
DIE LOGIK DER ZWISCHENSTAATLICHEN BEZIEHUNGEN

Konsens im Innern, Konflikt nach außen?.....	1
Zur Entwicklungsgeschichte der Außenpolitik.....	3
Am Anfang ohne Ordnung.....	3
Modell 1: Außenpolitik im zwischenstaatlichen Regime	5
Modell 2: demokratische Weltinnenpolitik statt moralischer Außenpolitik	16
Ein Alternativmodell: die zwischenstaatliche Demokratie	18
Die reale zwischenstaatliche Demokratie.	21
Die Simulation der zwischenstaatlichen Demokratie	26

Konsens im Innern, Konflikt nach außen?

In elementaren Fragen der politischen Ordnung haben demokratische Staaten das vorhandene Konsenspotential bisher sehr unvollständig ausgeschöpft. Dies hat die vorangegangene Erörterung der Modellalternativen in der Solidarpolitik, der Staatsorganisation, der Verfassungspolitik und der Eigentumspolitik gezeigt.¹ Aber selbst wenn die politischen Ziele in diesen Bereichen bestmöglich formuliert und wenn die besten Mittel zu deren Verwirklichung gefunden wären, bliebe noch immer ein beträchtliches Potential für fundamentalen politischen Konflikt. Unter anderem in der Kulturpolitik, der Bildungspolitik, der Politik der inneren Sicherheit, der Rechtspolitik und der Einwanderungspolitik kann die große Spanne der Überzeugungen und Interessenlagen oft nicht durch einen tragfähigen, integrierenden Minimalkonsens zusammengehalten werden. Die politischen Zielvorstellungen divergieren in diesen Bereichen mancherorts so stark, daß Teilen der Bevölkerung die Zugehörigkeit zu ihrem Staat unzumutbar erscheint.

Die herkömmliche Staatstheorie hat das Staatsvolk im allgemeinen als eine geschlossene Gesellschaft behandelt. Die Frage, ob die Zugehörigkeit zu dieser Gesellschaft und damit zu ihrem Staat wirklich für alle Bürger zumutbar ist, blieb daher weitgehend unberücksichtigt. Für die Mehrheit der Bürger schien diese Zumutbarkeitsfrage durch die innerstaatliche Demokratie gelöst zu sein.

¹ Zu den Modellalternativen in diesen Bereichen s. "Die Logik der Umverteilung", "Die Logik der Staatsorganisation", "Die Logik der Ordnungspolitik" und "Die Logik der Eigentumspolitik".

Für eventuelle mit ihrem Staat unversöhnte Minderheiten wurde die Möglichkeit, das Staatsgebiet aus freiem Entschluß zu verlassen und in anderen Staaten um Aufnahme zu ersuchen, als natürlicher und hinreichender Ausweg erachtet. Nach herrschender Meinung war hiermit demokratischen und freiheitlichen Prinzipien in Fragen der Staatszugehörigkeit genüge getan. Gemessen daran, daß manche Staaten ihren Bürgern sogar diesen mühseligen Ausweg verstellten, handelte es sich in der Tat um eine moralisch respektable Praxis.

Aus Sicht der betroffenen Bürger ist das Problem der Unzumutbarkeit von Staatszugehörigkeiten damit aber keineswegs gelöst. Ungelöst ist es, weil der Übertritt in einen anderen Staat mit unzumutbaren Beschwerden verbunden sein kann, und auch deswegen, weil die Aufnahme übertrittswilliger Bürger vom fremdem Staat verweigert werden kann. Vor allem aber finden Bürger, die ihrem Staat beispielsweise aus kulturellen oder ethnischen Gründen entfremdet sind, oft keinen anderen Staat, in dem es ihnen in dieser Hinsicht besser ginge. In solchen Fällen läßt sich das Problem der Staatszugehörigkeit möglicherweise nur durch die Revision von Staatsgrenzen oder durch die Gründung neuer Staaten auf zumutbare Weise lösen.

Diese offenkundigen Sachverhalte sind Beweis genug dafür, daß ein tragfähiger Vernunftkonsens über die politische Ordnung sich nicht auf die innerstaatliche Dimension beschränken kann. Er kann es auch deswegen nicht, weil die moralische Maxime, nach der die Qualität des Staatswesens an dessen Umgang mit seinen schlechtestgestellten Bürgern zu messen ist, unter den genannten Bedingungen automatisch verletzt wäre.² Solange es ungelöste Fälle von unzumutbarer Staatsbürgerschaft gibt, wären die schlechtestgestellten Bürger im Zweifel unter eben diesen Fällen zu suchen. Deren Los aber könnte möglicherweise durch eine Neuordnung der zwischenstaatlichen Ordnung wesentlich erleichtert werden. Damit gewinnt die Frage nach der optimalen politischen Ordnung, die in der rawlsianischen Fassung eine moralische Frage ist, eine erste außenpolitische Dimension. Ohne eine angemessene zwischenstaatliche Regelung des Problems der Staatszugehörigkeit kann die politische Ordnung weder nach dem Kriterium der staatsbürgerlichen Freiheit noch nach dem elementarsten Gerechtigkeitskriterium als legitim gelten.

² Zur Erörterung dieser von John Rawls formulierten Maxime s. u.a. "Die Logik der Umverteilung" und "Die Logik der Ordnungspolitik".

Die Außenpolitik ist aber noch in anderen Funktionen gefordert, um den innerstaatlichen Vernunftkonsens zu sichern. Die wichtigste dieser Funktionen ist natürlich diejenige der zwischenstaatlichen Friedenspolitik. Wo die zwischenstaatliche Ordnung nicht den Frieden sichert, sondern Krieg riskiert, sind damit immer auch die obersten innerstaatlichen Ziele der Politik verletzt. Im kriegerischen Konflikt kommt es regelmäßig zu einem Verlust staatsbürgerlicher Freiheit, wird der Wohlstand des Staatsvolkes beeinträchtigt, wird die vom Staat geübte Solidarität geschwächt und verschlimmert sich daher das Los der schlechtestgestellten Bürger.

Die zwischenstaatliche Ordnung - und damit die Außenpolitik - birgt aber noch weitere Risiken für innerstaatliche Zielsetzungen. Sie kann dem innerstaatlichen Wohlstand - und damit auch dem Wohlstand der Ärmsten im Lande - schaden, wenn sie unfaire Handelspraktiken, Protektionismus und sonstige Behinderungen der internationalen Arbeitsteilung zuläßt. Die Außenpolitik hat darüber hinaus die Aufgabe, nicht nur im jeweils eigenen Lande den vernünftigen und moralischen Zielen des Staates zu dienen. Sie muß auch ihren Beitrag dazu leisten, daß diese Ziele in anderen Staaten Anerkennung finden. Je mehr nämlich der im eigenen Staat bestehende, vernunftgestützte Ordnungskonsens auch andernorts anerkannt und eingehalten wird, desto geringer ist das Risiko, daß die Einhaltung der eigenen innerstaatlichen Ziele durch die Außenpolitik anderer Staaten vereitelt wird.

Noch weniger als die Staatstheorie hat sich bisher die Theorie der zwischenstaatlichen Beziehungen mit der Frage befaßt, ob nicht auch auf diesem Gebiet eine Wahl zwischen wenigen Verfahrensalternativen zu treffen ist. Sie hat die möglichen außenpolitischen Verfahren, d.h. die möglichen zwischenstaatlichen Ordnungssysteme nicht auf wenige übersichtliche Grundmodelle zurückgeführt wie die in den voraufgegangenen Essays beschriebenen innerstaatlichen Modelle der Unterwerfung, Abbildung und Beauftragung oder der Individual- und Pauschalsolidarität. Daher soll im folgenden versucht werden, für die Verfahren der Außenpolitik ein ähnlich einfaches Ordnungsschema zu erstellen wie zuvor für die Verfahren der innerstaatlichen Entscheidungsfindung und der innerstaatlichen Wohlstandsverteilung.

Zur Entwicklungsgeschichte der Außenpolitik

Am Anfang ohne Ordnung

Es liegt in der entwicklungsgeschichtlichen Logik der Außenpolitik, daß sie anfänglich eine Politik ohne Ordnung war. Die erste - und lange Zeit vermut-

lich einzige - zivilisatorische Leistung ordnungspolitischer Art bestand darin, den zunächst instinktiven Zusammenhalt kleiner Gemeinschaften zu einer verbindlichen innerstaatlichen Ordnung weiterzuentwickeln, d.h. geeignete Verfahren für innerstaatliches Entscheiden und Handeln zu etablieren. Damit waren die zivilisatorischen Fähigkeiten des homo politicus für lange Zeit erschöpft. Diese Fähigkeiten reichten also anfänglich nur für die Organisation relativ kleiner Staaten bzw. staatsähnlicher Gebilde. Die territoriale Grenze stellte nicht nur eine gewollte Abgrenzung zu jenen anderen Gemeinschaften dar, mit denen man nicht in einem gemeinsamen Staat leben wollte, sondern sie ergab sich auch aus der begrenzten Reichweite des staatlichen Organisationsvermögens. Dieses Organisationsvermögen - und damit die Verfahren der innerstaatlichen Politik - entwickelte sich von Staat zu Staat sehr unterschiedlich. Wo es am weitesten fortgeschritten war, ermöglichte es den betreffenden Staaten oft die territoriale Expansion, d.h. die Einbeziehung benachbarter Staatsvölker in die eigenen, höher entwickelten politischen und administrativen Verfahren.

Die Gefahr, dem Expansionsdrang anderer, besser organisierter Staaten zum Opfer zu fallen, war natürlich ein zusätzlicher Ansporn, die eigene innere Staatsordnung zu verbessern. Die Entwicklung innerstaatlicher Organisationsformen war insofern auch ein Reflex auf äußere Bedrohungen und hatte damit immer schon eine gewisse außenpolitische Dimension. Der weitergehende Schritt, neben den innerstaatlichen auch zwischenstaatliche Ordnungsvorstellungen zu entwickeln, ließ aber in der politischen wie in der Theoriengeschichte lange auf sich warten und ist bis heute nur rudimentär vollzogen. In den zwischenstaatlichen Beziehungen blieb Regellosigkeit das herrschende Prinzip, auch wenn es immer wieder Ansätze gab, diese Regellosigkeit mit einzelnen zwischenstaatlichen Vereinbarungen zu entschärfen. Nicht die geregelte zwischenstaatliche Ordnung, sondern die permanente Eventualität eines regellosen Krieges prägte den politischen Umgang der Staaten miteinander. Wie der Krieg die Fortsetzung einer regellosen Außenpolitik mit anderen Mitteln war, so war Außenpolitik de facto die diplomatische Fortsetzung des regellosen Krieges.

Die Regellosigkeit der zwischenstaatlichen Beziehungen wurde für die Außenpolitik zu einer um so größeren Belastung, wie die zwischenstaatlichen Beziehungen vielfältiger wurden und ein entsprechend größerer Regelungsbedarf entstand. Das Ausmaß dieses Regelungsbedarfs hing von geographischen Gegebenheiten und anderen äußeren Umständen ab, die von Staat zu

Staat sehr verschieden waren. In der Frühgeschichte ihrer Entwicklung hatten die Staaten untereinander noch vergleichsweise wenig zu regeln, und sie zu hatten es im allgemeinen auch nur zu einzelnen, unregelmäßig auftretenden Anlässen. Dementsprechend begnügte man sich damit, Außenpolitik ad hoc, d.h. auf den akuten Einzelfall bezogen zu betreiben. Ad hoc wurden friedliche zwischenstaatliche Verhandlungen geführt, und ad hoc wurde zumeist auch die Entscheidung getroffen, zwischenstaatliche Konflikte kriegerisch auszutragen. Wann das eine und wann das andere, wann also Krieg und wann Verhandlung die richtige Vorgehensweise sei, blieb der momentanen Intuition der Staatsführung überlassen. Ebenso ungeklärt war, wie die Einhaltung eventueller Verhandlungslösungen ohne Einsatz kriegerischer Mittel gewährleistet werden könnte.

Außenpolitik war unter diesen Umständen ein Politikbereich ohne Verfahren, in dem die spontane Bereitschaft zur eventuellen militärischen Konfliktlösung den Gang der Dinge bestimmte. Etablierte politische Verfahren und modellgeleitete politische Ordnungsvorstellungen reichten über die Staatsgrenzen nicht hinaus. Erst in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts setzten erste substantielle Bemühungen ein, diesen Zustand zu überwinden.

