

Partikulare Interessen, universelle Werte und bündnisgrüne Außenpolitik

Die Diskussion über „Interessen“ und „Werte“ in der Außenpolitik wird dadurch erschwert, dass diese Begriffe alles andere als einheitlich verwendet werden. Eine Klärung ihrer Rolle in der bündnisgrünen Außenpolitik sollte deshalb mit einer Klärung der Begriffe beginnen.

Die verschiedenen Verwendungen der Begriffe lassen sich ungefähr entlang eines Spektrums anordnen. Am einen Ende des Spektrums steht ein Sprachgebrauch, in dem mit „Interesse“ ein Eigeninteresse, d.h. ein partikulares Interesse gemeint ist, mit „Wert“ dagegen ein universeller Wert. In dieser Verwendung würde beispielsweise Deutschland seine Interessen verfolgen, wenn es sich den Zugang zu Energie sichert, und sich für Werte einsetzen, wenn es dazu beiträgt, dass eine chinesische Dissidentin freigelassen wird. Diese Verwendung ist insbesondere in der „realistischen“¹ Schule der außenpolitischen Theorie gebräuchlich.

Am anderen Ende des Spektrums steht eine Verwendung, in der der Begriff „Interesse“ einfach eine „Verteilung von Aufmerksamkeit“² beschreibt und sich auf alles bezieht, wofür man sich interessiert, also sowohl auf partikulare Interessen als auch auf universelle Werte. In diesem Sprachgebrauch können zu den Interessen Deutschlands gleichermaßen der Zugang zu Energie wie Meinungsfreiheit in anderen Ländern gehören; was genau die Interessen Deutschlands sind muss dann in einem andauernden politischen Prozess bestimmt werden.

In der politischen Praxis bewegt sich die Verwendung der Begriffe irgendwo zwischen diesen beiden Polen. Einerseits werden in offiziellen Versuchen, die außenpolitischen Interessen Deutschlands zu definieren, immer wieder auch Wertorientierungen einbezogen, zum Beispiel „zur Achtung der Menschenrechte [...] beizutragen“³. Andererseits ergibt aber beispielsweise die Forderung, zu begründen, warum Auslandseinsätze wie der EUFOR-Einsatz im Kongo im deutschen Interesse liegen, nur Sinn, wenn man eine engere Bedeutung von „Interesse“ zugrundelegt, die den offensichtlichen Sinn des Einsatzes, den Menschen im Kongo faire und freie Wahlen und staatliche Stabilität zu ermöglichen, nicht bereits umfasst. Auch mit „Interessenpolitik“ ist im Allgemeinen eine an Eigeninteressen orientierte Politik gemeint. „Interesse“ wird also häufig weitgehend synonym mit „Eigeninteresse“ verwendet.

Der Begriff des „Interesses“ weist damit interessante Parallelen zu dem der „Sicherheit“ auf. Beide Begriffe haben eine potentiell sehr breite Bedeutung und traditionell ein hohes Gewicht im politischen Diskurs; dieses hohe Gewicht wird aber in der politischen Praxis oft zur Legitimierung eines spezifischen Teilbereichs der breiteren Bedeutung (partikulare Interessen bzw. militärische Sicherheit) missbraucht. Daraus ergibt sich eine ähnliche Frage, wie wir sie in Bezug auf den erweiterten Sicherheitsbegriff diskutiert haben: Sollten wir einen „erweiterten Interessenbegriff“ durchzusetzen suchen, in dem Menschenrechte, Demokratie und Gerechtigkeit gleichberechtigt neben Eigeninteressen stehen, oder ist zu befürchten, dass diese Werte, indem wir sie als „Interessen“ bezeichnen, für die Durchsetzung partikularer Interessen instrumentalisierbar werden? Diese strategische Frage kann hier offen bleiben – im Folgenden soll es darum gehen, in welchem Verhältnis partikulare Interessen und universelle Werte zueinander stehen.

¹ Diese anmaßende Selbstbezeichnung ist nicht mit „realpolitisch“ zu verwechseln ☺

² *Nationale Interessen! Aber was sind sie?*, Hanns W. Maull, Internationale Politik 61 (2006) Nr. 10

³ *Weißbuch*, BMVg (2006)

Zunächst einmal wäre es völlig falsch, sie in einen unversöhnlichen Gegensatz zu stellen. So wichtig es ist, sie begrifflich klar zu trennen, so wichtig ist es, zu erkennen, dass sie in der Praxis oft Hand in Hand gehen. Für bündnisgrüne Politik ist dabei wichtig, dass das umso mehr der Fall ist, je langfristiger man die eigenen Interessen betrachtet. Beispiele dafür gibt es wie Sand am Meer: Rechtsbrüche können kurzfristige Vorteile bringen, aber zerstören langfristig die Fähigkeit, eine tragfähige internationale Rechtsordnung zu schaffen; Klimaschutz ist kurzfristig mit Kosten verbunden, aber sowohl mittelfristig durch die Stärkung der Umweltindustrie als auch langfristig durch die Vermeidung von Schäden wirtschaftlich effizient; langfristig angelegte zivile Krisenprävention ist erheblich billiger als Militärinterventionen in letzter Minute; Entwicklungszusammenarbeit und fairer Handel dienen langfristig eher unseren Interessen als eine Politik, die unsere kurzfristigen Wirtschaftsinteressen auf Kosten von Wohlstand, Frieden und Stabilität in anderen Ländern verfolgt. Diese Beispiele zeigen: Eine nachhaltige Interessenpolitik und eine wertorientierte Außenpolitik können sehr gut zusammen passen.

