
Ulrich Schlie

Weltordnung: Zur Zukunft der Staatenwelt

Grundlagen der Weltpolitik

Weltordnungen bleiben nie statisch, sie verändern sich. Rang und Rolle der Staaten werden in einem fortwährenden Ringen um Einfluss nach nicht immer vordergründig einsehbaren Regeln neu geordnet. Denn die Verteilung der Macht erfolgt entlang eines komplizierten Geflechts von Einflusslinien. Wandel entspricht dem Wesen der Geschichte. Die Dynamik internationaler Beziehungen wird seit jeher zudem beeinflusst von technologischen, wirtschaftlichen, sozialen, ideengeschichtlichen oder völkerrechtlichen Entwicklungen. Internationale Konstellationen und innerstaatlicher Systemwandel müssen dabei immer als zusammenhängendes Ganzes gesehen werden. Je gefestigter ein Land in seinem Inneren ist, je größer der demokratische Grundkonsens und das Einverständnis über gemeinsame Positionen, desto berechenbarer wird seine Außenpolitik erscheinen. Umgekehrt führen Umstürze und revolutionäre Entscheidungssituationen – Russland nach der Oktoberrevolution 1918, Hitler-Deutschland nach 1933 oder auch Teheran nach der iranischen Revolution 1979 sind dafür Beispiele – häufig auch zu einer umfassenden Umorientierung in der Außenpolitik, zum Wunsch nach grundlegender Revision der bestehenden Verhältnisse. Und auch in der Gegenwart gibt es eine Reihe von Staaten, von Russland über die Türkei bis China, deren Strategie vorrangig darauf ausgerichtet ist, die Kräfteverteilung zu ihren Gunsten zu verändern. Im Vierteljahrhundert nach dem Umbruch von 1989/90 hat sich die Einschätzung bestätigt, dass sich die seitdem herausbildende Konstellation nicht mit der relativ festgefühten Ordnung von 1945 vergleichen lassen würde. Es war deshalb nicht überraschend, dass es nach dem Zusammenbruch der Ordnung des Kalten Krieges zu einer Reihe von Grenzveränderungen gekommen ist, und dass die davon betroffenen Regionen vor allem entlang einer Bruchlinie vom Baltikum über die Ukraine bis hin zum Kaukasus und dem Balkan angesiedelt waren. Die zweite einer dauerhaften Ordnung entgegenlaufenden Tendenz liegt in der deutlichen Zunahme der strategischen Unsicherheiten, die im Resultat die

Ordnungsmöglichkeiten der Nationalstaaten beschränken. Die sich im Gefolge dieser Entwicklungen abzeichnenden Veränderungen haben Auswirkungen auf die Staatenwelt insgesamt, auf den Begriff des Politischen und das multinationale Institutionengefüge. Es verschieben sich dabei die Gewichte deutlich in den asiatischen Raum, und Europa werden wegweisende Entscheidungen abverlangt werden, die über die künftige strategische Positionierung entscheiden. Die Vereinigten Staaten von Nordamerika sind aufgrund ihrer einzigartigen Position in ihrer gegenwärtigen Stellung besonders gefährdet und einem fortlaufenden Machterosionsprozess ausgesetzt, zugleich wird auch künftig Amerikas Stärke oder Schwäche für die Fähigkeit, eine Ordnungsfunktionen auszuüben, von entscheidender Bedeutung bleiben.

Es hat sich in den letzten zwanzig Jahren erwiesen, dass die unipolare Weltvormachtposition der Vereinigten Staaten die Durchsetzung des Wilsonschen Traums einer auf dem System der kollektiven Sicherheit beruhenden Friedensordnung nicht erleichtert hat, dass vielmehr ein Preis der Vormachtstellung Amerikas Spannungen im eigenen Bündnis gewesen sind und die Gegenkräfte, die im Resultat darauf zielen, die amerikanische Dominanz zu bestreiten, deutlich zugenommen haben. Es scheint so, als ob sich der »unipolare Moment« (Charles Krauthammer) bereits verflüchtigt hat. Auch die traditionellen Ordnungsmuster von Gleichgewicht und Hegemonie haben in dieser nichtpolaren Welt ihre das Staatensystem dominierende Kraft verloren. Dies erschwert jede Form des Ordnungsversuchs. Auch völkerrechtlich abgesicherte humanitäre Interventionen haben dadurch einen schwereren Stand bekommen. Ein Machtgleichgewicht war in der Geschichte nie vollumfängliche Friedensgarantie, da es immer wieder auch zu folgenreichen Fehleinschätzungen von Machtfaktoren gekommen ist. Zudem werden die mannigfachen Phänomene der staatlichen und der nichtstaatlichen Gewalt eher zu- als abnehmen. Bei der Kunst der treffenden Prognose kommt es deshalb darauf an, die sich herausbildenden neuen Realitäten, die längerfristigen strategischen Trends richtig zu erfassen und einen Fehler zu vermeiden, der in diesem Zusammenhang häufig begangen wird: Jede Generation neigt dazu, die Kriege der jeweils vorausgehenden nachzukämpfen, ohne sich dessen bewusst zu sein.¹ Strukturfragen der internationalen Politik werden bisweilen zu sehr aus dem Blickwinkel der Vergangenheit betrachtet. Eine zu europazentristische Perspektive der Welt mag in den kurzzeitig aufflackernden Hoffnungen nach dem unmittelbaren Ende des Kalten Krieges ihre Begründung haben, der Gang der Geschichte seitdem lehrt, dass Europa von einer echten weltpolitischen Rolle noch auf absehbare Zeit weit entfernt bleiben wird und vielmehr strategische Entwicklungen in außereuropäischen Regionen in einem bislang nicht gekannten Maße die Geschicke des