Modell 1: Außenpolitik im zwischenstaatlichen Regime

Solange die Bürger verschiedener Staaten wenig miteinander in Berührung kamen, hatten die Regierenden entsprechend wenig Anlaß, eine feste Ordnung in die zwischenstaatlichen Beziehungen zu bringen. Daß dies sich allmählich, aber im Lauf der Zeit sehr gründlich änderte, ist dreierlei Entwicklungen zuzuschreiben. Eine dieser Entwicklungen war das Bevölkerungswachstum, das zu einer dichteren Besiedelung von Grenzgebieten führte; ein Zweites war die zunehmende grenzüberschreitende Verflechtung der Lebens- und Arbeitswelten durch Handel und Verkehr und später durch Telekommunikation. Als Drittes kam schließlich die Entwicklung der Militärtechnologie hinzu, die der militärischen Bedrohung - und damit der außenpolitischen Interdependenz - eine neue Qualität verlieh und so auf ihre Weise Zwänge schuf, Ordnung in die zwischenstaatlichen Beziehungen zu bringen.

Die Außenpolitik gewann aufgrund dieser Entwicklungen in ihrer herkömmlichen Funktion als nicht-militärische Konfliktbewältigung einen immer höheren Stellenwert. Sie mußte sich angestrongter darum bemühen, territorialen Konflikten vorzubeugen bzw. sie zu zähmen, damit die knapper werdenden Lebensräume weiterhin einigermaßen friedlich genutzt werden konnten. Sie

war darüber hinaus gefordert, einen geeigneten Rahmen für eine immer internationaler operierende Wirtschaft und die zunehmende zwischenstaatliche Mobilität der Bürger zu schaffen. Sie mußte also in zunehmendem Maße neben der Konfliktprävention auch die Aufgabe wahrnehmen, zwischenstaatliche Regelungen zur Förderung des gemeinsamen Wohlstands zu treffen. Insbesondere hatte sie dafür zu sorgen, daß die durch internationale Arbeitsteilung möglich werdenden Wohlstandsgewinne ausgeschöpft werden konnten. Darüber hinaus sollte die Außenpolitik Bedingungen schaffen, unter denen die Bürger ihren Wohlstand - z.B. als Touristen - ungehindert von Staatsgrenzen nutzen können, und sie sollte den Arbeitskräften eine - wenn auch eingeschränkte - grenzüberschreitende Arbeitsplatzwahl ermöglichen. In all diesen Aufgabenbereichen stand die Außenpolitik vor dauerhaft angelegten Herausforderungen.

Der dauerhafte Charakter dieser erweiterten außenpolitischen Aufgaben machte allmählich eine ebenso dauerhaft institutionalisierte Außenpolitik notwendig. Dieser Institutionalisierungsbedarf schlug sich zunächst auf einzelstaatlicher Ebene in der Herausbildung einer rasch wachsenden - und zugleich immer stärker professionalisierten - Diplomatie nieder. Allein durch ihre Existenz trug die professionalisierte Diplomatie beträchtlich dazu bei, daß die Außenpolitik den Charakter einer einzelfallbezogenen Gelegenheitspolitik allmählich ablegte und Ansätze zu einer regelgeleiteten Ordnung bildete. Die Diplomatie entwickelte spezifische Rituale und - geschriebene und ungeschriebene - Verhaltenskodizes, die den Umgang der Staaten miteinander berechenbarer und das Bemühen um zwischenstaatliche Problemlösungen effizienter machten. Hierin bahnte sich zwar noch kein Modell einer tragfähigen zwischenstaatlichen Ordnung an; es wurde aber zumindest verhindert, daß die Häufigkeit militanter zwischenstaatlicher Konflikte in gleichem Maße zunahm wie der Umfang des zwischenstaatlichen Regelungsbedarfs.

Dieser Regelungsbedarf wuchs allmählich aber auch der professionalisierten Diplomatie über den Kopf. Deren Routinen und Rituale, so perfektioniert sie dem Laien auch erscheinen mochten, reichten auf Dauer nicht aus, um die notwendige Berechenbarkeit und Verlässlichkeit in den zwischenstaatlichen Beziehungen zu sichern. Die formale diplomatische Routine täuschte nur über eine fortwährende Improvisation der außenpolitischen Inhalte hinweg, die für jeden neuen Konfliktfall und jede hinzukommende Regelungsfunktion neu erfunden werden mußten.

Die Einsicht in dieses Ungenügen der Diplomatie führte dann zum nächsten evolutorischen Schritt in der Außenpolitik, nämlich der Gründung dauerhafter zwischenstaatlicher Institutionen. Von ihnen erhoffte man sich eine Leistungsfähigkeit, Berechenbarkeit und Regelungskompetenz der Außenpolitik, deren die einzelstaatliche Diplomatie nicht fähig war. Völkerbund und UNO, START und SALT, KSZE und GATT, IWF, UNCTAD und ihre verschiedensten Vorläufer-, Parallel- und Nachfolgeinstitutionen wurden mit dieser Zielsetzung geschaffen. Mit deren Hilfe gelang es tatsächlich, dem ständig wachsenden zwischenstaatlichen Regelungsbedarf und Konfliktpotential mindestens teilweise gerecht zu werden.

Mit den zwischenstaatlichen Institutionen war ein wichtiger Schritt in Richtung auf eine außenpolitische Ordnung getan, die einen gewissen Modellcharakter beanspruchen könnte. Die Einzelstaaten hatten sich hiermit erstmals langfristigen außenpolitischen Verhaltensregeln unterworfen. Sie hatten sich zwar noch keinem übergeordneten Gewaltmonopol untergeordnet, das die Einhaltung dieser Regeln aus eigener Kraft durchsetzen konnte. Sie hatten aber plausible Normen für den zwischenstaatlichen Umgang gesetzt, die kein beteiligter Staat verletzen konnte, ohne sich selbst politischen Schaden zuzufügen.

Die politische Zielsetzung hatte bei den meisten zwischenstaatlichen Institutionen dennoch einen engen Horizont. Es ging zunächst nur um eine Perfektionierung genau jenes improvisierten, einzelfallbezogenen Interessenausgleichs, der zuvor der einzelstaatlichen Diplomatie oblegen hatte. Zwischenstaatliche Einrichtungen wie die UNO oder die KSZE bzw. OSZE waren nicht viel mehr als ein institutionalisierter multilateraler Bereitschaftsdienst, der zwischenstaatliche Regelungsdefizite besser erkennen und im Bedarfsfall schneller beheben sollte. Die Routinen der zwischenstaatlichen Lösungssuche wurden damit erheblich verbessert, und dauerhafte außenpolitische Beziehungsstörungen unter den beteiligten Staaten wurden seltener, aber eine verlässliche außenpolitische Handlungsorientierung im Sinne eines anerkannten Algorithmus zur Bestimmung außenpolitischer Problemlösungen war hiermit noch nicht geschaffen.

Wenn man der außenpolitischen Ordnung in diesem ihrem Entwicklungsstand bereits Modellcharakter zuschreiben wollte, dann ließe sich ein solches Modell einigermaßen treffend als ein organisiertes Ad hoc charakterisieren. Die Organisationsformen der Außenpolitik sind bei diesem Modell relativ weit entwickelt, und sie erreichen, gemessen am hohen zwischenstaatlichen

Regelungsbedarf, sogar eine respektable Leistungsfähigkeit. Auf einem Vernunftkonsens über Verfahren und Inhalte der Außenpolitik beruht dieses Modell jedoch nicht. Im Rückblick ist es eher ein zufällig gewachsenes Paket organisatorischer Lösungen geblieben.

Wenn Außenpolitik in einem dauerhaft angelegten institutionellen Rahmen betrieben wird, wie ihn insbesondere die zwischenstaatlichen Institutionen darstellen, dann entwickeln sich hieraus zwangsläufig auch Festlegungen auf politische Inhalte. Die zwischenstaatlichen Institutionen legen die beteiligten Staaten nicht nur auf das formale Vorgehen der Konfliktlösung und Konsenssuche fest, sondern sie bilden allmählich auch eigenständige Präferenzen und Prinzipien hinsichtlich der Inhalte der Außenpolitik. In den Institutionen besteht ein gewisser Zwang, im Interesse der eigenen Handlungsfähigkeit über die zunächst unterschiedlichen außenpolitischen Interessenlagen und Ideologien der Einzelstaaten hinwegzusehen und einen eigenen Kodex für zwischenstaatliche Problemlösungen, d.h. eine eigene außenpolitische Ideologie bzw. Moral zu entwickeln. Gewohnheit, Gruppendynamik und sanfter politischer Druck sorgen dafür, daß die meisten beteiligten Staaten sich durch einen solchen Kodex zunehmend gebunden fühlen und ihn im großen und ganzen freiwillig einhalten.

Auf diese Weise entwickeln sich sogenannte Regime in den zwischenstaatlichen Beziehungen, in denen nicht nur über die Form der politischen Lösungssuche Einigkeit besteht, sondern in der die Lösungen auch inhaltlich kalkulierbarer werden. Aus prozeduralen Konventionen und Regeln erwachsen in diesen Regimen moralische Normen zwischenstaatlichen Handelns, die im weiteren auch völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangen können. Das beste Beispiel hierfür ist der außenpolitische Verflechtungsprozeß, der sich in den ersten vier Nachkriegsjahrzehnten in Westeuropa ereignet hat und in den am Ende auch die sozialistischen Staaten Osteuropas einbezogen wurden. Der Erfolg dieses Prozesses zeigte sich darin, daß der Umgang mit Grenz- und Handelskonflikten im außenpolitischen Nachkriegsregime West- und Osteuropas jahrzehntelang leicht ausrechenbar war.

Eine solche Verselbständigung der Außenpolitik gegenüber den einzelstaatlichen Interessen stellt zweifellos einen weiteren evolutionären Fortschritt dar. Sie bündigt die Einzelstaaten noch wirksamer in ihrem grenzüberschreitenden Machtanspruch, sie vereinfacht und beschleunigt zwischenstaatliche Entscheidungsprozesse, sie macht damit gewaltsame Konfliktaustragungen noch

unwahrscheinlicher, und sie begünstigt weitere Wohlstandsgewinne durch die Internationalisierung von Güterproduktion und Konsum.

Trotzdem haftet dieser Entwicklung noch immer der Charakter der Behelfsmäßigkeit an. Auch wenn die Verselbständigung der Außenpolitik in zwischenstaatlichen Regimen einzelstaatliche Egoismen entschärfen und damit das Konfliktpotential verringern kann, trägt sie ansonsten doch wenig zur inhaltlichen Konkretisierung konsensfähiger zwischenstaatlicher Politik bei. Mit der Bindung zwischenstaatlicher Politik an feste Regeln bzw. Rituale wächst vielmehr zwangsläufig das Risiko, daß diese sich zunehmend auch gegenüber den Interessen der Bürger verselbständigt. Damit wird sie nämlich nicht nur weniger egoistisch bzw. nationalistisch, sondern sie wird auch weniger demokratisch. Die Vorteile der Berechenbarkeit und Friedfertigkeit werden durch eine größere Bürgerferne der außenpolitischen Entscheidungsprozesse erkaufte. Zumindest besteht die Gefahr, daß die Bürger der beteiligten Einzelstaaten dies so empfinden. Das Modell der zwischenstaatlichen Regime erweist sich insofern als ein Modell mit Demokratiedefizit, und zwar einem um so größeren, je eigenständiger die Regime in den zwischenstaatlichen Beziehungen etabliert sind und je mehr innere Eigengesetzlichkeit sie dadurch entwickeln.

Ein gewisses Demokratiedefizit war natürlich der Außenpolitik schon immer zu eigen. In einer von Einzelstaaten je für sich betriebenen Außenpolitik, die noch nicht in ein zwischenstaatliches Regime eingebunden ist, kommen zwar die Bedürfnisse der einzelnen Staatsvölker möglicherweise unmittelbarer zum Ausdruck, aber nichts spricht dafür, daß diese Bedürfnisse im Ergebnis ausgewogen befriedigt werden. Jede einzelstaatliche Außenpolitik greift in die Interessen und Bedürfnisse anderer Staaten und ihrer Bürger ein, ohne sich dort der demokratischen Kontrolle und Legitimation zu unterwerfen. Selbst von demokratischen Staaten ist daher nicht ohne weiteres eine Außenpolitik zu erwarten, die etwas anderes wäre als opportunistisches Agieren zum Vorteil des eigenen und zum Nachteil anderer Staatsvölker. Gegenüber solchem "demokratischen" Opportunismus der Einzelstaaten könnte am Ende die bürgerferne Verselbständigung der Außenpolitik im Rahmen zwischenstaatlicher Regime doch die respektablere Alternative sein.

