

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Volker Rittberger

Die Bundesrepublik Deutschland – eine Weltmacht?

Außenpolitik nach vierzig Jahren

Michael Staack

Die Außenpolitik der Bundesrepublik auf dem Weg in ein neues Europa

Westintegration und Ostpolitik unter veränderten Bedingungen

Dieter Senghaas

Frieden in einem Europa demokratischer Rechtsstaaten

Günther Doeker

Friedensvölkerrecht und internationale Beziehungen

B 4–5/90

19. Januar 1990

Volker Rittberger, Ph. D., geb. 1941; o. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen.

Veröffentlichungen u. a.: *Evolution and International Organization*, Den Haag 1973; (mit D. S. Lutz) *Abrüstungspolitik und Grundgesetz*, Baden-Baden 1976; (Hrsg.) *Science and Technology in a Changing International Order*, Boulder 1982; *Mit Kriegsgefahren leben*, Opladen 1987; *Europäische Sicherheit*, Wien 1987; (mit M. Efinger und M. Zürn) *Internationale Regime in den Ost-West-Beziehungen*, Frankfurt 1988;

Michael Staack, Dr. phil., Dipl.-Pol., geb. 1959; Studium der Politischen Wissenschaft, Rechtswissenschaft und Neueren Geschichte in Hamburg, Bonn und Berlin; seit 1988 Hochschulassistent am Institut für Internationale Politik und Regionalstudien der FU Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: *Kurswechsel in Washington*, Berlin 1987; *Entspannungskritik und rüstungskontrollpolitischer Entscheidungsprozeß in den USA*, Baden-Baden 1989; *Menschenrechte und Sicherheit*, Berlin 1989.

Dieter Senghaas, Dr. phil., geb. 1940; Professor für internationale Politik, insbesondere Friedens-, Konflikt- und Entwicklungsforschung an der Universität Bremen.

Veröffentlichungen u. a.: *Abschreckung und Frieden*, Frankfurt 1981³; *Aggressivität und kollektive Gewalt*, Stuttgart 1972²; *Rüstung und Militarismus*, Frankfurt 1982²; *Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik*, Frankfurt 1983³; *Von Europa lernen*, Frankfurt 1982; *Die Zukunft Europas*, Frankfurt 1986; (Koautor) *Europas Entwicklung und die Dritte Welt*, Frankfurt 1986; *Konfliktformationen im internationalen System*, Frankfurt 1988; Herausgeber zahlreicher Sammelwerke.

Günther Doeker, Ph. D., LL. M., geb. 1933; Studium der Rechts- und Staatswissenschaft, Geschichte, Soziologie und der französischen Literatur und Philosophie in Paris, Bonn, Köln, Cambridge und an der Tulane University in New Orleans; Habilitation bei Ernst Fraenkel; seit 1972 Professor für Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: *Vergleichende Analyse politischer Systeme*, 1970; *Die Vereinten Nationen*, 1976; *Federal Republic of Germany and German Democratic Republic in International Relations*, 3 Bde., 1979; *Parlamentarische Bundesstaaten im Commonwealth of Nations: Kanada, Australien, Indien. Ein Vergleich*, Bd. 1, 1980; *Regionalismus und regionale Integration*, 3 Bde., 1980/81.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62-65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1985, 1987 und 1988 zum Preis von DM 25,- pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Die Bundesrepublik Deutschland – eine Weltmacht?

Außenpolitik nach vierzig Jahren

I. Einführung

Die „Deutsche Frage“ ist ein Dauerproblem der internationalen Politik. Infolge der jüngsten Entwicklungen in Osteuropa und in der DDR wird sie weltweit wieder kontrovers diskutiert. Ohne Berücksichtigung dieser „Deutschen Frage“ ist weder die Existenz der Bundesrepublik noch ihre Stellung im System der internationalen Beziehungen und ihre Außenpolitik adäquat zu verstehen. Daher beginnt die Ausführung mit einem knappen geschichtlichen Rückblick auf die *Entwicklungsstapfen des Deutschlandproblems* und auf die *Entstehungsbedingungen* der westdeutschen Außenpolitik.

Die Untersuchung der bundesrepublikanischen Außenpolitik selbst wird dann allerdings nicht ihre geschichtliche Entwicklung von Bundeskanzler zu

Bundeskanzler nachzeichnen¹⁾, sondern versuchen, ihre *Konstanten* herauszuarbeiten: Als Kriterien dienen dabei zum einen die *Akteure* und die *normativ-institutionellen Vorgaben* der Außenpolitik und zum anderen die inneren und äußeren *Rahmenbedingungen*, die die *außenpolitischen Grundorientierungen* geprägt haben.

Als ebenso zentrales wie kaum präzise bestimmbares Kennzeichen der internationalen Stellung eines Landes gilt sein *Machtrang*. Er wird – wie die Frage nach dem *außenpolitischen Rollenverständnis und Stil* – seit einem guten Jahrzehnt in der Bundesrepublik lebhaft diskutiert. Diese Diskussion bildet den Ausgangspunkt der abschließenden Überlegungen zu den Charakteristika und den Perspektiven bundesdeutscher Außenpolitik.