1 Zbigniew Brzezinski, *Tomorrow's Agenda*, in: *Foreign Affairs* 44, July 1966, S. 662.

europäischen Kontinents beeinflussen. Zu den Konstanten und scheinbar zeitlosen Verheißungen des internationalen Systems zählt der alte Traum von der Domestizierung von Macht durch Recht qua Weltregierung und Weltinnenpolitik, die Einhegung der Machtpolitik durch ein multilaterales Institutionengefüge und die Überwindung des Nationalismus durch Institutionalisierung der Weltpolitik. Die in Gestalt des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen aufschimmernde Idee der Kollektivhegemonie taucht seit dem 18. Jahrhundert in der Völkergemeinschaft immer wieder auf und variiert die von Heinrich Triepel in einem anderen Kontext so bezeichneten Gedanken von der »Gemeinschaftlichkeit von Europa«.²

Großmachtpolitik einst und jetzt

Worin bestehen die wesentlichen Veränderungen des Staatensystems seit dem Zusammenbruch der Nachkriegsordnung? Der Bann der Bipolarität war 1989/90 gebrochen, doch mit ihm auch die Disziplin, die im gegenseitigen Wissen um die zerstörerischen Fähigkeiten des jeweils anderen dazu führte, dass Konflikte in der Regel eingefroren werden konnten, im äußersten Fall begrenzt bleiben. Die irakische Invasion in Kuwait im August 1990, auf den ersten Blick scheinbar ein klassischer Fall des Staatenkriegs, gab einen Vorgeschmack auf kommende Dinge. Sie wurde zum Vorboden einer Welt nach dem Kalten Krieg ohne Gleichgewicht der Mächte und mit brüchiger innerer Ordnung. Wäre die Sowjetunion damals noch voll handlungsfähig gewesen, hätte es wohl Saddams Invasion nie gegeben, denn Moskau hätte dem Irak einen derart eigenmächtigen Schlag nie erlaubt. Zerstoben waren nach 1989 auch bald schon die Hoffnungen auf weitere Wohlstandsvermehrung und auf die weitgehende Lösung der Weltprobleme. Was in der Zwischenzeit zwischen Eleven-Nine (1989) und Nine-Eleven (2001) noch als Phänomene des Übergangs erlebt wurden, verfestigte sich seitdem mehr und mehr zur Gegenwartsprognose: die Dichotomie von Integration im Zentrum – man denke an den immer engeren Zusammenschluss in der Europäischen Union – und (Staaten-)Zerfall an den Rändern, etwa an Europas Peripherie in Afrika, die neuen Bedrohungen jenseits des Militärischen, die Verschiebung, wenn nicht gar die Aufhebung der Sphärentrennung von öffentlich und privat und die damit verbundenen manipulativen, Fluch – Cyberwar, Wikileaks, Geheimnislosigkeit – und Segen – sekundenschnelle Datenübertragung, grenzenlose Wissenszugänge, weitgehende Transparenz von Regierungshandeln – moderne Kommunikation zugleich, einerseits imperfekte Ordnungsversuche wie diejenigen der Vereinten Nationen, andererseits Chaos,

² Heinrich Triepel, *Die Hegemonie*, 1942.

die Abgabe von Souveränität durch Verlagerung auf eine höhere Ebene und die Renaissance des Nationalstaatsdenkens zugleich.

Die beiden zentralen Prinzipien des Staatensystems, Souveränität und das Gleichgewicht der Kräfte, sind zeitversetzt im Abstand von knapp hundert Jahren entstanden und aufeinander bezogen. Der Begriff der Souveränität geht auf Jean Bodin, den französischen Staatstheoretiker des 16. Jahrhunderts zurück.³ Souveränität ist Voraussetzung dafür, dass ein Staat Mitglied der Völkergemeinschaft sein kann: Nach innen handelt der Staat souverän, d. h. ohne übergeordnete Gewalt, nach außen – im Verkehr mit den anderen Staaten – erfährt Souveränität indes ihre Begrenzung durch die Regeln der Völkergemeinschaft. Souveränität erst ist Voraussetzung dafür, dass ein Staat Subjekt des Völkerrechts sein kann. Das Wesen der Macht, das darin besteht, einem anderen seinen Willen aufzuzwingen und das sich in der Anwendung militärischer, wirtschaftlicher, technologischer und kultureller Machtmittel äußern kann, ist eng an die Souveränität gebunden. Max Weber hat zu Recht das »Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit«⁴ als Kennzeichen des modernen Staates definiert. Erst mit dem ausgehenden Mittelalter hat sich der weltliche Bereich von der geistlichen Sphäre getrennt. Im aufgeklärten Absolutismus dann gilt der Herrscher als erster Diener des Staates, er wird im 18. Jahrhundert zu einem Organ des Staates und lässt sich bei seinen öffentlichen Auftritten gerne in Uniform abbilden. Staat, Nation und Volk dienen dem Herrscher zur Begründung der Durchsetzung seines Machtanspruchs. Auch des Gleichgewichtsdenken ist über die Mechanik im 17. Jahrhundert, in der Zeit nach dem Westfälischen Frieden von 1648, in die Politik eingedrungen. Erst nach der Auflösung der universalen Ordnung der Christenheit und mit den Anfängen des modernen Staates begann sich eine übernationale Ordnung herauszubilden, die an die Stelle von Erbfolgeregeln mit dem Prinzip des Gleichgewichts der Kräfte eine neue Maxime in die internationale Politik einführte und damit für die europäische Diplomatie bis zum Ende des 19. Jahrhunderts prägend blieb.