Die Außenpolitik kann über den einzelstaatlichen Egoismus aber nur dann dauerhaft hinauswachsen, wenn sie auf Entscheidungsmaximen gestützt ist, die letzten Endes für die Bürger aller beteiligten Einzelstaaten einsichtig sind. Der Zugewinn an außenpolitischer Berechenbarkeit im zwischenstaatlichen

Regime macht außenpolitische Katastrophenfälle unwahrscheinlicher, aber er macht gründlich demokratisch legitimierte Lösungen dadurch nicht wahrscheinlicher. Den zwischenstaatlichen Regimen fehlt es an geeigneten Verfahren, die solche Lösungen zuverlässig generieren könnten. Ihnen bleibt in ihrer Außenpolitik daher letztlich nichts anderes übrig, als nach einer allseits für plausibel gehaltenen außenpolitischen Moral zu suchen und sich hieran praktisch zu orientieren. Nur mit Hilfe einer solchen, grenzüberschreitend respektierten Moral könnte eine in Regimen verselbständigte Außenpolitik das ihr eigene Demokratiedefizit - und das daraus resultierende Legitimitätsdefizit - überzeugend kompensieren.

Die Entwicklung einer solchen Moral ist - vom wissenschaftlichen Diskurs hierüber einmal abgesehen - kaum anders vorstellbar als aus der Eigeninitiative der mit der Außenpolitik befaßten Institutionen. Bei der Herausbildung einer solchen Moral können, da der politische Einfluß der Bürger an der eigenen Staatsgrenze endet, direkte demokratische Prozesse nur eine sehr begrenzte Rolle spielen. Insofern obliegt es den außenpolitischen und zwischenstaatlichen Institutionen selbst, sich ein vernunftbegründetes außenpolitisches Ethos zu verordnen, das sie vor den Bürgern aller beteiligten Staaten vertreten können. Um ein solches Ethos zunächst entwerfen, bedarf es allerdings eines vergleichbar grundlegenden Argumentationsansatzes, wie ihn z.B. der fiktive rawlsianische Vernunftkonsens für die innerstaatliche Ordnung darstellt.

In Fragen der zwischenstaatlichen Ordnung sind die Chancen, daß ein Vernunftkonsens praktische Anerkennung findet, aus naheliegenden Gründen besonders gering. Ein solcher Konsens müßte sich gegenüber noch vielfältigeren kulturellen und ideologischen Hintergründen und noch verschiedenere politischen Traditionen durchsetzen, als dies beim innerstaatlichen Ordnungskonsens der Fall ist. Er müßte auf einer universalistischen außenpolitischen Moral gegründet sein, und von der praktischen Anwendung dieser Moral dürfte kein betroffener Staat und kein betroffener Bürger Schlimmeres erwarten als von einer Fortsetzung der herkömmlichen, ad hoc bzw. in zwischenstaatlichen Regimen betriebenen Außenpolitik.

Die Einsicht, daß es in der Außenpolitik dringend einer solchen universalistischen Moral bedarf, ist natürlich nicht neu. Große außenpolitische Konflikte haben regelmäßig das Nachdenken darüber angeregt, welche universellen Regeln für deren Lösung geeignet sein könnten. Fast ebenso regelmäßig ist es dann aber bei ad hoc gefundenen Einzellösungen geblieben, deren moralische

Überzeugungskraft nicht ausreichte, um sie zum verbindlichen Vorbild für spätere außenpolitische Problemlösungen zu machen.

Es ist daher wenig ergiebig, in der Geschichte nach Spuren universalistischer außenpolitischer Moralvorstellungen zu suchen. Etwa bis zur Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts waren sämtliche Weltregionen, in denen zwischenstaatlicher Regelungsbedarf bestand, regelmäßig Schauplätze eklatanter außenpolitischer Unmoral. Weder die unbestreitbaren Verfahrensfortschritte im zwischenstaatlichen Umgang konnten hieran viel ändern noch die vereinzelten Versuche, in zwischenstaatlichen Verträgen gemeinsame außenpolitische Prinzipien zu verankern. Das herrschende Prinzip der realen Außenpolitik blieb das berechnete gegenseitige Mißtrauen

Der Zweite Weltkrieg war schließlich das historische Ereignis, das die Notwendigkeit einer verbindlichen außenpolitischen Moral einer breiten, nahezu weltweiten politischen Öffentlichkeit einprägte. Die Fortschritte bei der Erarbeitung einer solchen Moral blieben dennoch enttäuschend gering. Es entstand zwar eine Vielzahl neuer internationaler Institutionen, die als Garanten oder Sachwalter einer solchen Moral hätten auftreten können, aber die Prinzipien, denen diese Institutionen sich unterwarfen, erwiesen sich im konkreten Anwendungsfall immer wieder als nebulös oder lückenhaft. Die wechselhafte Geschichte der UNO bietet hierfür reichliches Anschauungsmaterial. Verbindliche außenpolitische Prinzipien, die sich in der praktischen Anwendung bewährten, konnten allenfalls für die begrenzten moralischen Zielsetzungen zwischenstaatlicher Interessengemeinschaften wie etwa der NATO entwickelt werden. Wo universellere moralische Leitbilder für die Außenpolitik propagiert wurden, wurden diese immer wieder ad hoc zum Vorteil einzelner Staaten oder Staatengruppen - und insbesondere der jeweiligen Hegemonialmächte - ausgedeutet. In der sogenannten Zweiten und der Dritten Welt blieben die Bemühungen um eine konsensfähige außenpolitische Moral am schwächsten und waren daher die Erfolge moralisch gebundener Außenpolitik am geringsten. Zwischenstaatliches Mißtrauen und Kriegsbereitschaft konnten dort aus ihrer Rolle als dominierende außenpolitische Prinzipien am wenigsten verdrängt werden.

Daß auch etablierte westliche Demokratien allzu opportunistisch mit der außenpolitischen Moral umgingen, war teilweise in der Einbindung fast aller außenpolitischen Fragen in die Ost-West-Konfrontation begründet. Die gegenseitige Bedrohung und das gegenseitige Mißtrauen zwischen Ost und West verleiteten die westlichen Demokratien, in der Außenpolitik nach der

Maxime zu handeln, der Feind des Feindes sei im Zweifel ein nützlicher Freund und willkommener Bündnispartner. Die Frage, ob es sich bei solchen Partnern möglicherweise um Staaten handelte, die nach innen und außen gegen elementarste politische Moralvorstellungen verstießen, wurde dabei nicht selten hintangestellt. Auch wenn solcher prinzipienloser Pragmatismus zum Teil als außenpolitische Überlebensstrategie begründbar war, bot er doch alles andere als eine konsensfähige moralische Orientierung.

Auf diese Weise blieb - trotz aller aus dem Weltkriegstrauma erwachsenen guten Vorsätze - die Epoche der Ost-West-Konfrontation in Sachen außenpolitischer Moral eine Epoche der Stagnation. Dies gilt für den moralischen Gehalt der praktischen Politik, und es gilt auch für die Angebote, die die politische Theorie in dieser Phase der praktischen Politik zur Verfügung stellte. Wenn es eine außenpolitische Moralvorstellung gab, die über die taktischen Kalküle des Ost-West-Konfliktes zweifelsfrei erhaben war, dann war dies allenfalls die Ablehnung des Angriffskrieges.

Das Nichtangriffsprinzip wurde zwar von den Staaten der ersten Welt nicht ganz lückenlos eingehalten, aber es gab doch einen ziemlich lückenlosen rhetorischen Konsens hierüber. Dieser Konsens gedieh nicht nur auf der pragmatischen Grundlage einer Weltkriegserfahrung, sondern er war zugleich ein plausibler theoretischer Vernunftkonsens. Er ließ sich analog zur rawlsianischen Begründung innerstaatlicher Ordnungsprinzipien als fiktiver Konsens darüber begründen, daß auch die Außenpolitik die von ihr betroffenen Menschen vor den schlimmsten Risiken zu bewahren, daß sie also das Los der Schlechtestgestellten zu ihrem obersten Entscheidungskriterium zu machen habe. Die Opfer eines Angriffskrieges sind immer Beweis dafür, daß dieses Kriterium verletzt wurde.

Aus der moralischen Ablehnung des Angriffskrieges ließ sich aufgrund historischer Erfahrung ein zweites außenpolitisches Moralprinzip herleiten. Historische Erfahrung hatte gelehrt, daß Angriffskriege kaum je von Staaten ausgegangen waren, in denen eine gefestigte Demokratie etabliert war. Hierfür gab es zwar keine schlüssige logische Erklärung, aber die reale moralische Überlegenheit demokratischer Staaten war um so eindeutiger. Der Einsatz der Außenpolitik zur Förderung der Demokratie konnte daher als ein wirksames Mittel zur Verhinderung von Angriffskriegen gelten. Oberstes außenpolitisches Prinzip mußte es aus dieser Sicht sein, demokratische Entwicklungen in anderen Staaten nach Kräften zu unterstützen. Diesem Prinzip wurde in der

politischen Rhetorik tatsächlich selten widersprochen, auch wenn es zu Zeiten der Ost-West-Konfrontation keineswegs konsequent gehandhabt wurde.

Selbst wenn der moralische Konsens über Ächtung des Krieges und die außenpolitische Förderung der Demokratie lückenlos wären, bliebe dennoch die moralische Handlungsorientierung für die Außenpolitik noch unvollständig. Aggressionsverbot und Demokratiegebot sind zwei sehr allgemeine Grundsätze, die im konkreten außenpolitischen Problemfall nur wenig Handlungsanleitung bieten. Es sind außenpolitische Verbotsschilder gegen Krieg und Diktatur, aber es sind keine Wegweiser zu einer funktionsfähigen zwischenstaatlichen Ordnung.

Diese Lückenhaftigkeit der verfügbaren außenpolitischen Moralvorstellungen wirkte sich in der außenpolitischen Praxis auf zweierlei Weise aus. Zum Teil wurde diese Lücke mit dem fortgesetzten Rückgriff auf versteckte Gewaltandrohungen geschlossen. Die Ordnung in den zwischenstaatlichen Beziehungen wurde also weiterhin dadurch gestützt, daß sogenannte Ordnungs- bzw. Hegemonialmächte ihre stillschweigende Bereitschaft zum disziplinierenden militärischen Eingriff erahnen ließen, auch wenn sie diese Bereitschaft nicht mehr explizit zur Grundlage ihrer Politik machten.

Die zweite, ebenso verbreitete Folge des außenpolitischen Moraldefizits war die Verdrängung und Tabuisierung zwischenstaatlicher Interessenkonflikte. Auf den außenpolitischen Problemfeldern, für die es keine anerkannten moralischen Lösungsalgorithmen gab, konnte das friedliche zwischenstaatliche Miteinander oft nur durch solche Verdrängungsstrategien gewährleistet werden. Unter diesen Problemfeldern, denen die verfügbare außenpolitische Moral nicht gewachsen war, waren strittige Staatsgrenzen und strittige Staatszugehörigkeiten separatistischer Minderheiten die wichtigsten und gefährlichsten. Diese und andere herausragende außenpolitische Fragen wurden oft - und werden noch immer - aus Angst vor moralischer Überforderung von der politischen Tagesordnung verdrängt. Die meisten Staatsführungen waren sich stillschweigend darüber einig, daß es ihnen an gemeinsamen Handlungsgrundsätzen fehlt, nach denen diese Probleme im moralischen Konsens gelöst werden könnten. In der Verdrängung und Tabuisierung dieser Probleme wurde daher die einzige Alternative zu offenem zwischenstaatlichem Dissens und dem damit verbundenen Risiko gewaltsamer Konflikte gesehen. Vielfach wurde der zwischenstaatliche Konflikt hierdurch aber nur gegen moralisch kaum weniger fragwürdige innerstaatliche Konflikte einge-

tauscht. Die Kriegsgefahr war zwar gebannt, aber dies um den Preis eines latenten oder auch offenen Bürgerkrieges.

Die Unzulänglichkeit solcher Verdrängungsstrategien - und damit der unterentwickelte Zustand der außenpolitischen Moral - war natürlich evident. Daß dennoch eine bessere außenpolitische Moral auch im theoretischen Reißbrettentwurf nicht zu gelingen schien, ließ in der Politik ein Bedürfnis entstehen, verbindliche außenpolitische Moralprinzipien spontan aus der politischen Praxis heraus zu entwickeln. Man hoffte, im erfolgreichen Umgang mit einzelnen exemplarischen außenpolitischen Problemfällen könne der Staatengemeinschaft eine pragmatische Annäherung an solche Prinzipien gelingen. Man suchte daher in der zwischenstaatlichen Praxis die gelungene Einzelaktion, auf die sich künftige Außenpolitik moralisch würde berufen können. Ein solche Aktion, so die Erwartung, würde in einem moralischen "learning by doing" den anerkannten Präzedenzfall schaffen, auf den sich künftige Außenpolitik in moralisch brisanten Situationen berufen könnte.