Für Bündnis 90/Die Grünen liegt hier ein großes Potential. Die Wertorientierung unserer Politik wird oft als blauäugiger Idealismus abgetan. Aufzuzeigen, dass sie vielmehr die Eigeninteressen Deutschlands langfristig besser sichert als eine kurzfristige Politik, die häufiger mit Wertorientierungen in Konflikt gerät, kann viel dazu beitragen, dieses negative Image zu überwinden. Der Begriff einer „nachhaltigen Außenpolitik“ kann dabei an die Kompetenz, die Bündnis 90/Den Grünen bei der langfristig ausgerichteten Umweltpolitik zugeschrieben wird, anknüpfen.

Eine besondere Rolle spielt hierbei der Multilateralismus. Langfristig ausgerichtete multilaterale Politik unternimmt den systematischen Versuch, die globalen Verhältnisse so umzugestalten, dass die Einzelinteressen der Staaten und das Wohl der Staatengemeinschaft so weit wie möglich harmonieren. Paradebeispiel hierfür ist die Europäische Union, an deren Anfang der Versuch stand, die bis dahin konkurrierenden Interessen der europäischen Staaten durch wirtschaftliche Verflechtung so parallel auszurichten, dass eine gewaltsame Austragung von Konflikten nicht mehr im Interesse der Staaten liegen würde. Die teilweise bereits vorgefundene Harmonie zwischen einzelstaatlichen und kollektiven Interessen ist somit keine konstante Größe, sondern Gegenstand gezielter politischer Gestaltung.

Dabei besteht eine Parallele zum wirtschaftlichen Verhalten von Individuen. Die „unsichtbare Hand des Marktes“ beruht darauf, dass unter bestimmten Bedingungen die Eigeninteressen der Individuen und das Allgemeinwohl harmonieren. Bündnisgrüne Wirtschaftspolitik folgt der Einsicht, dass „die unsichtbare Hand oft unsichtbar erscheint, weil sie oft nicht da ist“⁴. Partikulare und kollektive Interessen konvergieren nicht immer von alleine; diese Konvergenz muss vielmehr durch einen geeigneten Ordnungsrahmen aktiv herbeigeführt werden. Das gilt für den Markt und die internationalen Beziehungen gleichermaßen.⁵

Nun sollten wir uns aber nicht der Illusion hingeben, dass durch Aufzeigen und gezieltes Herstellen einer solchen Konvergenz die Spannung zwischen Eigeninteressen und Werten aufzulösen wäre. An dieser Stelle fangen die schwierigen Fragen erst an. Natürlich gibt es

⁴ *Making Globalization Work*, Joseph E. Stiglitz, Norton (2006)

⁵ Interessanterweise gehen die „klassischen“ Theorien in den beiden Bereichen von entgegengesetzten Voraussetzungen aus: Während in der Theorie des „perfekten Marktes“ die Harmonie des partikularen und kollektiven Interesses als Normalfall betrachtet wird, geht die „realistische“ Theorie der internationalen Beziehungen davon aus, dass die Interessen von Staaten geradezu unausweichlich gegeneinander gerichtet sind. Beides ist falsch – die Interessen harmonieren in beiden Bereichen teilweise und müssen durch gezielte Rahmensetzung zu größerer Übereinstimmung gebracht werden.

auch genügend Zielkonflikte, auf die selbst bei einer langfristigen Betrachtung von Interessen und einer gezielten Harmonisierung divergierender Interessen eine von Eigeninteressen geleitete Außenpolitik eine andere Antwort geben würde als eine primär wertorientierte. Den Völkermord in Ruanda nicht zu verhindern hat unseren Eigeninteressen auch langfristig nicht wesentlich geschadet. Biodiversität hat zwar einen wirtschaftlichen Nutzen, aber dieser wird selbst bei einer langfristigen Abwägung nicht ausreichen, um die Biodiversität zu erhalten, wenn wir ihr nicht einen hohen Eigenwert beimessen.

Man kommt also an einer Aussage zum Stellenwert von Werten in der Außenpolitik nicht herum. Unser Grundsatzprogramm spricht in dieser Hinsicht eine klare Sprache:

Bündnisgrüne Außenpolitik ist den Werten der ökologischen Verantwortung, der Selbstbestimmung, der internationalen Gerechtigkeit, der Demokratie und des Friedens verpflichtet. Unsere Leitbilder sind deshalb die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte und die Geltung des Rechts in den internationalen Beziehungen, die Entmilitarisierung, Zivilisierung und Gewaltfreiheit der internationalen Politik und eine ökologisch-solidarische Weltwirtschaftsordnung.