Auch das zweite, mit den Ergebnissen von 1945 verbundene Prinzip hat gegen den mehrfachen prognostizierten Trend vom Ende des Territorialstaats fortexistiert und ist immer wieder aufs Neue bestätigt worden. Denn es war paradoxerweise das Nationalitätenprinzip, die Begründung staatlicher Herrschaft aus dem Prinzip der Nation, eine Hervorbringung des 19. Jahrhunderts, die sich in der Geschichte behauptet hat. Auch die im 20. Jahrhundert zu beobachtende Tendenz des Niedergangs großer Reiche ist für sich genommen eine Bestätigung dieses Trends, denn er besagt, dass überdehnten Staaten, deren Machtausübung

3 Jean Bodin, *Six livres de la Republique*, I, 8 (Ausg. Frankfurt 1583), S. 143.

4 Max Weber, *Politik als Beruf*, in: ders., *Gesammelte Politische Schriften*, hg. von Johannes Winkelmann, Tübingen 1988, S. 505–560.

sich auch jenseits des Siedlungsgebietes der eigenen Nation erstreckte, dauerhaft keine Zukunft beschieden ist.⁵ Insoweit fügt sich der Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 ein in eine Linie, die mit der Auflösung des Osmanischen Reiches und des Zarenreiches 1918 begann und die im Zusammenbruch der Donaumonarchie, eines multinationalen Vielvölkerstaates, und auch im Kollaps des Dritten Reiches, fortgesetzt wurde.

Schon der Begriff Großmacht erweckt Anklänge an die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg, als eine scheinbare Machtbalance kippte und die Welt aus den Fugen geriet. Das seinerzeitige Versagen der Diplomatie, die Fehleinschätzungen der Geheimdienste, die Zwangsautomatik von militärischen Mobilmachungsplänen, all dies hat dazu geführt, dass – in den berühmten Worten Sir Edward Greys – in Europa die Lichter ausgingen.⁶ Dabei war damals die Welt scheinbar berechenbar. Es waren die großen Mächte, die über Krieg und Frieden entschieden haben und ihr vermeintliches Heil in der Intervention, in der Flucht in den Krieg suchten. Großmacht zu sein, das hieß zumindest bis 1914, mit der Illusion zu leben, unverwundbar zu sein. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied gegenüber heute. Denn die Erfahrungen des 20. Jahrhunderts haben gezeigt, dass militärische Interventionen, die bisweilen ihr selbst gewähltes Ziel verfehlen, mit einem sehr hohen Preis bezahlt werden und folglich Entscheidungen nicht mehr vorrangig auf dem Schlachtfeld gesucht werden müssen. Auf der anderen Seite sind es noch immer ganz wesentlich die Ausgänge von zwei Weltkriegen und eines Kalten Krieges, die unser heutiges Verständnis von Großmachtpolitik beeinflusst haben. Der Zweite Weltkrieg mit seiner auf die Konferenz von Jalta zurückgehenden Machtgeometrie bleibt als tiefer, bis heute wirkender Einschnitt, nicht zuletzt, weil sich die Zusammensetzung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen seitdem nicht geändert hat. Waren die äußeren Kriterien, wer zum Kreis der Großen Mächte gehören sollte, festgelegt, so bestanden schon damals, unmittelbar nach Kriegsende, Juli 1945, in Europa erhebliche Zweifel über die genauen Voraussetzungen für die Erklärung eines Staates zur Großmacht, und erst recht betraf dies den prognostischen Teil des Staatensystems. Der Frieden hänge wesentlich von den Großmächten ab, alle große Mächte aber seien Rätsel, und wer schon könne die Zukunft eines Rätsels prognostizieren, schrieb H. Duncan Hall zu jener Zeit treffend. Auch seine vorsichtige strategische Vorausschau über Chinas künftige Rolle – aus der Perspektive des Jahres 1945 notabene – sollte sich im Nachhinein als kluge Einschätzung erweisen:

5 Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York 1987.

6 Edward Viscount Grey of Fallodon, *Twenty-Five Years 1892–1916*, New York 1925, S. 20.

»Who can say how many decades or generations China will require to achieve stable national government and the high degree of industrialization necessary actually to make her a Great Power?«⁷