II. Vom Reich zur blockgebundenen Doppelstaatlichkeit

1. Zwei Staaten – eine Nation? Die „Deutsche Frage“ im historischen Rückblick

„Was ist des Teutschen Vaterland?“ Auf diese 1813 von Ernst Moritz Arndt gestellte Frage hat die Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts keine eindeutige und dauerhafte Antwort gegeben. Vielmehr verbergen sich hinter der „Deutschen Frage“ drei Einzelprobleme: das der *Einheit* Deutschlands, also seiner territorialen und nationalen Identität, das seiner *Verfassung*, also seiner politischen Ordnung, und das seines *internationalen Status*, d. h. seiner Verträglichkeit mit der Stabilität des europäischen Staatensystems. Aufgrund der wechselnden Lösungsversuche dieser Probleme und ihrer Verbin-

dung untereinander ist „Deutschland“ immer wieder neu definiert worden:

– 1815/1850 ff. als „*Kongreß-Deutschland*“ mit einer Vielzahl souveräner Einzelstaaten unterschiedlicher politischer Ordnung;

– 1848/49 als „*Paulskirchen-Deutschland*“ auf der Grundlage liberaler Verfassungsstaatlichkeit, jedoch durch konkurrierende Vorstellungen über Einheit und Status tief gespalten;

– 1867/1871 ff. als „*Preußen-Deutschland*“, eine „kleindeutsche“ Einheit ohne Österreich mit autoritärer Verfassung und expansiver Außenpolitik;

– 1919 ff. als „*Weimar-Deutschland*“, eine instabile Synthese von nationalem Einheitsstaat, demokratischer Republik und internationaler Verträglichkeit;

Erweiterte und überarbeitete Fassung eines Vortrags, den der Verfasser am 18. Mai 1989 an der Universität Tübingen anlässlich des vierzigsten Jahrestags der Gründung der Bundesrepublik Deutschland gehalten hat. Herrn Frank Schimmelfennig schulde ich Dank für seine Hilfe bei der Herstellung des Manuskripts.

1) So die aus anderen Gründen wenig geglückte Darstellung von Christian Hacke, *Weltmacht wider Willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1988.

– 1933 ff. als „NS-Deutschland“ in Gestalt des totalitären Führerstaates mit weit über die nationalen Siedlungsgrenzen hinausreichendem Expansionsstreben;

– 1945 ff. als „Kontrollrats-Deutschland“ auf das Gebiet westlich von Oder und Neiße reduziert und von den Alliierten in Besatzungszonen verwaltet;

– 1949 ff. als „Teilstaaten-Deutschland“, dessen internationale Verträglichkeit durch die bündnis- und systempolitische Integration von Bundesrepublik und DDR gesichert wurde.

Ob es sich bei den deutschen Teilstaaten wieder nur um „Provisorien“ auf dem Weg zum Einheitsstaat handelt, läßt sich angesichts der Wechselhaftigkeit der deutschen Nationalgeschichte kaum abschließend beantworten. Der historische Rückblick zeigt zumindest, daß die deutsche Mehrstaatlichkeit – zumal unter dem Aspekt der Kulturnation – keine „Abnormalität“ darstellt, der deutsche Einheitsstaat bzw. das Streben danach sich jedoch eher als Quelle des Unfriedens in Europa erwiesen hat.

Aus gegenwärtiger Sicht spricht vieles dafür, die Mehrstaatlichkeit als Form der politischen Existenz Deutschlands und der Deutschen nicht in Frage zu stellen, sondern auf ihrer Grundlage die größtmögliche Offenheit für wechselseitige gesellschaftliche und politische Verflechtungen anzustreben, die bis zu einer „Vertragsgemeinschaft“ (Ministerpräsident Hans Modrow) oder zu „konföderativen Strukturen“ (Bundeskanzler Helmut Kohl) im Verhältnis zwischen Bundesrepublik Deutschland und DDR reichen können²⁾. Gegenüber voreiligen Projektionen sei indessen in Erinnerung gerufen, daß zumindest die Mehrheit der Nachkriegs-Eliten in beiden Teilen Deutschlands schon früh die Teilung für unvermeidlich gehalten und sich für die Integration in die jeweiligen Bündnisssysteme im Westen

und im Osten aktiv eingesetzt hat. Für sie wäre jedenfalls bis vor kurzem die „Wiedervereinigung“ nur in der Form eines „Anschlusses“ des jeweils anderen Staates an den eigenen annehmbar gewesen; und selbst die jüngsten dramatischen Entwicklungen in der DDR rufen bei den politischen Führungsgruppen in West und Ost eher große Unsicherheiten bei der Behandlung der „Wiedervereinigungsfrage“ hervor als klar umrissene Positionsbestimmungen. Zum anderen machen die Reaktionen des westlichen und östlichen Auslands auf die Veränderungen in Zentraleuropa erneut deutlich, daß ein aus Bundesrepublik, DDR und Berlin zusammengesetztes deutsches Staatsgebilde nur als internationale Konsenslösung vorstellbar wäre, für die aber in der Vergangenheit und auch noch gegenwärtig die notwendigen Voraussetzungen fehlen.