Universelle Werte haben also in der bündnisgrünen Außenpolitik einen hohen Stellenwert. Weiter heißt es im Grundsatzprogramm:

Wir wollen eine deutsche Politik, die im internationalen Interesse Verantwortung übernimmt. Deutschland darf seine internationale Politik nicht auf nationale Interessen reduzieren, auch wenn eine Politik der internationalen Solidarität und globalen Verantwortung keineswegs von gesellschaftlichen Interessen im eigenen Land abstrahieren kann. Es geht darum, legitime soziale, ökologische und wirtschaftliche Interessen und Sicherheitsbedürfnisse mit den Zielen einer wertegeleiteten Außenpolitik in Einklang zu bringen.

Zwei Punkte bedürfen hier einer Klärung. Zum einen: Was genau sind „legitime“ Interessen? Kant würde antworten: „Nur diejenigen Interessen sind legitim, von denen du zugleich wollen kannst, dass die anderen Staaten sie auch verfolgen.“ Bündnisgrüne Außenpolitik sollte sich dieser Version des kategorischen Imperativs verpflichtet fühlen.

Zum anderen: Was genau bedeutet es, dass „eine Politik der internationalen Solidarität und globalen Verantwortung keineswegs von gesellschaftlichen Interessen im eigenen Land abstrahieren kann“? Mit diesen „gesellschaftlichen Interessen“ können nicht lediglich die im kantischen Sinn legitimen Interessen gemeint sein, denn dass eine auf Solidarität und Verantwortung ausgerichtete Politik nicht ausgerechnet die legitimen Interessen des eigenen Landes vernachlässigen sollte, ist offensichtlich.

Ich denke, das Grundsatzprogramm deutet vielmehr in dieser Formulierung ein Problem an, mit dem sich die Partei noch nicht genügend auseinandergesetzt hat und das uns in der friedens- und sicherheitspolitischen Kommission beschäftigen sollte: Welche Konsequenzen müssen wir bei der Umsetzung unserer außenpolitischen Vorstellungen daraus ziehen, dass die Gesellschaft in breiten Teilen unsere Orientierung an internationalistischen und universellen Werten (noch) nicht in gleichem Maße teilt und partikuläre Interessen stärker gewichtet? Jürgen Trittin schreibt:

Deutsche Interessen in seiner Politik zu berücksichtigen, heißt gerade nicht, diese zu verabsolutieren, sondern heißt zunächst sich ehrlich zu machen – und es erfordert, diese Interessen kritisch zu hinterfragen.⁶

Sich ehrlich machen heißt, nicht so zu tun, als könne man „von gesellschaftlichen Interessen im eigenen Land abstrahieren“. Es heißt nicht, dass wir diese Interessen immer für legitim halten müssen. Es erfordert aber, Konsequenzen daraus zu ziehen, dass in der deutschen Außenpolitik auch bei bündnisgrüner Regierungsbeteiligung auf absehbare Zeit deutsche Eigeninteressen ein größeres Gewicht haben werden als in unserem Grundsatzprogramm.

Im Folgenden möchte ich für zwei solche Konsequenzen argumentieren. Eine innenpolitische: Das bündnisgrüne Außenpolitikangebot muss klar von der Außenpolitik der Regierung (ob mit oder ohne bündnisgrüne Beteiligung) unterscheidbar bleiben. Und eine außenpolitische: Bündnisgrüne Außenpolitik muss besonderes Gewicht auf Entscheidungen legen, von denen die Glaubwürdigkeit der Wertorientierung der deutschen Außenpolitik betroffen ist.

Zunächst zu der innenpolitischen Konsequenz. Während der rot-grünen Regierungszeit hat eine Reihe von Effekten zusammengewirkt, um den Unterschied zwischen dem bündnisgrünen Außenpolitikangebot und der von der Koalition betriebenen Außenpolitik (manchmal bis zur Unkenntlichkeit) zu verwischen. Im Folgenden möchte ich drei solche Effekte analysieren und jeweils Schlüsse für zukünftige Regierungsbeteiligungen ziehen.

Joschka Fischer wird manchmal mit den Worten zitiert, es *gebe* keine grüne Außenpolitik, nur deutsche Außenpolitik, manchmal mit den Worten, er *mache* keine grüne Außenpolitik, sondern deutsche Außenpolitik. Ersteres ist, wie schon Jürgen Trittin festgestellt hat⁷, falsch, letzteres richtig. Selbstverständlich bietet unser Grundsatzprogramm eine „bündnisgrüne Außenpolitik“ an, die wir umsetzen würden, wenn wir alleine regieren würden, aber ebenso selbstverständlich kann die AußenministerIn einer Koalitionsregierung nicht einfach die Außenpolitik der kleineren Koalitionspartei eins zu eins umsetzen.