Später, als die zerbrechliche *pax atomica* dafür sorgte, dass Krieg unwahrscheinlich, Frieden aber unmöglich war, hatte man sich mit Blick auf die Atomkräfte Vereinigte Staaten und Sowjetunion angewöhnt, von Supermächten zu sprechen. Zuerst hatte 1944 W.T. R. Fox den Begriff der Supermacht mit Blick auf Amerikas Fähigkeit geprägt, auf mehreren voneinander getrennten Schauplätzen mit eigenen Kräften Krieg führen zu können.⁸ Supermacht, das war eine besondere Klasse, und die beiden Staaten, die ihr zugerechnet wurden, waren mit der zweifelhaften Fähigkeit ausgestattet, den jeweils anderen dem Erdboden gleichmachen zu können. Genau aber diese Fähigkeit hinderte sie daran, bis zum Äußersten zu gehen. Mit dem Ende des Kalten Krieges und der Auflösung der Sowjetunion sind auch die Supermächte verschwunden. Einzig die Vereinigten Staaten befinden sich noch in einer eigenen Kategorie, die im vollumfänglichen Wortsinn den Anspruch erheben kann, einer klassischen Großmacht nahezukommen. Die Vereinigten Staaten sind Hüter der demokratischen Ordnung, sie verfügen über einzigartige militärische Machtmittel und stellen in der Nordatlantischen Allianz über 75 Prozent der Fähigkeiten und der finanziellen Beiträge zugleich. Russland hingegen hat von der Sowjetunion lediglich den Status als Nuklearmacht und als Mitglied der P5 übernommen. Dem Nachfolgestaat der Sowjetunion, der Russischen Föderation, blieb der Status Supermacht verwehrt, vielleicht einer der Gründe, dass Russland – ebenso wie das aufsteigende China – gerade die Orientierung seiner Politik stärker als andere Staaten an den Mustern traditioneller Großmachtpolitik ausgerichtet hat. Und es zeigt sich am Beispiel Russlands, dass der Umgang mit absteigenden Imperien für die internationale Diplomatie immer eine besondere Herausforderung darstellt, weil die absteigenden Mächte dazu neigen, durch die Tendenz zur Expansion an der Peripherie den eigenen Statusverlust zu kompensieren, und weil die Nachbarn und Gegenspieler der absteigenden Macht sich bisweilen dazu verleiten lassen, den sichtbaren Moment der Schwäche dazu zu nutzen, auf deren Kosten Territorial- und Prestigegewinne einzuheimsen. Gerade die letzten Monate haben in der Ukraine gezeigt, dass Russland bei der Durchsetzung seiner Großmachtansprüche zu Methoden zu greifen bereit ist, die kaum als vertrauensbildende Maßnahmen angesehen werden können und die geeignet sind, einen nachhaltigen Vertrauensverlust hervorzurufen. Der Rückgriff zu den

7 H. Duncan Hall, The British Commonwealth as a Great Power, in: Foreign Affairs July 1945, S. 594.

8 Vgl. William T.R. Fox, The Super-Powers: The United States, Britain, and the Soviet Union – Their Responsibility for Peace, New York 1944.

Methoden der Großmachtpolitik erfolgt um den Preis des Vertrauensverlustes bei den Mitspielern des Staatensystems und im Bewusstsein der einmütigen Verurteilung als Völkerrechtsverstoß. Dies ist zweifelsohne ein Rückschlag für die Bemühungen um Ordnung und Vertrauensbildung in den letzten Jahren. Aber es ist eine außenpolitische Realität, die als Versuch interpretiert werden muss, den in den letzten zwanzig Jahren erlittenen Einflussverlust zu korrigieren, um die aus russischer Sicht mit den Machtverschiebungen auf dem Balkan – etwa in Gestalt der Gründung des Staates Kosovo – oder in Form der Duldung der Erweiterung der Nordatlantischen Allianz erlittenen Niederlagen wettzumachen. Russland ist insbesondere in den 1990er Jahren den langen und schmerzvollen Weg der machtpolitischen Amputation gegangen. Russland konnte in den 1990er Jahren die machtpolitischen Veränderungen in Europa zu seinen Ungunsten – allen voran die Nato-Osterweiterung, die Neuordnung auf dem Gebiet des in einem blutigen Bürgerkrieg zerfallenden Jugoslawien und die Formierung eines immer engeren, auch politischen Zusammenschlusses in Gestalt der Europäischen Union, die im Resultat ein atlantisches Europa gestärkt hat – nicht verhindern.

In der Gegenwart macht es die bittere Erfahrung, dass im postklassischen Zeitalter die klassischen Großmachtmethoden nicht mehr jene Wirkung erzielen, die einst Großmachtpolitik ausgezeichnet hat. War in der Welt vor 1914 für die großen Mächte der Weg in die Intervention das scheinbare Heilmittel, um in schwieriger Lage durch Territorial- und Statusgewinne die eigene Lage zu verbessern, so greift heute dieses Rezept nicht mehr, denn ein internationales Regelwerk und der in der Zwischenzeit erreichte Konsens der Nationen führt dazu, dass der Angreifer mit einer Reihe von Sanktionen und wirtschaftlichen Einbußen belegt wird, die in einer *grand strategy a priori* Berücksichtigung finden müssen. Gerade Russlands heutige strategische Lage zeigt die Grenzen von klassischer Großmachtpolitik. Es zeigt zudem, welcher politische Preis für eine Fehlkalkulation zu entrichten ist. Politische Stabilität ist heute aufs Engste mit wirtschaftlichem Wohlstand verknüpft. Dies ist eine Folge der weitreichenden Einbindung des einzelnen Staates in ein untrennbar miteinander verflochtenes weltwirtschaftliches System gegenseitiger Abhängigkeiten. Diese enge Verflechtung ist geeignet, großmächtliche Auseinandersetzungen zu erschweren, ganz verhindern kann sie sie nicht.