Zu Zeiten des Ost-West-Konflikts gab es zu solchen exemplarischen Aktionen wenig Gelegenheit, weil fast alle großen zwischenstaatlichen Problemfälle entweder von diesem Konflikt verursacht oder hierfür instrumentalisiert waren und insofern zumindest ein entferntes Eskalationsrisiko bis hin zum Einsatz von Nuklearwaffen bargen. Unter diesen Umständen bestand keine Chance, konsensfähige außenpolitische Präzedenzfälle zu schaffen, die die gesamte Staatengemeinschaft moralisch hätten überzeugen können. Die Besetzung Kuwaits durch den Irak war nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die erste Gelegenheit, die der Erkundung einer gemeinsamen außenpolitischen Moral das Feld eröffnete. Diese Gelegenheit wurde von der Staatengemeinschaft unter der politischen und militärischen Führung der USA sogleich wahrgenommen. Daß die Intervention gegen den Irak von Präsident George Bush schon im voraus als Einstieg in eine "Neue Weltordnung" gepriesen wurde, war zu jener Zeit nicht nur ein Stück routinierter politischer Öffentlichkeitsarbeit, sondern es war Ausdruck des ernstgemeinten Bemühens, die bestehende Lücke in der außenpolitischen Moral schließen zu helfen.

Diese und andere pragmatische Annäherungsversuche an die Grundfragen der außenpolitischen Moral führten jedoch in eine Sackgasse. Im Golfkrieg wurde zwar ein formales außenpolitisches Unrecht, nämlich die Besetzung Kuwaits, erfolgreich korrigiert; ein übertragbarer moralischer Präzedenzfall wurde damit aber nicht geschaffen. Zu fragwürdig war hierfür der hohe Preis, den die betroffene Bevölkerung im Krieg bezahlen mußte, und fragwürdig

waren auch die innenpolitischen Auswirkungen, die der Krieg im Irak wie in anderen Staaten nach sich zog. Eine Stärkung des demokratischen Prinzips wurde in keinem der vom Krieg betroffenen Länder bewirkt, und in keinem dieser Länder wurde daher auch eine Basis für die künftige Beachtung moralischer Prinzipien in der Außenpolitik geschaffen. Insofern war die Intervention gegen den Irak keine überzeugende Abkehr vom alten opportunistischen Prinzip, daß in der Außenpolitik negative Auswirkungen auf fremde Staatsvölker wenig Gewicht haben. Die neue Weltordnung, die hier erprobt wurde, war bestenfalls juristisch und militärisch durchdacht, aber nicht moralisch.

Daß die Außenpolitik auf diesem Weg keine allgemein anwendbaren moralischen Normen hatte erschließen können, zeigte sich deutlich in der Reaktion der Staatengemeinschaft auf die kriegerischen Konflikte im postsozialistischen Osteuropa. Obwohl es dort eindeutige moralische Parallelen zum Fall der Besetzung Kuwaits gab, wurde eine ähnliche Intervention wie diejenige gegen den Irak zunächst nicht ernsthaft ins Auge gefaßt. Selbst Politiker und Kommentatoren, die zuvor die Vorgehensweise im Golfkrieg vorbehaltlos unterstützt hatten, lehnten ein analoges Eingreifen in die osteuropäischen Konflikt-herde lange Zeit entschieden ab. In den führenden westlichen Demokratien wurde zunächst offensichtlich ein Unterschied gemacht zwischen der militärischen Intervention in der Ferne, zu deren Auswirkungen auf menschliche Einzelschicksale man Distanz wahren konnte, und der Intervention in der Nähe, deren kriegerisch-destruktiver Charakter viel schwerer zu verdrängen sein würde. In Europa war dies der Unterschied zwischen einem Angriff auf militärische Ziele, die der eigenen Anschauung fremd waren, und dem Angriff auf vertrautere Städte, vertrautere Regionen und vertrautere europäische Bürger. Daneben wurde in vielen Staaten, und insbesondere in den USA, offenbar auch ein Unterschied gemacht zwischen einem außenpolitischen Unrecht, das einen dauerhaften Anstieg des Ölpreises befürchten ließ, und einem anderen Unrecht, das die eigenen ökonomischen Belange weniger berührte.

Wo solche Unterscheidungen die praktische Politik beherrschen, kann natürlich von einer pragmatischen Annäherung an eine universelle außenpolitische Moral noch kaum die Rede sein, ist also der Schritt von der opportunistischen außenpolitischen Ad-hoc-Moral zur Entwicklung allgemeingültiger, konsens-

fähiger Regeln noch in weiter Ferne.³ Dort ist das außenpolitische Moralproblem vorerst von der Praxis an die Theorie zurückverwiesen.

Modell 2: demokratische Weltinnenpolitik statt moralischer Außenpolitik

Das Ausbleiben einer außenpolitischen Moral ist eine schwere Belastung für die bestehende zwischenstaatliche Ordnung, auch wenn die Verabredung außenpolitischer Verfahrensregelungen relativ weit fortgeschritten ist. Die Hoffnung, diese Ordnung durch evolutionäre Fortschritte der außenpolitischen Moral vervollkommen zu können, hatte in Theorie und Praxis eine sehr wechselhafte Konjunktur, und schon immer hatte sie ihre entschiedenen Gegner. Zu dieser Gruppe gehörten nicht nur kulturpessimistische Realpolitiker, die an einem moralischen Fortschritt im zwischenstaatlichen Umgang ohnehin wenig Interesse zeigten. Hierzu gehörten auch friedenspolitische Idealisten, die glaubten, das unlösbar erscheinende Moralproblem ganz aus der Welt schaffen zu können.

Eine konsequente, auf den ersten Blick logisch schlüssige Methode zur Beseitigung des Problems schien darin zu bestehen, Außenpolitik als solche abzuschaffen. Mit der Abschaffung der Außenpolitik würden, so lautete das Argument, auch alle zwischenstaatlichen Konflikte und alle außenpolitische Unmoral aus der Welt geschaffen. Genau diese Zielvorstellung war es, die in der außenpolitischen Ideengeschichte neben dem Bemühen um moralische Aufrüstung der gewachsenen zwischenstaatlichen Regime die wichtigste Rolle spielte. Der organisatorische Weg, auf dem eine Abschaffung der Außenpolitik Schritt um Schritt erreichbar schien, war die politische Integration.

Das Argument für die politische Integration war formal überzeugend. Je weniger Staatsgrenzen bestehen, desto weniger zwischenstaatlichen Regelungsbedarf gibt es und desto weniger Anlaß für zwischenstaatliche Konflikte. Desto geringer ist auch der Bedarf an außenpolitischer Moral und desto geringer die Gefahren, die aus der realen Lückenhaftigkeit dieser Moral erwachsen könnten. Mit jeder Staatsgrenze, die durch Integrationsprozesse verschwindet, wird die Gefährdung durch die bestehenden außenpolitische Moraldefizite entschärft.

³ Daß bis dahin selbst der Konsens über die Ächtung des Angriffskriegs in demokratischen Staaten nur rhetorisch, nicht aber moralisch gefestigt war, zeigte sich später im militärischen Angriff der NATO auf den Kosovo. S. hierzu auch Fußnote 8 (letzte Seite).

Nach den Erfahrungen der beiden Weltkriege war vor allem in Europa die Bereitschaft gewachsen, auf diesem Wege voranzugehen, um neue außenpolitische Katastrophenfälle für die Zukunft auszuschließen. Die Hoffnung war, auf diese Weise die opportunistische Außenpolitik europäischer Einzelstaaten in eine demokratische europäische Innenpolitik verwandeln zu können. Die spektakulären außenpolitischen Interessenkonflikte sollten so im unauffälligeren Wettstreit des inneren demokratischen Interessenpluralismus aufgehen. Zumindest sollte die Rolle militärischer und wirtschaftlicher Macht in der politischen Entscheidungsfindung auf diese Weise auf ein Minimum reduziert werden.

Diese Logik war es, die auf den europäischen Fall besonders gut anwendbar erschien und die daher den anfänglichen Idealismus der europäischen Integrationspolitik nährte. Die formale Überzeugungskraft des Argumentes war so stark, daß es sich zeitweilig in einer ausgeprägten europäischen Integrationsideologie verselbständigte. Nach dieser Ideologie schien es vordringlich, eben jene Staatsgrenzen durch politische Integration zu überwinden, an denen sich bisher der zwischenstaatliche Regelungsbedarf als besonders schwer erfüllbar - und damit die Anwendung militärischer Gewalt besonders schwer vermeidbar - erwiesen hatte. Der Integrationsprozeß sollte also nicht zuvörderst dort vorangetrieben werden, wo die natürlichen politischen Gemeinsamkeiten am größten - und dementsprechend die emotionalen Widerstände am geringsten - sind. Am energischsten sollte er vielmehr über die traditionellen zwischenstaatlichen Konfliktlinien hinweg betrieben werden.

Der idealistische Elan dieser Integrationsidee reichte so weit, daß zeitweilig auch das Fernziel einer einheitlichen Weltregierung ins Visier genommen wurde. Die sechziger Jahre dürften die Zeit gewesen sein, in der diese Zielvorstellung am weitesten verbreitet war und entsprechend ernst genommen wurde. Es entstand die Modellvorstellung einer befriedeten Weltinnenpolitik, in der außenpolitische Konflikte - und damit auch Kriege zwischen einzelnen Staaten und Staatenbündnissen - ein für allemal ausgeschlossen waren. Nach dieser Vorstellung dienten alle politischen Integrationsprozesse der schrittweisen Annäherung an eine solche Weltinnenpolitik.

Die Idee, immer mehr Außenpolitik durch Integrationsprozesse in Innenpolitik umzuwandeln, beruhte offensichtlich auf einer pessimistischen, auch nach heutigem Erkenntnisstand durchaus noch realistischen Einschätzung der Außenpolitik. Sie beruhte aber zugleich auf einer um so optimistischeren Einschätzung der Innenpolitik, die durch Erfahrung keineswegs gesichert war.

Man setzte stillschweigend voraus, daß die moralische Überlegenheit der Innen- über die Außenpolitik über jeden Zweifel erhaben sei und unter allen politischen und gesellschaftlichen Umständen erhalten bleiben würde. Mit dieser Annahme steht und fällt - bzw. stand und fiel - das Modell der fortschreitenden Umwandlung von Außen- in Innenpolitik.

Das Ideal der Weltinnenpolitik muß daher in engem Zusammenhang mit den Problemen der innerstaatlichen Ordnung gesehen werden. Wie die obige Auseinandersetzung mit den innerstaatlichen Ordnungsmodellen zeigt, darf die Legitimität der innerstaatlichen Demokratie nicht voreilig für selbstverständlich genommen werden. Je größer und inhomogener der Staat ist, desto weniger kann die Abbildung des Bürgerwillens im staatlichen Handeln gelingen und desto unwahrscheinlicher wird es, daß in diesem Verfahren ein langfristiger Vernunftkonsens aller Bürger als politischer Auftrag umgesetzt wird. Desto schwieriger ist es auch, im Rahmen eines der oben dargestellten Modelle den Zusammenhalt einer staatlichen Solidargemeinschaft zu sichern. Die Innenpolitik wird also durch Hereinnahme der einstmaligen zwischenstaatlichen Probleme in ihren Zuständigkeitsbereich komplexer und schwerer beherrschbar. Zugleich wird der durch Integration vergrößerte Staat zentralistischer, bürokratischer und damit weniger bürgernah. Genau diese Entwicklungen zeichnen sich im Rahmen der politischen Integration der Europäischen Union seit langem ab, und sie nähren das intuitive Unbehagen gegenüber dieser Integration. Auch und gerade in Europa kann den Bürgern nicht ewig verborgen bleiben, daß die Abschaffung der Außenpolitik durch Integration einen hohen innenpolitischen Preis hat.

Wieviel Außenpolitik samt ihrer inhärenten Moral- und Demokratiedefizite man in Kauf nehmen will, hängt also davon ab, welchen innenpolitischen Preis man hierfür zu zahlen gewillt ist. Zu zahlen ist dieser Preis in Form einer Schwächung der inneren Demokratie und einer schwächeren Bindung innerstaatlichen Handelns an die Bedürfnisse der Bürger. In einem zunehmend heterogenen Staatswesen besteht dieser Preis aber nicht zuletzt auch in einem höheren innerstaatlichen Konfliktniveau, im Extremfall im Risiko eines Bürgerkrieges.