Demoskopische Daten vermitteln ein widersprüchliches, im Verlauf der Zeit uneinheitliches Bild von den Vorstellungen, die sich die Westdeutschen selbst, von der „Wiedervereinigung“ machen: So hielt bis zur Öffnung der Grenzen seitens der DDR eine Mehrheit der Westdeutschen die „Wiedervereinigung“ zwar für wünschenswert, aber in absehbarer Zeit nicht für erreichbar. Auch der Fortbestand der „einen Nation“ mußte fraglich erscheinen, da man von einer zunehmenden „Ausgrenzung der DDR aus dem Gesichtsfeld“ der Bundesrepublik sprechen konnte³⁾. Seit August 1989 aber zeigen Umfragen ein Emporschnellen der unter den Westdeutschen verbreiteten Überzeugung, daß es zur „Wiedervereinigung“ in absehbarer Zeit kommen werde; demgegenüber sank gleichzeitig die Zahl derer, die eine „Wiedervereinigung“ für wünschenswert halten, wohl infolge eines durch die umfangreichen Medienberichte gestiegenen Problembewußtseins in der bundesdeutschen Öffentlichkeit⁴⁾. Wie die Zukunft der „Deutschen Frage“ gesehen wird, hängt also von den jeweiligen Rahmenbedingungen und den sich daraus ergebenden Perspektiven ab⁵⁾.

²⁾ In diesem Zusammenhang mag es nützlich sein, einen Blick auf die umsichtig und zugleich entschlossen agierende österreichische Außenpolitik zu werfen: Während sie einerseits das latente Identitätsproblem Österreichs durch den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft endgültig und konstruktiv zu lösen sucht, hat sie andererseits sofort die Chance ergriffen, als erster europäischer Staat außerhalb des Warschauer Paktes mit der „neuen“ DDR ein weit gefächertes Netz vertraglich fundierter Kooperation aufzubauen. Vgl. dazu die Berichte über den Besuch von Bundeskanzler Franz Vranitzky in Ostberlin am 24. November 1989, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. November 1989 und Neues Deutschland vom 25. November 1989.

³⁾ Vgl. Gebhard Schweigler, Normalität in Deutschland, in: Europa-Archiv, 44 (1989) 6, S. 179.

⁴⁾ Nach Angaben des ZDF-Politbarometers hielten im November nur noch 70 Prozent der Befragten die „Wiedervereinigung“ für wünschenswert (im August 1989 waren es noch 79 Prozent), wohingegen der Anteil der Befragten, die an eine „Wiedervereinigung“ in absehbarer Zeit glaubten, von 28 Prozent im August 1989 auf 48 Prozent im November anstieg.

⁵⁾ Vgl. Gerhard Hardegen, Perspektiven und Begrenzungen. Eine Bestandsaufnahme der öffentlichen Meinung zur deutschen Frage. Teil I: Nation und deutsche Teilung, in: Deutschland Archiv, 20 (1987) 12, S. 1263.

2. Teilung und Integration — Weichenstellungen für die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland

Drei Prozesse sind verantwortlich für die Teilung Deutschlands: zunächst der *Eroberungskrieg des nationalsozialistischen Deutschlands*, dann die *Politik der Siegermächte* und schließlich — darin eingebettet — das *Verhalten der politischen Eliten im Deutschland der Nachkriegszeit*. Nach der bedingungslosen Kapitulation des nationalsozialistischen Deutschlands trafen die konkurrierenden Sicherheitsinteressen und Weltordnungsmodelle der USA und der UdSSR — hier die Etablierung eines weltweiten Freihandelssystems mit zumindest liberal-kapitalistischen Partnerstaaten, dort die Abgrenzung einer Einflußsphäre mit zumindest antifaschistisch-„volksdemokratisch“ geprägten Gesellschaftssystemen — in Europa und insbesondere im besetzten Deutschland aufeinander. Ein beiderseitiger Mangel an Bereitschaft zu friedlicher Zusammenarbeit und wechselseitige Fehleinschätzungen von Absichten und Möglichkeiten trieben Ost und West in den „Kalten Krieg“⁶⁾. Unter diesen Umständen fehlte für die zunächst beabsichtigte gemeinsame Verwaltung von „Deutschland als Ganzem“ und um so mehr für die Wiedervereinigung des schon in Besatzungszonen aufgeteilten Landes eine konsensfähige Konzeption, so daß die Praxis immer mehr auf eine Politik der vollendeten Tatsachen („Faustpfänder“) und der zwangsläufigen Teilung hinauslief.