Die Kategorie der großen Mächte besteht zwar noch fort, und das Ziel, eine Großmachtstellung zu erreichen, bleibt in der Staatenwelt unverändert leitendes Motiv, doch die Einordnung, wer heute in diese Kategorie fällt und durch welche Mechanismen deren Handeln beeinflusst wird, hat sich verschoben. Dies hat ganz unmittelbare Auswirkungen auf die Machtbalance zwischen Gleichgewicht und Hegemonie. Auch die Abgrenzung zwischen Großmächten und Regionalmächten wird fließend und lässt sich nicht mehr ohne weiteres vornehmen. Großmächte

sind heute Staaten mit einem sehr unterschiedlichen Profil, etwa, wie im Falle Brasiliens, nahezu ohne militärische Stärke und ohne dominante Rolle in der Region. Dazu gehören weiterhin die Atommächte Indien und Pakistan, oder Japan, ein Staat mit einer wechselvollen Geschichte und großen Ambitionen, mit verfassungsmäßigen Fesseln und vielen Jahrzehnten der Praxis einer oktroyierten machtpolitischen Enthaltensamkeit. Auch die nächstniedrigere Kategorie, diejenige der mittleren Mächte, ist ambivalent. Dazu zählen Staaten mit einer relativ geringen Bevölkerungszahl wie Australien, einer sehr weiten geographischen Ausdehnung wie Kanada oder eher flächenmäßig kleine Staaten wie Italien oder Norwegen. Schon diese Auflistung führt vor Augen, dass es keine feste Definition der Begriffe Großmacht und mittlere Macht gibt, und Übergänge – auch zwischen den Gruppenkategorien, etwa durch den Erwerb von Atomwaffen oder in Folge eines innerstaatlichen Systemwandels – jederzeit möglich sind.

Die beiden großen Wandlungen des internationalen Systems, die Relativierung des Territorialprinzips von Macht und die damit verbundene Abgabe von Souveränität sowie die zunehmende Verrechtlichung und Supranationalisierung der Staatenwelt mit dem damit verbundenen Nebeneinander von klassischen Nationalstaaten und supranationalen Einheiten, hat vor allem auf das traditionelle Ringen um Gleichgewicht und Hegemonie Auswirkungen. Die klassische *balance of power* beruhte auf einem dualistischen Gleichgewichtsdenken von mehreren sich gegenseitig in Schach haltenden Großmächten. Eine Wiederkehr dieses Systems, auch in seiner Sonderform des bipolaren Gleichgewichts des Schreckens, erscheint heute ausgeschlossen. Die gegenwärtige Konstellation der internationalen Politik enthält zwar Elemente des Übergangs, wie sie Parallelen zur Auflösung eines Hegemonialsystems am Ende des Bismarckschen Bündnissystems und dem Aufkommen eines polyzentrischen Weltsystems aufweist. Der Vergleichbarkeit sind gleichwohl enge Grenzen gesetzt, und dies hat vor allem mit den Formveränderungen des Machtbegriffs zu tun. Dieser Wandel erfordert es, heute den Blick auf die großen Mächte in einen anderen Zusammenhang zu richten. Denn die großen Mächte von einst sind nicht mehr die allein dominierenden, und schon gar nicht die ausschließlichen Spieler. Auch die Zusammensetzung hat sich geändert. Britannien, Frankreich und Deutschland sind heute Teil der Europäischen Union, die Europäische Union aber ist entgegen deklamatorischer Bekundung weder Großmacht noch Weltmacht. In dem aufgelösten Machtproblem, das aus der Verlagerung von Souveränität und dem Nebeneinander von Nationalstaat und supranationaler Einheit besteht, liegt zugleich ein Strukturproblem der Europäischen Union begründet, das der Auflösung harret und in zunehmendem Maße die politischen Perspektiven Europas verdüstert. Denn die Europäische Union tut sich mit ihrer großmächtlichen Rolle auffallend schwer: Sie verfügt zwar über eine hohe Repräsentantin, einen eigenen Auswärtigen Dienst und einen Militärstab, doch der Umstand, dass ihre

drei größten Mitglieder – Frankreich, das Vereinigte Königreich und Deutschland – ganz unterschiedliche Auffassungen von der Zukunft Europas, auch von der weltpolitischen Rolle Europas, hegen, wiegt schwer. Hinzu kommt, dass Frankreich und Britannien ungeachtet des Bekenntnisses zur europäischen Integration einen eigenen Großmachtanspruch nicht aufgegeben haben und trotz der Existenz der Europäischen Union fortsetzen, ja die Europäische Union bisweilen als Paravent für nationale Interessen gebrauchen. Die Orientierung am Ziel einer eigenständigen Großmachtspolitik prägt maßgeblich bis heute die ambivalente Haltung Britanniens zur europäischen Einigung. Lange Zeit hat sie insbesondere auch die französische Außenpolitik – man denke an de Gaulles Nein zu einem britischen EWG-Beitritt, an das Festhalten von Paris an eigenen Nuklearstreitkräften oder den erst durch die Entscheidung des damaligen Staatspräsidenten Sarkozy von 2009 endgültig korrigierten Beschluss zum Austritt aus der militärischen Integration der Nordatlantischen Allianz – bestimmt. Noch auf einige Zeit werden die Vereinigten Staaten wohl ihren Platz halten können, aber die Bedingungen, unter denen dies geschieht, werden schwieriger. Fehler der amerikanischen Strategie – sowohl im Bereich der *hard power* als auch im Bereich der *soft power* – wirken sich nachhaltiger aus. Amerika wird in stärkerem Maße als in der Periode zwischen 1919 und 1989 darauf angewiesen sein, mit anderen, allen voran mit den aufsteigenden asiatischen Staaten und mit den auf mehrfache Weise um ihren Platz kämpfenden Staaten der Europäischen Union, Allianzen einzugehen.