Es ist wahrscheinlich kein Zufall, dass zwischen diesen beiden Versionen des Zitats nicht klar unterschieden wird. Während der rot-grünen Regierungszeit wurde bündnisgrüne Außenpolitik in der öffentlichen Wahrnehmung stark mit Joschka Fischer als Person identifiziert. Eine solche Identifizierung ist aber in der Außenpolitik problematischer als in anderen Politikbereichen. Die AußenministerIn vertritt im Ausland Deutschland als Ganzes. Sie kann nicht – weder realpolitisch, noch demokratietheoretisch – die Außenpolitik ihrer eigenen Partei vertreten. Sie kann nicht nach Saudi-Arabien fliegen und öffentlich sagen, dass sie es eigentlich verwerflich findet, Waffen dorthin zu liefern, aber leider die Menschen in Deutschland nicht überzeugen konnte, deswegen Arbeitsplätze in der Rüstungsindustrie aufzugeben. Falls Bündnis 90/Die Grünen in einer zukünftigen Koalition wieder die AußenministerIn stellen, muss deshalb mehr Wert darauf gelegt werden, eine klare Unterscheidung zwischen diesem Amt und den Positionen der Partei zu treffen.

Ein weiteres Phänomen, das in der Regierungszeit dazu beigetragen hat, die Konturen der bündnisgrünen Außenpolitik verschwimmen zu lassen, war die Vorstellung eines rot-grünen „Projekts“, das von Anfang an nicht als gewöhnliche Koalition behandelt wurde. Dass eine Koalition keine Liebesheirat sei, musste nur betont werden, weil es eine starke Tendenz gab,

⁶ *Grüne Werte – Deutsche Interessen*, Jürgen Trittin (2006)

⁷ „Es gibt eine grüne Außenpolitik“, ebd.

die rot-grüne Koalition so wahrzunehmen. In der Außenpolitik konnte aber bei vielen Themen von einem gemeinsamen Projekt mit der SPD nicht die Rede sein.

Eine Google-Suche nach „schwarz-rote Gesundheitsreform“ und „rot-grüne Außenpolitik“ ist in diesem Zusammenhang aufschlussreich. Ersterer Ausdruck wird vornehmlich von politischen GegnerInnen (FDP und Bündnis 90/Die Grünen) verwendet, letzterer dagegen von uns selbst und geneigten KommentatorInnen. Neben eine von uns selbst als solche inszenierte rot-grüne Außenpolitik eine davon klar zu unterscheidende bündnisgrüne Außenpolitik zu stellen, ist schwierig – dagegen weiß jede interessierte BürgerIn, worin sich die Vorschläge von Union und SPD zur Gesundheitsreform unterscheiden.⁸ In allen zur Zeit absehbaren Regierungskoalitionen mit bündnisgrüner Beteiligung wird es eine noch größere Spannbreite außenpolitischer Positionen geben als unter Rot-Grün – umso einfacher, aber auch umso wichtiger wird es sein, bei den erforderlichen Kompromissen ein klares grünes Profil zu wahren und die bündnisgrünen außenpolitischen Positionen selbstbewusst zu vertreten.

Drittens hatte es einen schädlichen Effekt, dass der Bundeskanzler gezielt, insbesondere durch Vertrauensabstimmungen, inhaltliche Fragen zu Koalitionsfragen gemacht hat. Für Bündnis 90/Die Grünen wäre es essentiell gewesen, die inhaltlichen Neupositionierungen während der Regierungszeit, insbesondere zu Auslandseinsätzen, differenziert inhaltlich zu begründen und dabei auch Vorbehalte und Unterschiede gegenüber der Regierungsposition deutlich zu machen. Das war in diesen zu Machtfragen stilisierten Abstimmungen nicht ausreichend möglich. Es wurde nicht deutlich genug, dass die in der Partei umstrittene Relativierung militärkritischer Positionen keine Abkehr von einer grundlegenden Kritik der herrschenden Verhältnisse war. Dadurch entstand bei vielen unserer potentiellen WählerInnen der fatale Eindruck, dass Bündnis 90/Die Grünen die Wertorientierung ihrer Außenpolitik bei der ersten Gelegenheit machttaktischen Überlegungen opfern.

Das hatte langfristig zur Folge, dass ganz gewöhnliche Koalitionskompromisse, die eine kleinere Koalitionspartei selbstverständlich immer wieder eingehen muss, immer in diesem Licht des „Verrats an den Idealen“ betrachtet wurden. Bei einer zukünftigen Regierungsbeteiligung wird es deshalb darauf ankommen, Koalitionskompromisse klar als solche zu kennzeichnen und nicht als bündnisgrüne Politik zu verkaufen, wenn sie es nicht sind. Obwohl ich den Koalitionskompromiss zum Flugkörperabwehrsystem MEADS nach wie vor für falsch halte, weil die ausgehandelten Zugeständnisse nicht annähernd in derselben Größenordnung lagen wie die Ausgaben für MEADS, war dieser Fall in Bezug auf die Kommunizierung abweichender bündnisgrüner Positionen ein seltenes Positivbeispiel: Die bündnisgrüne Bundestagsfraktion machte öffentlich deutlich, dass ihre Zustimmung den parlamentarischen Kräfteverhältnissen geschuldet war und sich an der inhaltlichen Ablehnung nichts geändert hatte.⁹ Zur Zeit wird zu Recht darauf Wert gelegt, dass man eine inhaltlich begründete Position nicht verändert, nur weil man nicht mehr an der Regierung beteiligt ist. Dasselbe gilt selbstverständlich auch umgekehrt während einer Regierungsbeteiligung und muss entsprechend nach außen kommuniziert werden.