Als die USA mit ihrer Forderung nach einer ihrer Politik der „Open Door“ entsprechenden gemeinsamen Wirtschaftsverwaltung für Deutschland nicht durchdrangen, konzentrierten sie sich auf die Integration der Westzonen, deren Anbindung an Westeuropa und dessen *Ausbau zu einem wirtschaftlich prosperierenden „antikommunistischen Bollwerk“* (später u. a. durch das Europäische Wiederaufbauprogramm, auch „Marshall-Plan“ genannt). Dem schloß sich Großbritannien frühzeitig an, so daß es schon am 1. Januar 1947 zur Gründung der „Bizone“ kam. Frankreich versuchte hingegen zunächst, am Ziel einer umfassenden Föderalisierung Deutschlands, der Abtrennung der linksrheinischen Gebiete und der Internationalisierung des Ruhrgebiets festzuhalten, beugte sich aber schließlich dem Druck der USA und ließ die eigene Besatzungszone am 1. April 1949 in der „Trizone“ aufgehen. Damit ging eine Wende in der Deutschlandpolitik Frankreichs einher, das nun die eigene Sicherheit durch eine weitgehende westeuropäische

Integration des westdeutschen Teilstaats unter seiner Kontrolle zu gewährleisten trachtete.

Auch die maßgeblichen politischen Kräfte unter den *deutschen Eliten* in allen Besatzungszonen waren nicht in erster Linie an einer gesamtdeutschen Lösung interessiert, die notwendigerweise mit einem Kompromiß, d. h. einem teilweisen Eingehen auf die Bedingungen der jeweils anderen Seite verbunden gewesen wäre. Darin waren sich im Westen CDU und SPD einig. Oberstes Ziel *Konrad Adenauers*, der in der Westzonen-CDU und später als Bundeskanzler die Politik der Teilung und Westintegration verkörperte, war der rasche wirtschaftliche und politische Wiederaufbau und die Herstellung (west)deutscher Souveränität. Die Souveränität war jedoch nicht ohne Westbindung und die Westbindung nicht ohne Beibehaltung und Vertiefung der Teilung Deutschlands zu erreichen. Adenauer war daher bereit, die Wiedervereinigung zurückzustellen und die außenpolitische Handlungsfreiheit des Weststaates zu beschränken, um die innere Souveränität und die Gleichberechtigung innerhalb der westlichen Staatengemeinschaft zu erlangen. Auf der ideologisch-deklamatorischen Ebene mußte er jedoch die Westintegration als Voraussetzung der Wiedervereinigung propagieren („*Politik der Stärke*“), weil ein offener Verzicht auf die Wiedervereinigung innenpolitisch nicht durchsetzbar gewesen wäre. Wann immer sich auch nur entfernte Chancen einer Wiedervereinigung auftaten (wie vor allem nach der Stalin-Note vom März 1952), blockierte er die Aufnahme ernsthafter Verhandlungen.

Ähnlich kompromißlos war die West-SPD unter der eindeutig antikommunistisch ausgerichteten Führung *Kurt Schumachers*. Zwar war für sie die Wiedervereinigung weniger ein rein deklamatorisches Ziel, doch lehnte auch sie eine Verständigung mit dem Osten, z. B. über die Neutralisierung eines wiedervereinigten Deutschlands, strikt ab. Das Pendant zu Adenauers „Politik der Stärke“ bildete hier die *These von der „Magnetwirkung“* einer sozial attraktiven Bundesrepublik, gegen die die sowjetische Besatzungszone bzw. DDR auf Dauer nicht bestehen könne. Eine Kontroverse zwischen SPD und CDU, in deren Verlauf Schumacher Adenauer als „Kanzler der Alliierten“ titulierte, entstand weniger über die Politik gegenüber der Sowjetunion und der DDR als über den Grad des Souveränitätsverzichts infolge der Westintegration und später über den Zeitpunkt und die Umstände der Wiederbewaffnung.

Teilung, Integration und Souveränitätsgewinn gingen in den Jahren 1949–1955, in denen die Fundamente für die außenpolitischen Grundorientierun-

⁶⁾ Vgl. die hier zugrunde gelegte „postrevisionistische“ Deutung bei Wilfried Loth, *Die Teilung der Welt. Geschichte des Kalten Krieges 1941–1959*, München 1985.