Geopolitische Auseinandersetzungen bleiben folglich auch im 21. Jahrhundert – trotz der Veränderungen der Staatenwelt und der Beschränkungen, denen die klassische Großmachtkonzeption unterworfen ist – auf der Tagesordnung. Die Trennlinie verläuft dabei heute vorrangig zwischen den Staaten der westlichen Welt, die in ihrem Inneren freiheitlich-demokratisch verfasst sind, und autokratischen Staaten, die auch mit dem Ende des Kalten Krieges nicht verschwunden sind. Dass die Auseinandersetzung dabei mehr und mehr zu einer Auseinandersetzung der Systeme geworden ist, ist eine der Nebenerscheinungen, die auch mit dem durch die Globalisierung verstärkten Widerstreit zwischen offenen und geschlossenen Gesellschaften zusammenhängen und die maßgeblich mit einer zunehmenden anarchisch-revolutionären Tendenz der Staatenwelt zu tun hat. Auch dies ändert nichts daran, dass die internationale Politik heute weniger denn je in ein System gebracht werden kann, es keine einfache Grundstruktur des Staatensystems mehr gibt und Richard Haas' lapidare Beschreibung der Welt als »nonpolar« in ihrer scheinbaren Simplität das Wesen jenes unübersichtlichen Gefüges wohl am treffendsten beschreibt.⁹

⁹ Richard Haas, *Foreign policy begins at home. The case for putting America's house in order*, New York 2013.

Die zweite große, sich seit den 1970er Jahren abzeichnende Entwicklung beruht auf der zunehmenden Differenzierung der Staatenwelt. Das frühere Nacheinander von mit unterschiedlichen Zeitaltern verbundenen Lebensstilen wird dabei zum Zugleich. Gerade dort, wo auf dicht gedrängtem Raum die agrarische, industrielle und postindustriell-technotronische Gesellschaft nebeneinanderher existieren wie in Afrika, häufen sich Gefährdungen. Nicht ohne Grund ist Afrika heute der Kontinent, der gewissermaßen ex negativo aufgrund der Verbindung mit einer Vielzahl von Problemen jenseits des Militärischen – Migration, Seuchen, Bürgerkriegskatastrophen, Ressourcenknappheit, Umweltzerstörung – seine strategische Relevanz erhöht hat. Die Kommunikationstechnologien erweisen sich dabei als große Beschleuniger, die selbst in den entlegensten Regionen den Anschluss an gegenwärtige Tendenzen sicherstellen und dadurch Begehrlichkeiten wecken. Daraus resultieren oftmals Spannungen, die dazu führen, dass in unmittelbarer geographischer Nachbarschaft im 21. Jahrhundert höchst unterschiedlich verfasste Gebilde nebeneinanderher existieren.

Staat und Nation in der Globalisierung

Ähnlich wie der Begriff der großen Mächte hat freilich auch derjenige der Nationen und Nationalstaaten im 20. Jahrhundert einen Wandel durchgemacht, der nicht ohne Folgen für das System der internationalen Beziehungen geblieben ist. Zunächst ist zu berücksichtigen, dass die häufig synonym gebrauchten Begriffe Nation und Nationalstaat nicht identisch sind und nicht selten Missbrauch mit ihnen getrieben wurde. Im Namen von Nation und Nationalstaat wurden zwei ideologische Kriege im 20. Jahrhundert zu einem Zeitpunkt ausgetragen, als das Zeitalter des Nationalstaats bereits vorüber war. Zu den überraschenden Ereignissen dieses Ringens zählt, dass nach jenen verheerenden Erfahrungen die für unterlegen gehaltene Variante, der übernationale Staat, der auf eine weit zurückliegende Periode der vernationalen Zeit verweist oder, noch belastender, mit dem Zeitalter der Restauration verbunden wurde, sich zum Zukunftsmodell *faute de mieux* mauserte. Diese Tendenz ging einher mit den immer offenkundiger werdenden Einschränkungen des auf sich gestellten Nationalstaats. Denn überall in Europa wurden die Gestaltungsmöglichkeiten der nationalen Politik aufgrund der weit verbreiteten Abgabe von Souveränität an supranationale Einheiten geringer. Telekommunikation und Medien haben längst Ländergrenzen überwunden, die Finanzmärkte sind globalisiert und zu empfindlichen Seismographen der Gegenwart geworden, die europäische Gemeinschaftswährung ist eingeführt. Nichtregierungsorganisationen wie Amnesty International oder WWF und weltweit agierende Großkonzerne, die sich selbstredend gerne