Die Unterscheidbarkeit der bündnisgrünen Außenpolitik von der Regierungspolitik ist aus mehreren Gründen wichtig. Vor allem ist sie eine wesentliche Voraussetzung dafür, eine stärkere Wertorientierung der Außenpolitik auf lange Sicht mehrheitsfähig zu machen. Wenn

⁸ Der Einwand, das sei in der großen Koalition einfacher, weil diese von allen als notwendiges Übel betrachtet wird, geht an dem Argument vorbei: Dass die rot-grüne Koalition nicht als das notwendige Übel dargestellt wurde, das sie oft war, ist ja gerade das Problem.

⁹ <http://www.gruene-bundestag.de/cms/beschluesse/dokbin/66/66104.pdf>

diese Alternative im politischen Diskurs nicht deutlich genug aufscheint, wird sie kaum Überzeugungskraft entfalten können. Zweitens ist diese Unterscheidbarkeit natürlich notwendig, um den WählerInnen bei der nächsten Wahl erklären zu können, warum sie bündnisgrün und nicht bloß rot-grün wählen sollten.

Drittens ist sie aber wichtig, weil davon die Glaubwürdigkeit der bündnisgrünen Außenpolitik abhängt. Wenn wir den Eindruck entstehen lassen, Entscheidungen, die Arbeitsplätze in der deutschen Rüstungsindustrie über unsere Solidarität mit den Menschen in Konfliktregionen stellen, seien Teil unserer Außenpolitik, dann wird dadurch in allen anderen Fragen unsere Argumentation auf der Grundlage von Werten unglaubwürdig. In einer Situation, in der wir einen Militäreinsatz in erster Linie mit universellen Werten begründen, während der Verteidigungsminister ihn in erster Linie mit dem partikularen Interesse unserer Selbstverteidigung begründet, können wir nur ernst genommen werden, wenn wir die Wertorientierung unserer Außenpolitik auch in den Fällen unter Beweis stellen, in denen sie nicht günstigerweise mit partikularen Interessen in Einklang steht. Wenn wir unsere Politik in diesen Fällen nicht durchsetzen können, müssen wir sie dafür umso deutlicher artikulieren.

Glaubwürdigkeit ist aber nicht nur in der innenpolitischen Auseinandersetzung essentiell, sondern auch in der Außenwahrnehmung der deutschen Außenpolitik. Glaubwürdigkeit ist ein wertvolles Gut – sie ist mühsam aufzubauen aber schnell zu verspielen. Sie zu erlangen und zu bewahren muss ein zentrales Ziel gerade einer langfristig ausgerichteten Außenpolitik sein, die versucht, ihre Ziele ohne militärische Gewalt zu erreichen und daher stark auf Überzeugungskraft angewiesen ist.

Die westliche und (wenn auch in etwas geringerem Maße) auch die deutsche Außenpolitik hat ein erhebliches Glaubwürdigkeitsdefizit. In Irak und Afghanistan werden Menschenrechte und Demokratie zur Legitimierung militärischen Handelns bemüht, während z.B. in Pakistan und Saudi-Arabien Diktaturen gestützt werden; es wird Freihandel gepredigt und Agrarprotektionismus betrieben; dem Iran wird das vertraglich zugesicherte Recht auf Urananreicherung verweigert, während sich an der brasilianischen Urananreicherung niemand stört.

Das Glaubwürdigkeitsdefizit ist natürlich nicht ganz so groß, wie es von denen, die daran ihrerseits ein Interesse haben, dargestellt wird – die vollständige Reduktion westlicher Politik auf Interessenpolitik ist eine Verkürzung. Doch solange diese Kritik einen großen Kern an Wahrheit enthält, wird sie durch noch so viel „public diplomacy“ nicht aus der Welt zu schaffen sein. Der Schaden, der dadurch der Durchsetzungsfähigkeit des Westens und der Überzeugungskraft der Werte, mit denen er sich identifiziert, entsteht, ist immens.

In diesem Zusammenhang ist auch eine auffällige Asymmetrie zu erwähnen. Ein wichtiger Spezialfall von Glaubwürdigkeit ist die Glaubwürdigkeit von Ankündigungen – im Positiven (Versprechungen) wie im Negativen (Drohungen). Der Glaubwürdigkeit von Drohungen wird in der Außenpolitik oft ein hoher Stellenwert eingeräumt. Die Notwendigkeit, Drohungen wahrzumachen, wird mit dem sonst zu befürchtenden Glaubwürdigkeitsverlust begründet, und umgekehrt wird zu Recht davor gewarnt, Drohungen auszusprechen, die man nicht wahrzumachen bereit ist.