gen der Bundesrepublik gelegt wurden, Hand in Hand. Bei der Gründung der Bundesrepublik 1949 verfügte die Alliierte Hohe Kommission zunächst über weitgehende Vorbehaltsrechte vor allem in der Außen- und Sicherheitspolitik. Das Petersberger Abkommen ermächtigte die Bundesrepublik, Konsulate auf dem Gebiet der Westmächte zu errichten und internationalen Organisationen (wie 1950 dem Europarat) beizutreten. Zugleich wurde sie jedoch Mitglied der Internationalen Ruhrbehörde und des Alliierten Sicherheitsamtes (zur Überwachung der Entmilitarisierung). Die *Institutionalisierung der westdeutschen Außenpolitik* begann mit einer besonderen Verbindungsstelle zur Alliierten Hohen Kommission, die 1950 zur „Dienststelle für Auswärtige Angelegenheiten“ und 1951 schließlich zum „Auswärtigen Amt“ aufgewertet wurde. Die *wirtschaftliche Integration der Bundesrepublik in Westeuropa* nahm mit dem Beitritt zur „Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit“ (OEEC), die mit der Verteilung der „Marshall-Plan“-Hilfe beauftragt war, und 1951 mit der Gründung der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (EGKS oder Montanunion) ihren Anfang. Mit dem Ausbruch des Koreakrieges 1950 stellte sich erstmals mit Vehemenz die Frage der *Wiederbewaffnung der Bundesrepublik*, die schließlich für Adenauer zum entscheidenden Hebel wurde, die Gleichberechtigung des Weststaates zu erlangen. Da die Integration westdeutscher Streitkräfte in eine europäische Armee gemäß dem Vertrag über die „Europäische Verteidigungsgemeinschaft“ in der französischen Nationalversammlung 1954 scheiterte, setzte sich die „atlantische“ Lösung eines Beitritts zur NATO durch. Mit dem Abschluß der Pariser Verträge und ihrem Inkrafttreten 1955 hatte Adenauer sein Ziel – die *völkerrechtliche Souveränität der Bundesrepublik* – erreicht; 1956 begann der Aufbau der Bundeswehr. Dennoch bestehen bis heute alliierte Vorbehaltsrechte fort, die Deutschland als Ganzes, den Status von Berlin und die Stationierung von Truppen in der Bundesrepublik betreffen.

Schon dieser knappe Rückblick verdeutlicht zwei *historische Prägungen*, die der bundesdeutschen

Außenpolitik bis heute ihren Stempel aufdrücken. Da ist zunächst der „*Schatten der Vergangenheit*“, den die Tradition einer mit dem Frieden in Europa unverträglichen Außenpolitik wirft, die ihren Höhepunkt in der nationalsozialistischen Eroberungs- und Vernichtungspolitik fand. Diese ist nicht nur verantwortlich für die *territoriale Beschränkung* Deutschlands durch die Teilung und den Verlust der Ostgebiete, die *militärischen Beschränkungen* wie den ABC-Waffenverzicht oder die direkte Unterstellung der Bundeswehr unter NATO-Kommando; die Erfahrungen mit ihr legen es der Bundesrepublik auch nahe, auf ein machstaatliches Auftrumpfen in ihren internationalen Beziehungen zu verzichten. Die Anerkennung dieser Geschichte liefert auch den Schlüssel zu den *Sonderbeziehungen* mit Israel und der Entspannungspolitik insbesondere gegenüber Polen – der Kniefall von Bundeskanzler Willy Brandt vor dem Warschauer Getto-Denkmal ebenso wie die Versöhnungsgeste zwischen Bundeskanzler Helmut Kohl und dem polnischen Ministerpräsidenten Tadeusz Mazowiecki im schlesischen Kreisau sind hierfür bleibende Symbole.

Zugleich machen die Gründungsjahre der Bundesrepublik die „*Chancen der Integration*“ deutlich, auch und gerade als Möglichkeit, aus dem „Schatten der Vergangenheit“ herauszutreten. Nur durch die feste Bindung der Bundesrepublik an den Westen (und gleiches gilt für die DDR im Osten) erhielten ihre Nachbarn die erforderliche Sicherheit vor einem souveränen deutschen Staat, und bis in die Gegenwart kann sich jedes (auch nur vermeintliche) Ausscheren der Bundesrepublik aus der Bündnislinie des Argwohns ihrer Partner sicher sein. Zugleich bietet die multilaterale Koordination der Außenpolitik im westeuropäischen Rahmen der Bundesrepublik Gelegenheit, sich bei „historisch heiklen“ Problemen wie dem Nahostkonflikt hinter einer gemeinsamen Politik zu „verstecken“. Vor allem aber hat sich die Westintegration nicht nur als Voraussetzung für das „Wirtschaftswunder“ unter dem „amerikanischen Schutzschirm“, sondern als dauerhaftes *Fundament des westdeutschen Wohlstandes* erwiesen.