Ein Alternatiomodell: die zwischenstaatliche Demokratie

Der zeitgenössischen Außenpolitik stehen die beiden bisher dargestellten Modellvorstellungen der Weltinnenpolitik und der zwischenstaatlichen Regime zur Wahl, und sie muß zwischen beiden in der Praxis eine Abwägung

treffen. Da die politische Realität sich gegen die idealistische Fiktion einer Weltinnenpolitik hartnäckig resistent zeigt, konzentrierten die Bemühungen sich in der jüngeren Vergangenheit notgedrungen darauf, in den vorhandenen Regimen und ihren internationalen Institutionen eine bessere außenpolitische Moral zu entwickeln. Aber auch hierbei sind - aller Intensivierung des einschlägigen Diskurses zum Trotz - die Fortschritte enttäuschend gering geblieben. Die Suche nach einer weiteren Modellalternative ist daher so aktuell wie je. Die Frage ist, ob es Gestaltungsprinzipien für die zwischenstaatliche Ordnung gibt, die ohne politische Integrationsideologie auskommen und doch die Einzelstaaten moralisch nicht überfordern. Gefragt ist damit nach einem Modell der zwischenstaatlichen Ordnung, in dem der Regelungsbedarf vorwiegend durch verbesserte Verfahren der Entscheidungsfindung gedeckt wird.

Ein solches Modell darf natürlich nicht hinter jene außenpolitischen Moral- und Ordnungsvorstellungen zurückfallen, über die sich ein allgemeiner Vernunftkonsens bereits herausgebildet hat. Es muß auf den erreichten Konsens sowohl hinsichtlich der moralisch begründeten Ziele der Außenpolitik wie auch hinsichtlich der Wahl der hierfür einzusetzenden organisatorischen Mittel aufbauen. Auf beiden Gebieten sind es sehr einfache, aber doch grundlegende Fragen, in denen die Staatengemeinschaft bisher zumindest nominell eine weitgehende Einigkeit erzielt hat.

In der moralischen Dimension der Außenpolitik ist es das Prinzip der Gewaltfreiheit, d.h. der Ablehnung des Angriffskrieges, das als mehr oder weniger unstrittig gelten kann. Kein ernst zu nehmender Staat und keine wirklich ernst zu nehmende gesellschaftliche Institution bekennt sich noch offen dazu, den Krieg als probates Instrument der Außenpolitik zu betrachten. Daß trotzdem Kriege immer noch stattfinden, ist hierzu nicht unbedingt ein Widerspruch. Wo noch außenpolitische Gewalt angewendet wird, wird diese zumeist als Gegengewalt politisch gerechtfertigt, wird also die kriegsauslösende Verletzung des Prinzips der Gewaltlosigkeit der jeweils anderen Kriegspartei angelastet. Dieses Prinzip kann daher bedenkenlos als gültiges moralisches Fundament jeder künftigen zwischenstaatlichen Ordnung betrachtet werden.

Etwas schwieriger ist es, den bestehenden Minimalkonsens in zwischenstaatlichen Verfahrensfragen zu bestimmen. Das Spektrum konsensfähiger Verfahrenselemente läßt sich aber zu einem gewissen Grade dadurch einengen, daß man die Gemeinsamkeiten in den Verfahren der beiden bisher verfolgten Ordnungsmodelle feststellt. Eine erste, wichtige Gemeinsamkeit zwischen

dem Integrationsmodell und dem Modell der moralisch gestützten zwischenstaatlichen Regime besteht darin, daß sie zufällige Resultate der Außenpolitik - und damit insbesondere willkürliche Benachteiligungen einzelner Staaten und ihrer Bürger - ausschließen wollen. Eine weitere weitreichende Gemeinsamkeit besteht darin, daß die demokratische Praxis der innerstaatlichen Willensbildung respektiert und zugleich der undemokratische und willkürliche Charakter traditioneller, auf willkürlicher zwischenstaatlicher Machtausübung beruhender Außenpolitik anerkannt wird. Das Integrationskonzept und das Konzept moralisch untermauerter außenpolitischer Regime haben insofern miteinander gemein, daß sie zwischenstaatliche Fragen letzten Endes nach dem Vorbild der innerstaatlichen demokratischen Verfahren lösen wollen. Die Integrationisten wollen dies tun, indem sie die Zuständigkeit der innerstaatlichen Demokratie geographisch ausweiten, und die außenpolitischen Moralisten, indem sie durch moralische Anstrengung demokratieanaloge Entscheidungen hervorbringen. Die außenpolitische Moral wäre demnach nichts anderes als ein Surrogat für die fehlende demokratische Mitwirkung der Bürger jenseits der Staatsgrenze. Sie wäre ein theoretisches Simulationsverfahren, das die Bürger jenseits der eigenen Staatsgrenze fiktiv in die außenpolitischen Entscheidungsprozesse einbezieht.

Dies mag eine etwas verkürzte Fassung des moralistischen Ansatzes in der Außenpolitik sein, um den zwischenstaatliche Regime bemüht sind. Manche Verfechter dieses Ansatzes suchen möglicherweise nach einer abstrakteren außenpolitische Tugend, in der sie ein noch höheres Gut vermuten als in dasjenige demokratieanalogen Handelns. Auch abstrakte außenpolitische Tugendideale müßten letztlich aber immer den demokratischen Bewährungstest bestehen.

Das Ziel, die Außenpolitik moralischer zu machen, läßt sich damit in das pragmatischere, aber keineswegs bescheidenere Ziel umformulieren, die Außenpolitik demokratischer zu machen. Der direkte Weg zu diesem Ziel würde darin bestehen, demokratische Entscheidungsprozesse mittelbar auf grenzüberschreitende politische Probleme anzuwenden. Es müßte ein Verfahren gefunden werden, das den Bürgern mehrerer beteiligter Staaten grenzüberschreitende Einflußmöglichkeiten auf deren außenpolitisches Handeln einräumt und ihnen zugleich die Nachteile einer Abschaffung der Grenzen durch politische Integration erspart. Ein solches Verfahren soll im folgenden als **zwischenstaatliche Demokratie** bezeichnet werden.

Die Vorstellung, daß ein Staat fremden Bürgern demokratische Mitwirkungsrechte einräumt, mag auf den ersten Blick reichlich utopisch erscheinen. Sie widerspricht der realpolitischen Erfahrung des Umgangs demokratischer - und um so mehr undemokratischer - Staaten miteinander. Auch würden sich z.B. demokratische Staaten verständlicherweise schwertun, sich gegenüber nichtdemokratischen Staaten vorbehaltlos zur Einhaltung der Prinzipien einer zwischenstaatlichen Demokratie zu verpflichten.

Wo aber die gesuchten Verfahren der zwischenstaatlichen Demokratie aus solchen oder anderen Gründen nicht anwendbar sind, müßte und könnte zumindest eine plausible Ersatzlösung praktiziert werden. An die Stelle demokratischer Praxis kann in solchen Fällen eine moralische Bindung an außenpolitische Prinzipien treten, die vom demokratischen Geist inspiriert sind. Auch solche Prinzipien sind aber erheblich leichter zu bestimmen, wenn erst einmal geeignete Verfahren für die zwischenstaatliche Demokratie gefunden sind. Das Ethos einer Außenpolitik, auf die zwischenstaatliche Demokratieverfahren nicht anwendbar sind, könnte dann nämlich in einer möglichst präzisen Simulation eben dieser demokratischen Verfahren liegen. Für beide Vorgehensweisen, für die direkte zwischenstaatliche Demokratie also wie auch für deren Simulation, sollen im folgenden einige Anwendungsmöglichkeiten dargestellt werden. Dabei wird sich zeigen, daß diese Verfahren in der politischen Praxis zu beträchtlicher Leistungsfähigkeit entwickelt werden könnten.

Die reale zwischenstaatliche Demokratie.

Das Problemfeld, auf das die zwischenstaatliche Demokratie am einfachsten und wirksamsten angewendet werden könnte, ist zugleich das brisanteste und konfliktträchtigste - und damit das wichtigste - der gesamten Außenpolitik. Es ist das Problemfeld der Grenzziehung zwischen den Staaten und der Staatszugehörigkeit von Bürgern. In keinem Bereich haben die Einzelstaaten sich so schwer getan wie in diesem, einen dauerhaften Konsens zu finden und Meinungsverschiedenheiten mit friedlichen Mitteln auszutragen. Wo immer diese Fragen strittig waren, waren die zwischenstaatlichen Beziehungen stark belastet und stand oft der zwischenstaatliche Frieden auf dem Spiel.

Von kaum einem außenpolitischen Problem sind zudem die Bürger emotional so stark berührt und so unmittelbar in ihren materiellen Interessen betroffen. Auch im politischen Geschehen zu Beginn des einundzwanzigsten Jahrhunderts zeigt sich, daß die Bürger hieran ein besonders intensives Interesse

verspüren und daß ihr politisches Engagement in diesen Fragen außerordentlich stark ist. Dieses Engagement steht in deutlichem Kontrast zur mürrischen Gleichgültigkeit gegenüber den demokratischen Prozessen, die sich in anderen Bereichen der Politik breitgemacht hat. In Westeuropa findet dieses Engagement seinen Ausdruck in der kritischen Auseinandersetzung mit dem politischen Integrationsprozeß in der EU und in den verstärkten Neigungen zu Regionalismus und Separatismus. In Osteuropa war der Kontrast zwischen dem nationalistischen Engagement in Fragen der Staatszugehörigkeit und der ratlosen Apathie in sonstigen politischen Fragen in jüngster Zeit noch auffälliger.

Noch bis ins zwanzigste Jahrhundert hinein waren die Fragen der Staatsgrenzen und Staatszugehörigkeiten vermutlich der herausragende - und vielleicht der einzige wirklich wichtige - Problembereich der Außenpolitik, mit dem sämtliche anderen außenpolitischen Aktivitätsfelder direkt oder indirekt verbunden waren. Selbst hinter dem Versuch, die Außenpolitik zur Verbreitung ideologischer und religiöser Überzeugungen einzusetzen, verbarg sich nicht selten das uneingestandene Anliegen einer Vergrößerung oder Sicherung des Staatsgebietes. Erst in jüngerer Zeit haben sich die zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen zu einem ebenso gewichtigen außenpolitischen Problembereich entwickelt. Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß das Staatsgrenzen- und Staatszugehörigkeitsproblem wegen seiner noch immer nicht überwundenen Tabuisierung vermutlich in seinem wahren politischen Gewicht unterschätzt wird.

In der bisherigen Geschichte zwischenstaatlicher Beziehungen gibt es nur wenige, relativ unbedeutende Beispiele dafür, daß die Frage der Staatszugehörigkeit dem unmittelbaren demokratischen Votum der Bürger unterworfen wurde und daß die betroffenen Staaten ein solches Votum im vorhinein akzeptierten. Auch unter demokratisch organisierten Staaten kam es im Zuge zwischenstaatlicher Grenzstreitigkeiten immer wieder zu willkürlichen Vorgehensweisen, bei denen die Bürger Objekte schwer durchschaubarer zwischenstaatlicher Händel wurden. In einigen Fällen wurden Staatsgebiete mitsamt ihren Bürgern von einem Staat zum anderen gegen Geld oder geldwerten Vorteil verkauft.

An diese Behandlung des Staatszugehörigkeitsproblems haben sich die Bürger im Laufe der Jahrhunderte mehr oder weniger gewöhnt. Sie haben es daher auch für mehr oder weniger selbstverständlich gehalten, daß das Bedürfnis nach Veränderung von Staatszugehörigkeiten und Staatsgrenzen nicht mit

friedlichen, demokratischen Mitteln durchsetzbar ist, sondern daß es hierzu der Gewaltandrohung oder Gewaltanwendung bedarf. Das Vorstellungsvermögen dafür, daß es hierzu eine realistische Alternative geben könnte, nämlich eine zwischenstaatliche Demokratie, konnte sich unter diesen Umständen schwer entwickeln. Die Staatszugehörigkeit wurde als eine Zwangsmitgliedschaft hingenommen, der man sich bestenfalls durch Abwanderung, aber sonst nur durch gewaltsame Gegenwehr entziehen kann.

In Fragen der Staatsgrenze und Staatszugehörigkeit zwischenstaatliche Demokratie zu üben würde bedeuten, das Prinzip der Zwangsmitgliedschaft im Staat so weit wie möglich aufzugeben. Jeder Staat hätte sich in Sachen Staatszugehörigkeit nicht nur dem demokratischen Votum der eigenen Bürger zu unterwerfen, sondern auch dem Votum der Bürger fremder Staaten. Über eine Staatsgrenze beispielsweise hätten nicht nur die Regierungen benachbarter Staaten als Interessenvertreter ihrer jeweiligen Bürger zu verhandeln. Den von der Grenzfrage betroffenen Bürgern dieser Staaten müßte vielmehr ein Recht auf unmittelbare demokratische Selbstbestimmung eingeräumt werden. Sache der Regierungen wäre es dann, die Wahrnehmung dieses Recht, d.h. das Votum der Bürger mehrerer Staaten, in ihre jeweilige Staatspraxis umzusetzen.