Die Besorgnis über den Glaubwürdigkeitsverlust, den nicht eingehaltene Versprechungen mit sich bringen, scheint leider weniger ausgeprägt zu sein. Weder das Versprechen der Zusammenarbeit in der zivilen Nukleartechnologie, noch die Abrüstungsverpflichtungen, die die Nuklearstaaten im Nichtweiterverbreitungsvertrag eingegangen sind, werden

ernstgenommen. Der schon 1970 in Resolution 2626 der VN-Generalversammlung versprochenen ODA-Quote von 0,7% sind wir auch nach fast vierzig Jahren noch nicht nähergekommen. Es wird versprochen, die Doha-Runde zu einer „Entwicklungsrunde“ zu machen, doch am Ende gewinnt wie immer der Agrarprotektionismus.

Die Erfolgsaussichten einer an Werten orientierten und auf Multilateralismus ausgerichteten Außenpolitik werden durch diese Glaubwürdigkeitsdefizite erheblich geschmälert. Daraus lassen sich für bündnisgrüne Außenpolitik zwei Schlüsse ziehen. Zum einen sollten in unseren Entscheidungen über Koalitionskompromisse Glaubwürdigkeitsüberlegungen ein hohes Gewicht haben. Wir können angesichts der bestehenden Mehrheitsverhältnisse nicht immer verhindern, dass Interessen, die wir nicht für legitim halten, sich durchsetzen. Wir können aber darauf achten, dass dies möglichst selten an Stellen geschieht, an denen es unsere Werte in den Augen der Welt diskreditiert würde. Dabei sollten wir uns nicht scheuen, das Argument stark zu machen, dass das langfristig auch im deutschen Interesse liegt.

Zum anderen sollten wir uns nicht an dem offiziellen Diskurs, der die Politik des Westens systematisch rhetorisch überhöht, beteiligen. Wenn Werte instrumentalisiert werden, um Interessenpolitik zu beschönigen, sollten wir deutlich widersprechen. Eine Außenpolitik, die sich, wenn es gerade opportun ist, ihrer Werte rühmt und diese Werte in der anderen Hälfte der Fälle verrät, ist weit schädlicher (sowohl für Deutschland als auch für das Ansehen der Werte), als eine, die von vornherein zugibt, dass sie zu einem erheblichen Teil interessengeleitet ist.

Solange die deutsche Politik eine Mitschuld an den ungerechten Verhältnissen in der Welt trägt, wird eine Regierungsbeteiligung auf Bundesebene für Bündnis 90/Die Grünen immer eine Gratwanderung zwischen Mitgestaltung und grundlegender Kritik sein. Bei der Mitgestaltung hat die bündnisgrüne Regierungsbeteiligung einige Erfolge vorzuweisen – die grundlegende Kritik ist dabei oft zu sehr in den Hintergrund getreten. Wenn wir den Anspruch haben, eine stärkere Wertorientierung der Außenpolitik mehrheitsfähig zu machen, brauchen wir beides.

Anhang

Im folgenden sind einige Überlegungen zu Interessen und Werten gesammelt, die nicht den zentralen Gedankengang des Aufsatzes bilden, aber einzelne Aspekte vertiefen.

Abgrenzung vom „Realismus“

In der Theorie der internationalen Beziehungen, insbesondere in der einflussreichen „realistischen“ Schule, wird häufig die Annahme gemacht, dass Staaten in erster Linie ihren Eigeninteressen folgen und ihre innere Verfasstheit, insbesondere die Wertorientierungen der Bevölkerung, höchstens eine zweitrangige Rolle in der Bestimmung der Außenpolitik spielen. Abgesehen davon, dass diese Annahme kaum mit der empirischen Evidenz in Einklang zu bringen ist, ist sie als rein deskriptive Aussage für die Frage, welche Rolle *wir* Wertorientierungen in unserer Außenpolitik zuschreiben *wollen*, eigentlich irrelevant.

Dennoch lohnt es sich, sich etwas näher mit ihr zu beschäftigen, um den weltanschaulichen Zusammenhang, in dem unsere Politik sich zu behaupten hat, etwas zu beleuchten. Die Grundannahme, dass Staaten in erster Linie ihre Eigeninteressen verfolgen, ist analog zu der in den Wirtschaftswissenschaften verbreiteten Grundannahme, dass das Handeln von Individuen in erster Linie der Maximierung ihres Eigennutzes dient. Auch diese Grundannahme ist, wie gerade auch WirtschaftswissenschaftlerInnen nachweisen, kaum mit der empirischen Evidenz in Einklang zu bringen. Zu beobachten ist vielmehr das gesamte Spektrum von Verhaltensweisen zwischen reinem Egoismus und reinem Altruismus, wobei die allermeisten Menschen eine bunte Mischung aus beidem an den Tag legen. Versuche, scheinbar altruistisches Verhalten vollständig auf egoistische Beweggründe zurückzuführen, sind wenig überzeugend.¹⁰

In der verbreiteten Ansicht, dass demgegenüber Altruismus und Ethik in der Außenpolitik nichts zu suchen haben, spiegelt sich eine bestimmte Vorstellung von der Rolle der Regierung als „Interessenvertretung“ der Bevölkerung, wobei zu den Interessen gerade nicht ethische „Interessen“ gerechnet werden. Wie diese begrenzte Konzeption von „Interessenvertretung“ zu Ergebnissen führen kann, die niemand anstreben würde, macht Thomas Pogge¹¹ an einer Analogie deutlich.

