multilateralismus, der Europäischen Integration: Europäische Integration und nationale Interessenpolitik sind keine Gegensätze (Heumann 1980). Europäische Integration beruht „auf konkreten nationalen Interessen, relativer Macht und sorgfältig kalkulierter Übertragung von Souveränität“ (Moravcsik 1998, S. 472).

Multilateralismus ist schließlich auch ein Wettbewerb darum, die Regeln der Globalisierung zu gestalten. Sie sind die sogenannten Standards, um die in laufenden Verhandlungen über Handels- und Investitionspartnerschaften gerungen wird. Sowohl die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen den USA und der Europäischen Union (TTIP) als auch die Transpazifische Partnerschaft zwischen den USA auf der einen und elf Staaten des asiatisch-pazifischen Raums (TPP) sind der Versuch, westliche Standards in der Globalisierung durchzusetzen. China ist bei diesen beiden wichtigen Foren außen vor. Dies ist die machtpolitische Dimension der Globalisierung. In den bisherigen multilateralen Institutionen, die nach dem Zweiten Weltkrieg als System von Bretton Woods gegründet wurden,



<http://www.springer.com/978-3-658-06650-5>

Hans-Dietrich Genschers Außenpolitik  
Brauckhoff, K.; Schwaetzer, I. (Hrsg.)  
2015, VIII, 287 S., Softcover  
ISBN: 978-3-658-06650-5