als »global player« bezeichnen, haben in der internationalen Politik ein noch vor kurzem unvorstellbares Gewicht erhalten. Wegweisende politische Entscheidungen werden immer häufiger auf europäischer Ebene getroffen. Ergebnis jener schleichenden Transformation des Staates in Europa ist die Erosion des staatlichen Machtmonopols von unten und von oben: Das Verhältnis zwischen Nationalstaat und Europa ist in Fluss geraten. Mit der Übertragung der Souveränität von den Nationalstaaten auf die nächsthöhere Ebene der Europäischen Union ist häufig auch die Vision der Zukunft der Nationalstaaten aufs engste mit der Zukunft der Europäischen Union verknüpft worden, ohne dass dabei ein entsprechendes Maß an Zugehörigkeit vermittelt werden konnte. Ganz im Gegenteil: Die Proklamation des supranationalen Staates als Erscheinungsform der Zukunft hat den Ausbruch nationalistischer Leidenschaften gerade in den letzten zwanzig Jahren nicht verhindern können. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Zügelung dieser Leidenschaften auch in Zukunft als eine der vorrangigen Aufgaben der internationalen Politik fortbestehen werden. Die Unterschätzung der nationalen Eigenheiten und Bindekräfte in Ostmittel- und Südosteuropa, die schon 1989/90 zur großen tektonischen Verschiebung geführt haben, fand ihre Fortsetzung in der Unterschätzung der Schwierigkeiten der Erweiterung der Europäischen Union, die in den 1990er Jahren in einem rasanten und – aus heutiger Sicht – ungesunden Wachstum endete und deren Folgen in den Mitgliedstaaten – Rumänien und Bulgarien sind Beispiele dafür – noch immer nicht vollständig verdaut sind. Die sich bis heute in ihrer unheilvollen Mischung aus politischer Instrumentalisierung und strategischer Unentschlossenheit hin- und herbewegende Debatte über die Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union bestätigt nur, dass es Grenzen der Aufnahmefähigkeit gibt. Die beiden großen, auf unterschiedliche Weise nicht bestandenen Testfälle der politischen Handlungsfähigkeit der Europäischen Union nach 1990 – zum einen die balkanischen Wirren nach dem Zerfall des einstigen Jugoslawien in einer bürgerkriegsartigen Extremsituation, zum anderen die Ohnmacht Europas gegenüber der in den letzten zehn Jahren über ihre Orientierungssuche und ihre Nationalitätenproblematik innerlich zerrissenen Ukraine –, unterstreichen die hohe Relevanz und Sprengkraft der Nationalitätenfrage, ungeachtet der allgemeinen Tendenz zur Abgabe von Souveränität und einem immer engeren staatlichen Zusammenschluss.

Ordnungsversuche

Wenn Chaos aber den Normalfall darstellt, dann stellt dies an wetterfeste institutionelle Lösungen erhöhte Anforderungen und erfordert – insbesondere von den Vereinigten Staaten – ein Umgestaltungsengagement, das bislang noch

nicht eingelöst ist. Denn weder die Vereinten Nationen noch die Nordatlantischen Allianz, und auch nicht die Europäische Union, sind in ihrem Regelwerk, in ihrem inneren Gefüge und ihrem Instrumentarium auf jene neue Wirklichkeit vollumfänglich ausgerichtet, in der sie heute und morgen wirken müssen. Die Stärkung der Vereinten Nationen und ihre Reform, ganz wesentlich aber die Verfestigung der Nordatlantischen Allianz zu einem weltweit wirksamen politischen Bündnis, das Nordamerika mit Europa partnerschaftlich verbindet und – als Notwendigkeit für einen europäischen Pfeiler – die Befähigung der Europäischen Union zu einem echten Krisenmanagement und einer wirksamen Außen- und Sicherheitspolitik, bilden Herausforderungen, die in der Welt von morgen über die internationale Sicherheit und den Weltfrieden entscheiden. Diese Anpassung bleibt als strategische Gestaltungsaufgabe auf der politischen Agenda der Lackmустest für Elemente von Ordnung gegen Chaos in den nächsten zwanzig Jahren. Diplomatie und Militärstrategie sind keine Gegensätze, sondern im sich wandelnden Umfeld auf besondere Weise gefordert, sich zu einer *grand strategy* zu verbinden, eine Aufgabe, die jedes einzelne Mitglied in die Pflicht nimmt. Denn für alle Bündnisse und supranationalen Organisationen gilt zunächst: Sie sind nur so stark, wie es das Engagement ihrer Mitglieder zulässt. Bündnissolidarität, Bündnistreue, Bündnispflege, diese Prinzipien behalten ihren hohen Wert und sind folglich ein strategischer Imperativ.

Welche sicherheitspolitischen Folgerungen sind aus diesen Tendenzen zu ziehen? Zunächst gilt die scheinbar lapidare Einsicht, dass sich mit den Veränderungen der geopolitischen Landkarte auch die sicherheitspolitische Lage wandelt. Damit stellt sich zuerst die Notwendigkeit, wesentliche strategische Entscheidungen zu überdenken und, wo nötig, an die veränderte Lage anzupassen. In einer Welt, die auf absehbare Zeit zunehmend komplex, also in steigendem Maße unberechenbar ist, in der das Territorialprinzip von Macht ausgehöhlt und mit einer Zunahme von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sowie asymmetrischen Bedrohungen zu rechnen ist, hängt die Etablierung von Maßnahmen der internationalen Ordnung wesentlich von der Initiative des einzelnen Mitglieds, und die Durchsetzung von Ordnungsbemühungen von der Bereitschaft der Mitglieder der Staatengemeinschaft ab, künftig Verantwortung zu übernehmen, durch ihren Einsatz zu wirksamen internationalen Institutionen zu gelangen und damit zur Durchsetzung des internationalen Rechts beizutragen. Die entscheidenden Voraussetzungen werden damit auch weiterhin in den jeweiligen Nationalstaaten geschaffen. Die Selbstbehauptung des Staates im internationalen Wettbewerb bleibt für sein Leben von zentraler Bedeutung.