III. Bestimmungsfaktoren und Grundorientierungen westdeutscher Außenpolitik

1. Entscheidungssystem: Die außenpolitischen Akteure in der Bundesrepublik

Das Grundgesetz sieht keine separate *auswärtige Gewalt* neben den drei traditionellen Gewalten (Legislative, Exekutive, Judikative) vor, sondern verteilt sie nach dem Prinzip der *kombinierten Gewalt* auf mehrere staatliche Organe. Eine Besonderheit ist dabei die *bundesstaatliche Ordnung* der Bundesrepublik. Sie beruht auf der Grundregel, daß die Länder für alle Angelegenheiten zuständig sind, die das Grundgesetz nicht ausdrücklich dem Bund zuweist (Art. 30 GG). Nun ist zwar die Außenpolitik nach Art. 32 GG Sache des Bundes, der auch Hoheitsrechte des Bundes und der Länder an zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen darf (Art. 24 GG). Weil aber durch die zunehmende Internationalisierung traditioneller Länderaufgaben, wie etwa die Vereinheitlichung von Hochschulabschlüssen oder Umweltnormen in der Europäischen Gemeinschaft, eine Aushöhlung des Föderalismus droht, sieht das Grundgesetz ebenfalls vor, daß die Länder innerhalb ihrer Zuständigkeit vor dem Abschluß von Verträgen gehört werden müssen, ja daß sie selbst mit Zustimmung des Bundes Verträge schließen dürfen (Art. 32, Abs. 2 und 3 GG). In der EG-Integrationspolitik haben die Bundesländer angesichts des Inkrafttretens der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 das Recht erwirkt, nicht nur angehört, sondern auch an Verhandlungen in der EG beteiligt zu werden⁷⁾.

Unter den obersten Verfassungsorganen des Bundes kommt der *Bundesregierung* in der Außenpolitik die Führungsrolle zu. Dem *Bundespräsidenten* als völkerrechtlichem Vertreter der Bundesrepublik verbleibt eine eher repräsentative Funktion. Die Zustimmung des *Bundestages* ist lediglich bei den den politischen Status der Bundesrepublik berührenden Staatsverträgen notwendig, nicht jedoch bei Regierungs- oder Verwaltungsabkommen; doch kann er über sein Haushaltsrecht immer dort Einfluß auf die Außenpolitik nehmen, wo sie finanzielle Aufwendungen erfordert. Schließlich kann das *Bundesverfassungsgericht* zur Prüfung der Verfassungswidrigkeit von Verträgen angerufen werden. Insgesamt besitzt jedoch kein Bundesorgan außer der Bundesregierung wirkliche Gestaltungsmöglichkeiten in der Außenpolitik, und selbst die Mittel der (nachträglichen) Kontrolle sind begrenzter als in anderen Politikbereichen.

Innerhalb der Bundesregierung kommt dem *Bundeskanzler* trotz der Ressortzuständigkeit des Außenministers eine hervorragende Rolle zu. Sofern es ihm wichtig erscheint, kann er die Außenpolitik, gerade im Verkehr mit Vertretern anderer Staaten, zu einem wesentlichen Teil an sich ziehen. Dazu untersteht ihm ein eigenständiger außenpolitisch einsetzbarer Apparat: vor allem das Bundeskanzleramt, aber auch das Bundespresse- und Informationsamt, der Bundesnachrichtendienst sowie der Bevollmächtigte der Bundesregierung in Berlin und der Ständige Vertreter der Bundesrepublik bei der Regierung der DDR. Auf diese Weise ist die gesamte Deutschland- und Berlinpolitik beim Bundeskanzler zentral verankert. Ansonsten besitzt das *Auswärtige Amt* eine Generalkompetenz für den diplomatischen Verkehr und muß auch bei den internationalen Angelegenheiten anderer Ministerien hinzugezogen werden. Hier sind die *Bundesministerien* für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Nord-Süd-Fragen, Entwicklungspolitik), für innerdeutsche Beziehungen (Deutschlandpolitik), für Wirtschaft (Außenwirtschaftsbeziehungen, EG-Wirtschaftsintegration), der Finanzen (Währungspolitik zusammen mit der Bundesbank) und der Verteidigung (Sicherheitspolitik) zu erwähnen.

Die Komplexität des Entscheidungsprozesses wird zusätzlich durch die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in zwischenstaatlichen Organisationen erhöht („zusammengesetzte Außenpolitik“)⁸⁾. Außerhalb des engeren Rahmens der EG besteht die *Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)* als Koordinationsforum und gemeinsames Instrument der westeuropäischen Regierungen. Die EG selbst verfügt auch über eigene Kompetenzen in der Außenhandels-, Assoziations- und Entwicklungspolitik, an der die Bundesrepublik über den *Ministerrat* mitwirkt. Die *NATO* ist insgesamt ein schwächerer Rahmen der zusammengesetzten Außenpolitik, deren Hauptaufgabe in der politisch-administrativen Abstimmung der Bündnisregierungen auf dem Gebiet der Verteidigung liegt. Schließlich dürfen auch die *nicht-staatlichen Akteure* nicht vernachlässigt werden. Parteien, Medien, Unternehmen, Verbände und gesellschaftliche Großorganisationen wie die Kirchen und Gewerkschaften wirken zum einen auf den Staat ein, verfügen aber zum anderen auch über eigenständige Außenverbindungen, wie etwa europäische und weltweite Zusammen-

⁷⁾ Vgl. dazu beispielsweise Rudolf Hrbek/Uwe Thaysen (Hrsg.), *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1986.