Eine Frau besitzt eine Anzahl Wohnungen, in denen vorwiegend ältere Menschen zu relativ günstigen Mieten leben. Sie hat die Möglichkeit, die Mieten deutlich anzuheben, wodurch vermutlich die meisten MieterInnen sich gezwungen sähen, ihre Wohnungen aufzugeben; sie tut dies jedoch nicht, weil der zu erwartende Gewinn für ihr Empfinden nicht den damit verbundenen Eingriff in das Leben der MieterInnen rechtfertigen würde.

Nun beauftragt die Eigentümerin eine Agentur mit der Verwaltung der Wohnungen. Die Agentur betrachtet es als ihre Aufgabe, die Interessen der Eigentümerin bestmöglich zu vertreten. Sie stellt fest, dass die Mieten unter dem Marktniveau liegen, und fängt an, sie kontinuierlich zu erhöhen, mit dem Ergebnis, dass viele der MieterInnen ihre Wohnungen aufgeben müssen. Dass das Ergebnis der ethischen Grundhaltung der Eigentümerin widerspricht, liegt natürlich daran, dass die Agentur eine eingeschränkte Konzeption davon

¹⁰ Siehe z.B. *What Price the Moral High Ground? Ethical Dilemmas in Competitive Environments*, Robert H. Frank, Princeton University Press (2004)

¹¹ *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, Thomas Pogge, Polity Press (2002)

hatte, was es bedeutet, die Interessen der Eigentümerin zu vertreten – sie hat nur deren Eigeninteresse vertreten. Ebenso hat die „Interessenvertretung“ durch die Bundesregierung in anderen Ländern manchmal Auswirkungen, die der ethischen Grundhaltung der vertretenen Bevölkerung widersprechen.¹²

Die Auffassung, dass es die Aufgabe einer Regierung sei, die Interessen der Bevölkerung in diesem eingeschränkten Sinne zu vertreten, ist leider verbreitet.¹³ Sie steht im Widerspruch zu den Grundsätzen der repräsentativen Demokratie, in der Parlament und Regierung dazu da sind, den Willen der Bevölkerung zu repräsentieren und umzusetzen. In dem Maße, in dem die Bevölkerung ethische und altruistische Aspekte im außenpolitischen Handeln berücksichtigt sehen möchte, ist es Aufgabe der Regierung, dies zu tun. In dem Maße, in dem die WählerInnen von Bündnis 90/Die Grünen besondere Betonung auf diese Aspekte der Außenpolitik legen, ist es unsere Aufgabe als ihre VertreterInnen, das ebenso zu tun.

Legitime Interessen

Angenommen, ein Schiff mit Flechkörben aus Lichtenfels am Main ist auf dem Weg in die USA, um die Körbe dort gewinnbringend zu verkaufen, und wird auf hoher See von PiratInnen angegriffen. Wenige werden bezweifeln, dass nicht nur das Schiff selbst das Recht hat, sich gegen den Angriff zu verteidigen, sondern dass auch Deutschland und die USA als Staaten das Recht haben, diesen Warenhandel zu sichern, wenn nötig auch mit militärischen Mitteln. Ebenso besteht wenig Zweifel, dass Norwegen das Recht hat, seine Bohrinseln in der Nordsee gegen gewaltsame Übernahmeveruche zu verteidigen, oder dass Deutschland das Recht hat, Norwegen bei dieser Verteidigung beizustehen, wenn nötig auch militärisch.

Diese Beispiele werfen vielleicht ein klärendes Licht auf die Diskussion über das „legitime Interesse“ Deutschlands an der „Sicherung“ von Ressourcen und Handelswegen. Was ist der Unterschied zwischen diesen Beispielen unstrittiger Verteidigung und einem Marineeinsatz im Persischen Golf? In beiden Fällen werden Ressourcen und Handelswege „verteidigt“. Der Unterschied besteht darin, dass im ersteren Fall kein Zweifel an der Legitimität der bestehenden Verhältnisse herrscht, so dass das Interesse an der (nötigenfalls gewaltsamen) Absicherung dieser Verhältnisse ebenfalls legitim erscheint, wohingegen die politische Ordnung rings um den Persischen Golf alles andere als legitim ist und eine militärische Absicherung des Handels nicht losgelöst von dieser Illegitimität betrachtet werden kann.