Die prägenden und zugleich beharrenden Kräfte der Tradition und die sich ausdifferenzierenden weltpolitischen Strukturen befinden sich dabei durchaus im Widerstreit, der nur durch eine Stärkung der einhegenden Regularien des Völkerrechts und die Vernunft der Nationen von einer die Regeln missachtenden

und existenzgefährdenden Entartung bewahrt werden kann. An Diplomatie, Krisenmanagement und Staatskunst werden damit ganz neue Aufgaben gestellt.

Solidarisches Handeln ist in der Sicherheitspolitik aufgrund der vorherrschenden Disbalance, wie sie sich aus dem Ungleichgewicht beispielsweise der militärischer Fähigkeiten in der Nordatlantischen Allianz ergeben, auf besondere Weise geboten. Denn gerade die Erfüllung der globalen Aufgaben erfordert größtmögliche Berechenbarkeit zu Hause, kontinuierliche Anpassung und verlässliche Wahrnehmung der nationalen Sicherheitsinteressen. Der Pflege des Prinzips des nationalen Sicherheitsinteresses kommt damit eine herausragende Bedeutung zu. Die Garantie von Sicherheit und Schutz der Staatsbürger gegen Bedrohungen ist eine Frage des Überlebens, die die Fähigkeit zur strategischen Vorausschau und deren fortlaufende Überprüfung zu einer Frage des nationalen Überlebens macht. Für ein konzeptionelles Vakuum ist immer ein hoher Preis zu bezahlen. Zunächst ist die Abwesenheit einer zusammenhängenden Strategie dem Mangel an politischer Führung geschuldet und der Unfähigkeit, Übereinstimmung über den einzuschlagenden Weg herzustellen. Je klarer die Strategie für die Zukunft formuliert ist, je offener die tatsächlichen Probleme der Gegenwart benannt sind und je ausgeprägter Mut und Charakter bei den politischen Führern der Gegenwart anzutreffen sind, desto einfacher wird es sein, das zu tun, was mit Blick auf Gegenwart und Zukunft getan werden muss. Denn Mut und Charakter, das hat Henry Kissinger bei der 50. Münchener Sicherheitskonferenz im Februar 2014 in Würdigung der Verdienste von Bundeskanzler a.D. Helmut Schmidt und dem früheren französischen Staatspräsidenten Valérie Giscard d'Estaing treffend formuliert, sind entscheidende Voraussetzungen für erfolgreiche politische Führung.¹⁰ Das Geheimnis politischer Führung besteht darin, das einmal als richtig Erkannte auch gegen Mehrheiten durchsetzen zu können. Die Geschichte verläuft nicht in Einbahnstraßen. Das Wesen der Geschichte ist Wandel. Übergänge aber eröffnen Wege aus der Gefahr. Der leidende, dulddende, handelnde Mensch ist Mittelpunkt der Geschichte. Ein klarer Kompass, Augenmaß, Redlichkeit und politisches Judiz, auch die Fähigkeit, das eigene politische Handeln erklären und in einen größeren politischen Kontext einordnen zu können, sind Voraussetzungen für Erfolg. Einen Maßstab dafür, wie die beschleunigten Veränderungen in unserer Gegenwart bewältigt werden können, gewinnen wir, so paradox dies anmuten mag, nur aus der Geschichte. Denn Folgerungen auf dem Gebiet der auswärtigen Beziehungen können nur aus dem Studium zurückliegender Zeiten gezogen werden.

¹⁰ Vgl. Henry Kissinger, Laudatio für Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing anlässlich der Verleihung der Ewald-von-Kleist-Medaille am 1. Februar 2014 im Rahmen der Münchener Sicherheitskonferenz, unveröffentlichtes MS.

Literaturverzeichnis

- Edward Viscount Grey of Fallodon, *Twenty-Five Years 1892–1916*, New York 1925, S. 20.
- H. Duncan Hall, *The British Commonwealth as a Great Power*, in: *Foreign Affairs* July 1945, S. 594.
- Henry Kissinger, Laudatio für Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing anlässlich der Verleihung der Ewald-von-Kleist-Medaille am 1. Februar 2014 im Rahmen der Münchner Sicherheitskonferenz, unveröffentlichtes MS.
- Heinrich Triepel, *Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten*, Stuttgart, Kohlhammer 1942.
- Jean Bodin, *Six livres de la Republique*, I, 8 (Auszg. Frankfurt 1583), S. 143.
- Max Weber, *Politik als Beruf*, in: ders., *Gesammelte Politische Schriften*, hg. von Johannes Winkelmann, Tübingen 1988, S. 505–560.
- Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York 1987.
- Richard Haas, *Foreign policy begins at home. The case for putting America's house in order*, New York 2013.
- William T.R. Fox, *The Super-Powers: The United States, Britain, and the Soviet Union – Their Responsibility for Peace*, New York 1944.
- Zbigniew Brzezinski, *Tomorrow's Agenda*, in: *Foreign Affairs* 44, July 1966, S. 662.