Ein solches Verfahren würde das Prinzip der staatsbürgerlichen Zwangsmitgliedschaft, das in Fragen der Staatszugehörigkeit noch weitgehend in Kraft ist, aufheben oder zumindest wesentlich entschärfen. Es würde den Bürgern, wo immer dies organisatorisch möglich ist, die Wahl der Staatszugehörigkeit offenlassen, und es würde der Staatszugehörigkeit damit so weit wie möglich den Charakter einer freiwilligen Mitgliedschaft in einer vereinsähnlichen Gemeinschaft geben. Damit könnte der Wechsel der Staatszugehörigkeit mit einer bisher nicht gekannten Leichtigkeit und Konfliktlosigkeit vollzogen werden. Das zentrale Verfahrensproblem der zwischenstaatlichen Demokratie besteht insofern darin, die Regeln für einen solchen Wechsel praxisgerecht auszugestalten. Die Einzelstaaten müßten sich dann darauf festlegen, den nach diesen Regeln ermittelten Bürgerwillen zu respektieren und umzusetzen.

Im Idealfall würde mit einem solchen Verfahren erreicht, daß die politische Landkarte zu einem getreuen Abbild des Bürgerwillens in Sachen Staatsangehörigkeit wird. Natürlich können demokratische Verfahren immer nur eine unvollkommene Annäherung an dieses Ideal erreichen, wie auch die anderen Bereiche der Politik den Bürgerwillen immer nur unvollkommen abbilden können. Es gibt aber Regeln, die eine weit bessere Annäherung an dieses Ideal

versprechen, als sie im bisher praktizierten Umgang mit dem Staatsgrenzenproblem erreichbar sind.

Zunächst einmal wäre zu entscheiden, welches der aus der innerstaatlichen Demokratie bekannten demokratischen Verfahren für die Gestaltung der politischen Landkarte geeignet wäre. Hier stehen als Alternativen das Abbildungs- und das Beauftragungsverfahren zu Wahl⁴. Die Bürger könnten also das Problem der Staatszugehörigkeit entweder möglichst direkt, d.h. möglichst plebiszitär entscheiden, oder sie könnten sich in dieser Frage der Weisheit einer hierauf spezialisierten, dem direkten Bürgereinfluß entrückteren Instanz unterwerfen.

Wenn die Staatszugehörigkeit in ihrem Wesen einer freiwilligen Vereinsmitgliedschaft entspricht, ergibt sich daraus im Grunde schon eine Festlegung auf möglichst direkte demokratische Verfahren. In keinem Verein würden Mitglieder die Entscheidung darüber, ob und wann sie austreten wollen, freiwillig einem hierauf spezialisierten, beauftragten Gremium überlassen wollen. Dies trifft analog auch auf die Frage der Staatszugehörigkeit zu. Wenn der Bürger die Wahl hätte, würde er in dieser Frage zweifellos das direkte demokratische Entscheidungsrecht reklamieren. Er würde darauf bestehen, sich möglichst unmittelbar den Staat aussuchen zu können, dem er angehören will. Er würde allerdings auch möglichst unmittelbar darüber mitentscheiden wollen, welche anderen Personen in diesen Staat aufgenommen werden.

Die Verfahren, mit denen die politische Landkarte so unmittelbar auf die Bedürfnisse der Bürger abgestimmt werden könnte, sind naturgemäß etwas komplizierter, als man dies von herkömmlichen demokratischen Wahlen gewohnt ist. Die entscheidende Komplikation besteht darin, daß hierbei nicht einer vorbestimmten Personengruppe eine Entscheidung zur Wahl gestellt wird, sondern daß zunächst einmal geklärt werden muß, wer überhaupt an der Entscheidung zu beteiligen ist. So könnte z.B. ein Übertrittsbegehren in einen anderen Staat oder ein separatistisches Abspaltungsbegehren von einer Region, einer Stadt, einer Gemeinde oder sogar einer Einzelperson vorgebracht werden. Daher müßte vorab Einigkeit darüber erzielt sein, ob es sich bei dieser Person, Gemeinde, Stadt oder Region um ein außenpolitisch anerkennungswürdiges demokratisches Subjekt handelt. Eine weitere Komplikation ist, daß bei einem Übertrittsbegehren auch im aufnehmenden Staat eine möglichst

⁴ Diese Verfahren sind erläutert in "Die Logik der Staatsorganisation"

direkte, d.h. plebiszitäre Entscheidung über die Aufnahme der Beitrittswilligen - und die damit evtl. verbundene Ausweitung des Staatsgebietes - vonnöten wäre.

Die damit verbundenen Verfahrensprobleme sind aber mit einfachen, schon in der herkömmlichen Demokratie bekannten Mitteln lösbar. Pragmatische Ansätze für einen demokratischen Umgang mit der Staatsgrenze ließen sich z.B. aus den Regelungen in Artikel 29 des deutschen Grundgesetzes herleiten. Dieser Artikel schreibt vor, wie durch Volksbegehren, Volksbefragung und Volksentscheid die Grenzen zwischen Bundesländern neu gezogen, durch Abspaltung neue Bundesländer geschaffen und bestehende Bundesländer miteinander vereinigt werden können. Eine sinngemäße Übertragung dieser Grundgesetzregelungen auf die zwischenstaatliche Ebene wäre in außenpolitischen Verfahrensfragen ein bedeutender Fortschritt, und sie würde vermutlich einen teilweise dramatischen Wandel der politischen Landkarte nach sich ziehen.

Das Problem der Staatszugehörigkeit ist aber zu vielschichtig, als daß Regelungen wie im Artikel 29 des Grundgesetzes das außenpolitische Problem vollständig entschärfen könnten. Auf die Frage der Staatszugehörigkeit gibt es vielfach keine eindeutigen, sondern nur ambivalente Antworten. Politisch trägt dieser Ambivalenz unter anderem das Konstrukt einer doppelten Staatsbürgerschaft Rechnung, die Staatsbürgern die Entscheidung *gegen* die eine oder die andere von zwei möglichen Staatsbürgerschaften ersparen soll.

Die doppelte Staatsbürgerschaft ist aber ein Lösungsansatz von geringer Reichweite, der das politische Konfliktpotential der Staatszugehörigkeitsfrage kaum entschärft hat. Als die viel weiter reichende, für die politische Praxis der Staatszugehörigkeit weit folgenreichere Lösung bietet sich das Konzept der **gespaltenen Staatsbürgerschaft** an.⁵ Die gespaltene Staatszugehörigkeit erlaubt es einzelnen Staatsbürgern oder den Bewohnern einzelner Regionen, ihre verschiedenen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten auf verschiedene Staaten aufzuteilen. Wie er als Privatmann verschiedene soziale Rollen in verschiedenen privaten Vereinen oder sonstigen Gemeinschaften wahrnimmt, kann der "gespaltene" Staatsbürger seine verschiedenen staatsbürgerlichen Funktionen in verschiedenen Staaten wahrnehmen. Er kann z.B. Kulturbürger des einen und gleichzeitig Wehrbürger des anderen Staates sein. Dem einen

⁵ S. hierzu insbesondere B. Wehner, Nationalstaat, Solidarstaat, Effizienzstaat, Darmstadt 1992

Staat kann er sich also in dessen Funktion als kulturpolitische Gemeinschaft, dem anderen in dessen Funktion als verteidigungspolitische Gemeinschaft anschließen. Dementsprechend würden sich auch seine Pflichten als Steuerzahler, seine eventuelle Wehrdienst- und sonstige staatsbürgerliche Pflichten auf die von ihm gewählten Staaten aufteilen. Wie weit diese Zugehörigkeitsoptionen für den Bürger und für die Regionen aufzufächern wären, aus wie vielen Einzelzugehörigkeiten also die gespaltene Staatszugehörigkeit insgesamt bestehen sollte, ist allein eine Frage der organisatorischen Intelligenz von Politikern und Bürgern.

Mit einer derart gespaltenen Staatsbürgerschaft ließen sich die direkten demokratischen Wahlmöglichkeiten in zwischenstaatlichen Angelegenheiten wesentlich erweitern, und die Aufgaben der traditionellen Außenpolitik ließen sich dementsprechend zugunsten der zwischenstaatlichen Demokratie reduzieren. In dieser Konzeption ließe sich die zwischenstaatliche Demokratie als funktionsfähige Alternative sowohl zur herkömmlichen Außenpolitik der zwischenstaatlichen Regime wie auch zur integrationistischen Utopie einer Weltinnenpolitik ausgestalten. Damit wären die wichtigsten und zugleich konfliktträchtigsten Probleme aller zwischenstaatlichen Politik von der moralischen Ebene auf die Ebene demokratischer Verfahrensfragen zurückgeführt. Der Bedarf an außenpolitischer Moral wäre gegenüber den herrschenden Verhältnissen beträchtlich reduziert, und mit ihm das Risiko eines moralischen Scheiterns der Außenpolitik.

Die Simulation der zwischenstaatlichen Demokratie

Von einer Bereitschaft, eine zwischenstaatliche Demokratie der hier skizzierten Art zu praktizieren, sind die Staatsführungen selbst in innerstaatlich gefestigten Demokratien natürlich noch weit entfernt. Um so mehr gilt dies für jene Staaten, in denen das Bekenntnis zur Demokratie noch nicht gefestigt oder noch nicht einmal der Form nach vollzogen ist.

Aber selbst wenn es gelänge, für die gesamte Staatengemeinschaft oder für eine größere Weltregion eine solche zwischenstaatliche Demokratie zu errichten, wäre damit die Frage nach einer moralischen Orientierung für die Außenpolitik noch nicht endgültig vom Tisch. Wie jede politische Regel würden auch diejenigen der zwischenstaatlichen Demokratie nicht immer und überall eingehalten werden. Die Staatengemeinschaft müßte daher immer noch für außenpolitische Regelverletzungen einzelner Staaten gerüstet sein. Sie müßte sich Regeln auferlegen, nach denen sie auf Zuwiderhandlungen gegen das

Prinzip der zwischenstaatlichen Demokratie reagieren würde. Diese Regeln können, da in solchen Fällen das demokratische Verfahren einseitig außer Kraft gesetzt ist, nicht anders als nach moralischen Kriterien aufgestellt und angewendet werden.

Gegen das Prinzip der zwischenstaatlichen Demokratie kann es zu Regelverletzungen sehr unterschiedlicher Art und Qualität kommen. Es kann sich um opportunistische Maßnahmen einzelner Staatsführungen handeln, die im Einvernehmen mit der Mehrheit ihrer Bürger handeln und insofern aus innenpolitischer Sicht legitimiert erscheinen. Es kann sich aber auch um Maßnahmen handeln, mit denen ein Staat über vitale Interessen der Bürger des eigenen Landes - oder zumindest einer Minderheit unter ihnen - hinweggeht. Im Extremfall kann die regeluntreue Staatsführung sogar verhindern, daß in ihrem Land der Bürgerwille in zwischenstaatlichen Angelegenheiten, also z.B. der Wille einzelner Bevölkerungsgruppen zum separatistischen Staatswechsel, offen zutage tritt. In diesem Falle könnte die Staatengemeinschaft über das Ausmaß der eventuellen Regelverletzung nur spekulieren. Entsprechend schwer wäre es, moralisch einwandfreie Interventionen gegen die vermutete Regelverletzung zu entwerfen.

Das Ziel solcher Interventionen ergibt sich im Kontext der zwischenstaatlichen Demokratie von selbst. Es kann nur darin bestehen, das Verfahren der zwischenstaatlichen Demokratie alsbald wieder vollständig zu seinem Recht kommen zu lassen. Auf dieses Ziel müßten eventuelle Interventionen beschränkt bleiben, um nicht ihrerseits gegen die Prinzipien der zwischenstaatlichen Demokratie zu verstoßen. Hierauf könnte die intervenierende Staatengemeinschaft sich leicht verständigen, und hiermit hätte sie die größten Chancen, den ungebrochenen moralischen Respekt der Bürger desjenigen Staates zu bewahren, gegen den ihre Intervention gerichtet ist.

Das moralische Risiko einer Intervention gegen regeluntreue Staaten liegt daher nicht in der Zielsetzung, sondern allein in der Mittelwahl. Es besteht darin, daß die gewählten Mittel unzumutbare Auswirkungen auf die Bürger des regelverletzenden Staates haben könnten. Wo dies der Fall ist, ist die Intervention nicht grenzübergreifend legitimiert, sondern sie hat selbst regelverletzenden Charakter. Dort verstößt sie gegen den Geist der zwischenstaatlichen Demokratie und stellt sich damit deren angestrebter universeller Akzeptanz selbst in den Weg. Dort birgt sie zudem das Risiko einer Eskalation der Regelverletzungen, in der die Frage der Zumutbarkeit der Intervention - und damit das moralische Abwägen als solches - eine immer geringere Rolle

spielt. Die Zumutbarkeit der Interventionen muß daher von vornherein durch geeignete, moralisch begründete Regeln gewährleistet sein. Andernfalls hätte das Prinzip der zwischenstaatlichen Demokratie nur in krisenfreien außenpolitischen Schönwetterlagen Bestand, in denen den beteiligten Staaten die Prinzipien- und Regeltreue ohnehin leichtfällt.