¹² Dieses Problem ist unabhängig von dem zusätzlichen Problem, dass die Interessen der Bevölkerung nicht homogen sind und die Regierung bevorzugt die wirtschaftlichen Interessen bestimmter Teile der Bevölkerung vertritt.

¹³ Sie spiegelt sich beispielsweise auch in dem Amtseid, den die BundespräsidentIn, die BundeskanzlerIn und die BundesministerInnen nach Artikel 56 bzw. 64 des Grundgesetzes zu schwören haben: „Ich schwöre, dass ich meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, das Grundgesetz und die Gesetze des Bundes wahren und verteidigen, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde.“ „Wohl“, „Nutzen“, und „Schaden“ sind Begriffe, die sich in erster Linie auf die Eigeninteressen des „deutschen Volkes“ beziehen. In einer Diskussion wurde mir einmal, als ich sagte, dass die Regierung die Bevölkerung in einem umfassenden Sinne, einschließlich ihrer Wertorientierungen, vertreten sollte, entgegnet, das sei falsch, da im Grundgesetz explizit festgehalten sei, dass es Aufgabe der Bundesregierung ist, den Nutzen des deutschen Volkes zu mehren, nicht den anderer Völker. Die Auslegung, dass der Ausdruck „Gerechtigkeit gegen jedermann üben“ eine Aufforderung beinhaltet, sich für globale Gerechtigkeit einzusetzen, ist dagegen leider selten anzutreffen.

Zu diskutieren wäre also nicht, ob Ressourcen und Handelswege grundsätzlich legitime Objekte militärischen Handelns sein können, sondern ob die bestehende Ordnung so legitim ist, dass sie legitimerweise mit Gewalt zu verteidigen ist. Es ist interessant, dass die Kritik an der Illegitimität der internationalen Verhältnisse bei Bündnis 90/Die Grünen größtenteils einem etwas zahmeren Diskurs über „globale Gerechtigkeit“ gewichen ist, dass aber das Gefühl für diese Illegitimität offenbar so verbreitet ist, dass eine militärische Sicherung des Zugangs zu Ressourcen einhellig abgelehnt wird. Das obige Beispiel zeigt, dass diese Ablehnung nur mit der Illegitimität der dabei gesicherten Verhältnisse begründet werden kann.

Mir scheint, dass die geringere Betonung dieser Illegitimität im bündnisgrünen Diskurs mit einer gewissen Fixierung auf das internationale Recht zusammenhängt. Natürlich spielt das internationale Recht in einer auf die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen ausgerichteten Außenpolitik eine wichtige Rolle. Dabei besteht aber bisweilen eine rechtspositivistische Tendenz, das zur Zeit bestehende internationale Recht zur einzigen Richtschnur von Legitimität zu machen. Die Beachtung internationalen Rechts ist eine notwendige, keine hinreichende Bedingung für Legitimität.¹⁴ Es ist nach wie vor größtenteils ein Recht der Staaten; seine Umwandlung in ein Recht der Menschen steckt noch in den Kinderschuhen. Es kann daher nicht das alleinige Kriterium für die Legitimität von Verhältnissen sein. Weder einer Diktatur Waffen zu liefern, noch ihr Rohstoffe abzukaufen, noch ihr politische Rückendeckung zu geben bricht internationales Recht; dennoch sind die durch solche Handlungen perpetuierten Verhältnisse zutiefst illegitim.

In einer Welt voller illegitimer Verhältnisse ist die Rede von „legitimen Interessen“ häufig eine irreführende, ihrerseits zutiefst interessengeleitete. In einer illegitimen Weltordnung, deren Machtförmigkeit von der offiziellen Politik des eigenen Landes nicht zugegeben wird, ist es schwierig, manchmal unmöglich, „legitime“ Interessen scharf von auf die illegitimen Verhältnisse gestützten Interessen zu trennen. Von diesen Verhältnissen zu abstrahieren und von der Verfolgung deutscher Interessen zu sprechen, als handele es sich dabei um einen völlig normalen Vorgang im Interessenausgleich zwischen Gleichberechtigten, hieße, die Außenpolitik auf einer Fiktion aufzubauen, die zwar im innerwestlichen Diskurs erstaunlich erfolgreich aufrechtzuerhalten ist, die aber im Rest der Welt unmittelbar als solche erkannt wird.

Ein Bestandteil einer glaubwürdigen wertorientierten Außenpolitik muss deshalb auch eine klare Benennung der Illegitimität der herrschenden Verhältnisse sein. Dies steht in einem offensichtlichen Spannungsverhältnis zu einer Regierungsbeteiligung auf Bundesebene. Es ist nicht einfach, sich an der Gestaltung der bundesdeutschen Außenpolitik aktiv zu beteiligen und zugleich die illegitimen Zusammenhänge, in denen diese Politik insgesamt steht, zu betonen. Wie wir diesen Balanceakt vollziehen können, wäre ein lohnendes Thema für die friedens- und sicherheitspolitische Kommission.

¹⁴ Dasselbe gilt für die im Text vorgeschlagene Version des kategorischen Imperativs.