⁸⁾ Vgl. dazu die wegweisende Arbeit von Reinhardt Rummel, *Zusammengesetzte Außenpolitik. Westeuropa als internationaler Akteur*, Kehl 1982.

schlüsse von Parteien, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften, multinationale Unternehmen oder die Weltkirchen zeigen.

2. Friedensgebot: Normative Vorgaben der westdeutschen Außenpolitik

Das Grundgesetz trifft nicht nur Aussagen über die institutionellen Zuständigkeiten in der Außenpolitik, sondern macht ihr auch allgemeine inhaltliche Vorschriften. Schon in der Präambel verleiht das „Deutsche Volk“ seinem Willen Ausdruck, „seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“ sowie „in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden“. Hier klingen die zentralen Themen bereits an: *Sicherheitsstreben, Integrations- und Kooperationsfreundlichkeit* und *Wiedervereinigung*. Über allem steht jedoch das *Friedensgebot*⁹⁾. Ausdrücklich verbietet Art. 26, Abs. 1 GG alle „Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere einen Angriffskrieg vorzubereiten“. Außerdem macht Art. 25 GG die „allgemeinen Regeln des Völkerrechts“ zum unmittelbar bindenden und den Gesetzen vorgelagerten Bestandteil des Bundesrechts. Eine gewaltsame Wiedervereinigung kommt daher ebensowenig in Frage wie ein offensives Militärbündnis. Die Landesverteidigung unterliegt dem *Grundsatz der militärischen Selbstbeschränkung* und sollte sogar einem „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ (Art. 24, Abs. 2 GG) anvertraut werden. Das Friedensgebot des Grundgesetzes begründet zunächst eine Verpflichtung zur Kriegsverhütung; ob es darüber hinaus auch eine *positive Vision des Friedens* transportiert, ist skeptischer zu beurteilen. Immerhin bieten das Bekenntnis zu den Menschenrechten in Art. 1, Abs. 2 GG und der Gedanke der Völkerverständigung in Art. 9, Abs. 2 GG Anknüpfungspunkte für ein solches Friedensverständnis.

3. Rahmenbedingungen und Grundorientierungen

Die Außenpolitik der Bundesrepublik wird in den zentralen Politikfeldern „Sicherheit“, „Wohlfahrt“ und „Herrschaft“ durch eine Reihe von externen, dem internationalen System zuzurechnenden, und internen, den Systemmerkmalen der Bundesrepublik entstammenden Rahmenbedingungen beein-

⁹⁾ Vgl. dazu näher Dieter S. Lutz/Volker Rittberger, *Abrüstungspolitik und Grundgesetz. Eine verfassungsrechtlich-friedenswissenschaftliche Untersuchung*, Baden-Baden 1976.

flußt¹⁰⁾. Interne und externe Rahmenbedingungen innerhalb eines Politikfeldes sind dabei aufeinander bezogen. Als Antwort auf diese Rahmenbedingungen durchziehen die Außenpolitik der Bundesrepublik drei *Grundorientierungen* (vgl. Übersicht S. 9), denen sich für die großen *Beziehungsfelder* „West“, „Ost“ und „Süd“ wiederum *Unterziele* zuordnen lassen. Das Beziehungsfeld „West“ läßt sich dabei noch einmal in eine „atlantische“ Schiene, deren Basis die deutsch-amerikanischen Beziehungen bilden, und in eine „westeuropäische“ Schiene unterteilen, die sich multilateral in der Europäischen Gemeinschaft und bilateral vor allem in den deutsch-französischen Sonderbeziehungen zeigt. Die Grundorientierungen der bundesdeutschen Außenpolitik sind in sich allerdings nicht widerspruchsfrei. *Zielkonflikte* treten sowohl innerhalb eines Politikfeldes zwischen verschiedenen Beziehungsfeldern als auch innerhalb des gleichen Beziehungsfeldes zwischen verschiedenen Politikfeldern auf. Solche Zielkonflikte sind regelmäßig auch Gegenstand der *innenpolitischen Auseinandersetzungen über Außenpolitik* in der Bundesrepublik¹¹⁾.

(1) Das Hauptziel der bundesdeutschen Außenpolitik im *Politikfeld „Sicherheit“*, das sich aus der globalen *Machtkonkurrenz* im Ost-West-Verhältnis und der geostrategischen *Lage* der Bundesrepublik ergibt, ist die Sicherung der territorialen Integrität und der Freiheit ihrer politischen Entwicklung. Da die Bundesrepublik und auch die Westeuropäer insgesamt sich allein nicht in der Lage sahen und sehen, eine ausreichende Gegenmacht zur Sowjetunion zu bilden, erfüllt diesen Zweck die *militärische Bindung an die USA*, die in der NATO-Integration ihren institutionellen Ausdruck findet. Die Stellung der Bundesrepublik im Bündnis ist dabei von einer besonders hohen *sicherheitspolitischen Abhängigkeit* geprägt: Durch ihre „Grenzlage“ erscheint die Bundesrepublik – und mehr noch das auf allen Seiten von DDR-Territorium umgebene West-Berlin – verwundbarer als das übrige West-

¹⁰⁾ Grundlegend dafür die Schrift von Ernst-Otto Czempel, *Internationale Politik*, Paderborn 1981.