Die Frage, welche Art von Intervention wirklich zumutbar wäre, ist letzten Endes natürlich eine Frage an die hiervon Betroffenen. Die Entscheidung hierüber müßte eigentlich ihrerseits in jenem Verfahren der zwischenstaatlichen Demokratie getroffen werden, über das die Regelverletzung sich hinwegsetzt. Es müßte also im Grunde die demokratische Zustimmung der Bürger desjenigen Landes eingeholt werden, gegen das eine Intervention notwendig geworden ist. Da diese Zustimmung nicht formell abgerufen werden kann, sollte aber zumindest im nachhinein feststellbar sein, ob die Intervention mit den Prinzipien der zwischenstaatlichen Demokratie vereinbar gewesen ist. Mit einer solchen nachträglichen Feststellung könnte die Staatengemeinschaft sich vergewissern, daß sie dem Geist der zwischenstaatlichen Demokratie auch in der Wahl der Mittel gegen die Regelverletzung noch treu geblieben ist.

Eine bei den Bürgern des regeluntreuen Staates zustimmungsfähige Vorgehensweise läßt sich aus der Distanz nur dadurch einigermaßen zuverlässig bestimmen, daß die spätere grenzübergreifende demokratische Willensbildung in einer Simulation antizipiert wird. Die Staatengemeinschaft müßte also versuchen, eine spätere demokratische Abstimmung der von ihrer Intervention betroffenen Bürger zu simulieren, und sie müßte ihre praktische Politik am Ergebnis dieser Simulation orientieren. Nur so könnte sie den moralischen Anspruch wahren, keinem eigennützigeren Ziel zu dienen als der Wahrung und Wiederherstellung der zwischenstaatlichen Demokratie.

Es gibt zumindest eine Art der Intervention, die bei einer solchen Simulation des demokratischen Verfahrens von vornherein ausscheiden würde. Dies ist der Krieg gegen den regelverletzenden Staat. Zu einem solchen Krieg kann das stillschweigende Einverständnis des betroffenen Staatsvolkes nicht vorausgesetzt werden, und ebensowenig kann auf dessen nachträgliche demokratische Zustimmung zu solchem Krieg gerechnet werden. Hieran ändert nichts, daß der kriegerische Eingriff "eigentlich" nur gegen die betreffende Staatsführung und nicht gegen das Volk gerichtet ist. Auch wenn die Regelverletzung, gegen die es vorzugehen gilt, selbst kriegerischen Charakter hat, ist daher die Staatengemeinschaft nicht ohne weiteres zum Gegenkrieg gegen den regelverletzenden Staat legitimiert.

Ein solcher Krieg bzw. Gegenkrieg hätte immer auch ein moralisches Defizit, das selbst durch eine nachträgliche demokratische Zustimmung nicht aus der Welt zu schaffen wäre. Die Kriegsoffer, die im nachhinein ihre Stimme nicht mehr erheben können, wären eine moralische Last, die selbst von der großzügigsten nachträglichen Hilfe der Staatengemeinschaft moralisch nicht aufgewogen würde. Insofern ist der Umgang mit dem Gewaltproblem der moralische Testfall, an dem die Interventionspolitik einer demokratischen Staatengemeinschaft gegen regelverletzende Staaten sich vor allem anderen zu bewähren hätte.⁶

Wenn der militärische Angriff als unmoralisches und undemokratisches Mittel ausscheidet, bleibt als zweitwirksamstes politisches Druckmittel die Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen. Inwieweit die zwischenstaatliche Demokratie gegen Regelverstöße gesichert und damit als "Weltordnung" in der Praxis wirklich durchsetzbar wäre, hängt damit in hohem Maße von der Wirksamkeit solcher Sanktionen ab. Es hängt davon ab, ob mit Wirtschaftssanktionen der notwendige Druck ausgeübt werden kann, um Staatsführungen, die eine undemokratische Außenpolitik betreiben, zu beseitigen, oder um solche Staatsführungen zumindest zur Einhaltung der zwischenstaatlichen Demokratie zu zwingen. Die weitere Frage ist, ob Sanktionen, die den notwendigen Druck auf die inkriminierte Staatsführung entfalten, nicht ihrerseits für die Bürger unzumutbar sein könnten. Nicht auszuschließen ist, daß umfassende, konsequent angewendete Sanktionen für die betroffene Bevölkerung Folgen hätten, zu denen ein nachträgliches demokratisches Einverständnis nicht erwartet werden darf.

Den Bemühungen, außenpolitische Ziele durch Handelssanktionen zu erreichen, war in der Vergangenheit wenig Erfolg beschieden. Die Wirksamkeit der Sanktionspolitik steht daher zu Recht in schlechtem Ruf. Erfolglos waren Handelssanktionen aber oft nur deshalb, weil sie halbherzig konzipiert wurden, weil ein Teil der demokratischen Staatengemeinschaft sie heimlich ignorierte oder die Beteiligung hieran sogar ausdrücklich verweigerte.

Für diese Nichtbeteiligung gab es in vielen Fällen gute, z.T. auch moralisch einleuchtende Gründe. Mit Handelssanktionen wurden in der Vergangenheit

⁶ Zur Rechtfertigung kriegerischer Interventionen wird häufig angeführt, bei Unterlassen der Intervention wären im regelverletzenden Staat noch mehr Opfer zu beklagen. Solche Aufrechnung der Opferzahlen greift aber nicht nur deswegen moralisch zu kurz, weil sie reale gegen hypothetische Opfer aufrechnet. Sie unterschlägt vor allem, daß es zur kriegerischen Intervention friedenswahrende Alternativen gibt, wie sie im folgenden erläutert werden.

oft Ziele verfolgt, die moralisch viel weniger plausibel waren als das Prinzip der zwischenstaatlichen Demokratie. Je plausibler aber das außenpolitische Prinzip ist, dessen Durchsetzung die Sanktion dienen soll, desto größer sind die Chancen auf eine lückenlose Befolgung durch die Staatengemeinschaft. Desto empfindlicher wird dann der regelverletzende Staat von der Sanktion getroffen.

Die Möglichkeiten, mit wirtschaftlichen Sanktionen wirksamen politischen Druck auszuüben, verbessern sich zudem quasi selbsttätig durch die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung. Diese Verflechtung läßt den Wohlstand der Einzelstaaten in immer größerem Maße abhängig werden von funktionierenden Wirtschaftsbeziehungen zu anderen Ländern. Die Abhängigkeit nationaler Wirtschaftsräume von ausländischen Rohstoffen, Vor- und Fertigprodukten nimmt ständig zu, und ebenso die Abhängigkeit von ausländischen Abnehmern. Selbst Staaten, die eine strenge Handelssanktion vor Jahrzehnten noch relativ gelassen hätten hinnehmen können, würden hiervon in Zukunft viel härter getroffen und könnten von der Staatengemeinschaft durch solche Sanktionen dementsprechend leichter zur außenpolitischen Regeltreue gezwungen werden. Das politische Wirkungspotential künftiger Handelssanktionen ist daher weit größer, als frühere Erfahrungen dies vermuten lassen. Desto zuverlässiger wird auch die präventive Wirkung, die von der Drohung mit solchen Sanktionen gegenüber potentiellen außenpolitischen Regelverletzern ausgeht.

Handelssanktionen können in vielfältiger Weise praktiziert werden, und sie können insbesondere in ihrer Intensität sehr sorgfältig auf die Art und Schwere der jeweiligen Regelverletzung abgestimmt werden. In der extremen Form einer totalen Handelsblockade könnten sie kleineren Staaten sogar sehr schnell die materielle Lebensgrundlage entziehen und damit das Überleben der Bevölkerung mindestens teilweise gefährden. In dieser extremen Form wären Handelssanktionen moralisch natürlich fast ebenso fragwürdig wie die kriegerische Intervention. In der Regel dürfte aber das Ziel, eine einzelne Staatsführung zur Einhaltung der zwischenstaatlichen Demokratie zu bewegen, mit moralisch integren Sanktionsformen erreichbar sein, wenn nur deren konsequente und dauerhafte Anwendung glaubhaft gemacht werden kann. Humanitäre Versorgungsleistungen könnten von solchen Sanktionen ausgenommen bleiben, ohne daß diese dadurch an politischer Wirksamkeit wesentlich verlieren würde.

Im Vergleich zur militärischen Intervention ist die moralische Überlegenheit solcher abgewogenen Handelssanktionen evident. Dem höheren moralischen Anspruch, bei den Bürgern des regeluntreuen Staat zumindest eine fiktive, in der Simulation demokratischer Prozesse bestätigte Zustimmung zu gewinnen, wäre damit trotzdem noch nicht genüge getan. Bei umfassenden, lang andauernden Sanktionen bestünde ein hohes Risiko, daß die dadurch bedingten Entbehrungen von den betroffenen Bürgern auch nach Beendigung der Sanktionen als unzumutbar empfunden werden und das moralische Schuldkonto der sanktionierenden Staaten entsprechend belasten. Der rechtfertigende Hinweis, die Sanktionen seien eigentlich nur gegen die Staatsführung gerichtet, macht die Entbehrungen nicht erträglicher und löst daher nicht das Problem der fehlenden demokratischen Legitimierung. Statt der stillschweigenden Zustimmung zur Intervention kann bei den betroffenen Bürgern sogar ein gegenteiliger Effekt ausgelöst werden, nämlich die trotzigte Solidarisierung mit der regeluntreuen eigenen Staatsführung.

Da es sich in solchen Fällen im Zweifel um Staatsführungen handelt, die es auch innerstaatlich mit der Demokratie nicht genau nehmen, würde die Sanktionspolitik auf diese Weise eine Schwächung demokratischer Überzeugungen riskieren. Ein immer noch aktuelles warnendes Beispiel hierfür sind die Versailler Verträge, deren Reparationsauflagen wie eine nachträgliche Wirtschaftssanktion wirkten, die das deutsche Volk für die vorangehende außenpolitische Regelverletzung durch ihre Staatsführung bestrafte. Diese Sanktionen waren eine wesentliche Ursache für das Scheitern der Weimarer Republik, und sie haben insofern der Entwicklung der innerstaatlichen wie der zwischenstaatlichen Demokratie gleichermaßen geschadet. Sie brachten die Staatengemeinschaft, die diese Sanktionen verhängte, zumindest bei einem großen Teil deutscher Bürger für lange Zeit in Mißkredit.

Zu einem gewissen Grade sind spontane negative Reaktionen der Betroffenen auf wirtschaftliche Sanktionen natürlich unvermeidlich. Solche Sanktionen sind politisch nicht wirksam, wenn sie nicht schmerzhaft sind, und der Schmerz trifft unweigerlich die Bevölkerung des regeluntreuen Staates. Gerade deswegen sollten aber die sanktionierenden Staaten begleitende Maßnahmen ergreifen, die ein Einverständnis der Betroffenen mit den Auswirkungen der Sanktionen wahrscheinlicher machen.

Als ein ebenso einfaches wie wirksames Mittel, mit dem dieses Ziel erreichbar ist, bietet sich die im nachhinein geleistete, aber schon im vorhinein versprochene materielle Entschädigung an. Insoweit nämlich der materielle Schaden,

den die Sanktionen anrichten, reparabel ist und insoweit die dadurch bedingten materiellen Entbehrungen der Bevölkerung nachträglich kompensierbar sind, läßt sich immer eine nachträgliche materielle Entschädigungsleistung bestimmen, mit der die Einwilligung der betroffenen Bevölkerung in die vorübergehenden Belastungen eines Handelsboykotts oder eines Embargos erkaufte werden könnte.

Anders als im Falle einer kriegerischen Intervention, die immer auch irreparable, nicht kompensierbare Folgen hat und für die insofern nie eine gerechte Entschädigung benennbar ist, läßt sich die Wirtschaftssanktion auf diesem Weg mit rein wirtschaftlichen Mitteln legitimieren. Die Staatengemeinschaft kann dem betroffenen Staatsvolk schon bei Ergreifen der Sanktionen eine spätere angemessene Entschädigung in Aussicht stellen. Erbringen würde sie die Entschädigungsleistungen natürlich erst dann, wenn die Sanktionen ihr Ziel erreicht haben. Auf diese Weise wird die nachträgliche Entschädigung zu einer Art Prämie an das Volk für die Rückkehr seines Staates zur außenpolitischen Regeltreue. Da die Staatsführungen, gegen die derartige Sanktionen zu verhängen sind, neben der zwischenstaatlichen oft auch die innerstaatliche Demokratie mißachten und damit diktatorischen Charakter haben, kann die nachträgliche Entschädigung für sanktionsbedingte Entbehrungen zugleich zu einer Prämie für den Sturz von Diktatoren werden.

Die Kombination aus Wirtschaftssanktionen gegen den Staat und Entschädigungsversprechen an das betroffene Staatsvolk kann auf diese Weise zu einem Schlüsselkonzept der außenpolitischen Krisenintervention werden. Ein solches Konzept hätte beispielsweise im Umgang mit dem Irak nach der Besetzung Kuwaits angewendet werden können, und es hätte dort wesentlich bessere Aussichten auf eine Beseitigung des herrschenden Regimes eröffnet als die herkömmliche Politik. Eine konsequente, mit militärischen Mitteln gesicherte Handelsblockade hätte in Verbindung mit dem Versprechen an die Bevölkerung, ihr nach dem Sturz des Regimes eine angemessene geldliche Entschädigung zu leisten, zumindest das Spektrum der vorstellbaren innenpolitischen Entwicklungen erheblich erweitert.

Auch für die ersten kriegerischen Konflikte im ehemaligen Jugoslawien hätten sich andere und bessere Perspektiven ergeben, wenn die demokratische Staatengemeinschaft der hier skizzierten Interventionslogik gefolgt wäre. Den anfänglichen Verstoß gegen das zwischenstaatliche Demokratieprinzip, der diesen Krieg eskalieren ließ, hatte Kroatien begangen. Er bestand darin, daß der neugegründete kroatische Staat keinen demokratischen Entschei-

dungsprozeß über die Staatszugehörigkeit der serbischen Siedlungsgebiete auf seinem Territorium zuließ. Dies war der konfliktträchtige undemokratische Akt, gegen den eine der zwischenstaatlichen Demokratie verpflichtete Staatengemeinschaft vorrangig hätte vorgehen müssen. Es hätte unverzüglich eine Intervention gegen Kroatien konzipiert werden müssen mit dem Ziel, die Voraussetzungen für eine demokratische Bereinigung der Staatsgrenze zwischen Serbien und Kroatien zu schaffen. Eine sofortige umfassende Handelssanktion gegen Kroatien, verbunden mit dem Versprechen an die Bevölkerung, hierfür nach Einsetzung einer regeltreuen, auf zwischenstaatliche Demokratie verpflichteten Regierung angemessene Kompensation zu leisten, hätte die Aussicht eröffnet, Serbien bzw. Rest-Jugoslawien von einer militärischen Aggression abzuhalten.

Nur weil eine solche rechtzeitige, moralisch und demokratisch legitimierte Intervention der Staatengemeinschaft ausblieb, entwickelte sich ein Konflikt, in dem schließlich für die Idee einer zwischenstaatlichen Demokratie keinerlei Raum mehr blieb. Es kam zu einem dramatischen Verfall der außenpolitischen Moral, dem die unbeteiligten demokratischen Staaten fast tatenlos zusehen mußten. Dieser moralische Verfall war zugleich ein Scheitern der alten Integrationsideologie, die auf einen Fortbestand Jugoslawiens abzielte, und er war ein Scheitern der herkömmlichen, auf die friedenserhaltende Wirkung zwischenstaatlicher Regime setzenden Außenpolitik. Mit der regelmäßigen Wiederkehr solchen außenpolitischen Scheiterns muß gerechnet werden, solange die Staatengemeinschaft sich nicht auf ein fortschrittlicheres Prinzip wie dasjenige der zwischenstaatlichen Demokratie einläßt und auf geeignete Interventionsnormen zu dessen Durchsetzung einigt.

Es gibt historische Beispiele dafür, daß die Staatengemeinschaft der Bevölkerung eines regeluntreu gewordenen Staat nach einer handelspolitischen oder militärischen Intervention wirtschaftliche Hilfe leistet. Die Wiederaufbauhilfe für Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg ist hierfür das prominenteste Beispiel. Dieses Beispiel markiert einen deutlichen moralischen Lernfortschritt der demokratischen Staatengemeinschaft. Man hatte gelernt, daß der demokratischen Sache nicht mit Strafaktionen nach Art des Versailler Vertrages gedient ist, sondern daß das grenzübergreifende demokratische Legitimitätsprinzip auch im außenpolitischen Umgang mit Regelverletzungen so weit wie möglich eingehalten werden sollte.

Die wirtschaftliche Hilfe für das von Sanktionen betroffene Volk ist bisher jedoch immer erst im nachhinein angeboten worden, und die Entscheidung

hierüber ist im üblichen außenpolitischen Ad-hoc-Verfahren gefallen. Kein Staatsvolk konnte je fest damit rechnen, für den Sturz seiner regeluntreuen Staatsführung und für die Rückkehr zur außenpolitischen Regeltreue von anderen Staaten belohnt zu werden. Erst recht konnte es nicht eines bestimmten Volumens und einer bestimmten Art solcher Belohnung sicher sein.

Es fehlte den intervenierenden Staaten allerdings nicht nur am Willen, eine derartige Entschädigungszusage im voraus verbindlich zu machen, sondern es gab hierbei natürlich auch objektive Schwierigkeiten. Selbst wenn die Staatengemeinschaft sich im vorhinein sicher wäre, nach einer Intervention wirtschaftlich helfen zu wollen, würde ihr der Partner fehlen, mit dem sie eine entsprechende Zusage vereinbaren könnte. Die regeluntreue Staatsführung, die es zu beseitigen gilt, kann ein solcher Partner schlechterdings nicht sein, und eine andere Instanz, die das betreffende Staatsvolk legitimerweise vertreten könnte, ist zum Zeitpunkt der Intervention in der Regel nicht verfügbar. Über Umfang und Modalitäten einer Entschädigung können daher im voraus keine Verhandlungen geführt und keine Verträge geschlossen werden.

Der intervenierenden Staatengemeinschaft stünde es natürlich offen, sich zu einer solchen Hilfe rechtzeitig durch einseitige Erklärungen zu verpflichten. Für die Bürger des betroffenen Staatsvolkes ist aber schwer durchschaubar, ob und wie sie von einer solchen Hilfe profitieren würde. Sie könnte die Milliardensummen, um die es hierbei im Regelfall ginge, nicht in persönlichen geldlichen oder geldwerten Vorteil umrechnen. Sie wüßte auch nicht, wie effizient die eigene spätere Staatsführung mit eventuellen Hilfgeldern umgehen würde und ob diese nicht in bürokratischer Mißwirtschaft, Korruption, wirtschaftlicher Inkompetenz und staatlichen Prestigeprojekten versickern und damit an der Mehrheit der Bürger vorbeifließen würde. In der herkömmlichen Form hätten solche Zusagen daher nur geringen Einfluß auf die demokratische Willensbildung im regelverletzenden Staat.

Die Staatengemeinschaft muß daher nach Wegen suchen, ihr Entschädigungsangebot transparenter, verlässlicher und damit politisch durchschlagskräftiger zu gestalten. Ein Form der Hilfe, die diese Bedingungen erfüllt, ist die sogenannte Bürgergeldhilfe.⁷ Die demokratische Staatengemeinschaft kann allen

⁷ Zu früheren Darstellungen dieser Hilfekonzeption und ihrer Anwendungsmöglichkeiten s. u.a. "Nationalstaat, Solidarstaat, Effizienzstaat", Darmstadt 1992, Kap. 5; "Der Staat auf Bewährung", Darmstadt 1993, Kap.2; "Der lange Abschied vom Sozialismus", Frankfurt 1990, Kap. 5; "Das Fiasko im

Bürgern des Staates, gegen den Wirtschaftssanktionen verhängt werden, eine gleich hohe geldliche Entschädigung versprechen. Sie kann ein solches "Bürgergeld" z.B. unmittelbar nach dem Erreichen der Sanktionsziele einmalig auszahlen, sobald der betreffende Staat wieder eine regeltreue, der zwischenstaatlichen Demokratie verpflichtete Staatsführung aufzuweisen hat. Sie kann auch, wenn der erlittene Schaden groß und die Entschädigungszahlung entsprechend hoch ist, die Auszahlung über einen längeren Zeitraum verteilen und auf diese Weise jedem Bürger eine befristete Einkommenshilfe zukommen lassen.

Aufgrund einer so ausgestalteten Zusage hätte jeder einzelne Bürger einen präzise definierten Rechtsanspruch gegenüber der Staatengemeinschaft, die Sanktionen gegen seinen Staat ergriffen hat. Jeder Bürger des regeluntreuen Staates wüßte von vornherein genau, daß und in welchem Umfang er später entschädigt werden würde. Jeder hätte ein dementsprechend konkretes persönliches Interesse am Erfolg der Sanktionen, d.h. an der Absetzung der bestehenden und Einsetzung einer neuen, regeltreuen Staatsführung. Ob der betroffenen Bevölkerung wirklich ein stillschweigendes demokratisches Einverständnis in die Sanktionsmaßnahmen unterstellt werden kann, hängt unter diesen Umständen allein von der Höhe der im voraus zu erteilenden Hilfszusage ab.

Die sanktionsbegleitende Bürgergeldzusage wird auf diese Weise zu einer Art Schlußstein im Reißbrettentwurf einer neuen zwischenstaatlichen Ordnung. Die beiden Hauptsäulen dieser Ordnung sind das moralische Prinzip der Gewaltfreiheit und das Verfahrensprinzip der zwischenstaatlichen Demokratie. Als dritte Säule kommt schließlich das Gebot hinzu, die Entscheidungsverfahren der zwischenstaatlichen Demokratie dort im voraus zu simulieren, wo regeluntreue Staaten die Anwendung dieser Verfahren vorübergehend vereiteln. Die Bürgergeldhilfe ist das Instrument, das moralisch einwandfreie und demokratisch begründete Interventionen gegen solche Staaten möglich macht. Damit wird das bisher so unauflöslich erscheinende Dilemma lösbar, daß die regeltreue Staatengemeinschaft Regelverletzungen einzelner Staaten oft nur mit Maßnahmen wirksam bekämpfen kann, die ihrerseits gegen moralische und demokratische Prinzipien verstoßen.

In Sachen zwischenstaatlicher Ordnung steht damit eine organisatorisch praktikable und moralisch plausible Alternative zu den bisher praktizierten Modellen zur Verfügung. Die Staatengemeinschaft hat hier insofern ebenso zwischen wenigen Grundmodellen zu wählen, wie die Einzelstaaten nur zwischen wenigen Grundmodellen der innerstaatlichen demokratischen Verfahren, der Sozialordnung und der Eigentumsordnung wählen können. Neben dem pragmatischen Modell herkömmlicher außenpolitischer Regime, die auf die Koordination internationaler Institutionen und zwischenstaatlichen Diplomatie setzen, und dem utopischen Konzept der Umwandlung herkömmlicher Außen- in demokratische Weltinnenpolitik steht als drittes Grundmodell die hier geschilderte Form der zwischenstaatlichen Demokratie.

Diese Alternative muß im Lichte der Erfahrungen mit den herkömmlichen Verfahren der Außenpolitik bewertet werden. Bisher haben diese Verfahren es nicht vermocht, große Katastrophenfälle in den zwischenstaatlichen Beziehungen zu vermeiden. Sie haben zwar wesentlich dazu beigetragen, nach dem zweiten Weltkrieg den Frieden unter den westlichen Demokratien zu wahren, aber dies nur um den Preis einer Tabuisierung elementarer außenpolitischer Anliegen und deren Verbannung von der politischen Tagesordnung. Das Ende des Ost-West-Konflikts hat dafür gesorgt, daß Staatsgrenzen und Staatszugehörigkeiten mit neuer Unbefangenheit hinterfragt werden, und es hat damit akuten, mancherorts überlebenswichtigen Bedarf für eine neue zwischenstaatliche Ordnung geschaffen. Dies sollte für die demokratische Staatengemeinschaft Anlaß genug sein, dem Modell der zwischenstaatlichen Demokratie praktische Erprobungsmöglichkeiten zu eröffnen.⁸

⁸ Der Kosovo-Krieg war der Ernstfall, in dem die westlichen Demokratien sich ein weiteres Mal mit den hier behandelten Grundproblemen der Außenpolitik konfrontiert sahen - und auf den sie dann nicht nur mit einem politischen Rückfall in herkömmliche Reaktionsmuster, sondern zudem mit dem moralischen Rückfall hinter die Ächtung des Angriffskriegs reagierten. Zu einer Analyse der im Fall Kosovo versäumten moralischen und politischen Optionen s. auch B. Wehner, "Prämierung des Friedens. Alternativen zum humanitären Krieg", Opladen 1999.