¹¹⁾ Zur Methodik vgl. ferner Hans-Peter Schwarz, *Die Rollen der Bundesrepublik in der Staatengesellschaft*, in: Karl Kaiser/Roger Morgan (Hrsg.), *Strukturwandlungen der Außenpolitik in Großbritannien und der Bundesrepublik*, München-Wien 1970, S. 231 ff.; Werner Link, *Die außenpolitische Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland. Überlegungen zur innerstaatlichen Struktur und Perzeption des internationalen Bedingungsfeldes*, in: Manfred Funke u. a. (Hrsg.), *Demokratie und Diktatur*, Bonn 1987, S. 100 ff.; Volker Rittberger, *Grundmuster und Probleme der westdeutschen Außenpolitik*, in: *Gegenwartskunde*, 36 (1987) 4, S. 443–460; Helga Haftendorn, *Außenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum. Ein Paradigma zur Analyse der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 30 (1989) 1, S. 32–49.

Rahmenbedingungen und Grundorientierungen der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland

EXTERNE BEDINGUNGEN

INTERNE BEDINGUNGEN

GRUNDORIENTIERUNGEN

Politikfeld „Sicherheit“

Machtkonkurrenz (zwischen dem westlichen und dem östlichen Bündnisystem)

geostrategische Lage (geteiltes Land, Grenz- und Mittellage)

Sicherung der territorialen Integrität und Freiheit der Eigenentwicklung

West: atlantisch: militärische Bindung an die USA/NATO

europäisch: WEU, deutsch-französische Kooperation

Ost: deutsche Einheit, Entspannung

Süd: militärische Zurückhaltung, Verhinderung der Ostbindung bzw. Unterstützung von Blockfreiheit

Politikfeld „Wohlfahrt“

Weltmarktkonkurrenz

hochentwickelte liberale Industriegesellschaft

Sicherung und Ausbau des Wohlfahrtsstaats

West: atlantisch: liberale Weltwirtschaftsordnung

europäisch: Wirtschaftsintegration

Ost: Ost-West-Wirtschaftskooperation

Süd: Entwicklungszusammenarbeit mit dem Ziel der Weltmarktintegration

Politikfeld „Herrschaft“

Systemkonkurrenz (zwischen liberaldemokratischen und sozialistischen Systemen)

liberaldemokratischer Verfassungsstaat (mit Sozialstaatspostulat)

Demokratieverträglichkeit und -förderung

West: Bindung an liberaldemokratische Staaten

europäisch: Demokratiestabilisierung

Ost: Liberalisierungspolitik

Süd: Menschenrechtspolitik, Verhinderung sozialistischer Orientierung

europa und als Nicht-Kernwaffenstaat auf den „nuklearen Schutzschirm“ der USA in noch höherem Maße angewiesen. Jegliche Veränderung der Militärdoktrin der USA, die auf eine „Abkoppelung“ hindeuten könnte, jegliche Bestrebung zur Verringerung der amerikanischen Militärpräsenz in Europa wird daher in Bonn besonders aufmerksam registriert. Mit dieser Abhängigkeit korrespondiert die Rolle des „Lastesels“, die der Bundesrepublik in personeller, finanzieller und territorialer Hinsicht von Anfang an zugeordnet war und die sie auch zu spielen bereit ist. Sie hat sich verpflichtet, die Bundeswehr als Wehrpflichtarmee auf einer Präsenzstärke von 495 000 Mann zu halten, die durch Reservisten im Kriegsfall auf etwa 1,3 Mio. Mann Kampftruppen erhöht werden kann^{11a)}. Grob geschätzt stellt die Bundesrepublik damit etwa die Hälfte des militärischen Personals und Geräts an der NATO-Zentralfront und trägt außerdem die Belastungen einer weltweit einzigartigen Massierung von Truppen und Waffen samt der damit verbundenen Übungen (z. B. Großmanöver und Tiefflüge). Darüber hinaus leistet sie einen überdurchschnittlich hohen Beitrag zur Erneuerung und zum Ausbau der NATO-Infrastruktur.

Zwar existiert mit der Westeuropäischen Union (WEU) auch ein westeuropäisches Militärbündnis, das sich seit einigen Jahren einzelner Wiederbelebungsversuche erfreut, das aber für die Bundesrepublik keine gleichrangige Orientierung geschweige denn eine Alternative zur NATO darstellt. Auch die bilaterale deutschfranzösische Sicherheitskooperation ist bisher bei eher symbolischen Aktionen stehengeblieben (gemeinsame Manöver, gemeinsame Brigade). Sie wird zum einen belastet durch das französische Entscheidungsmonopol über Zielplanung und Einsatz der „force de frappe“, zum anderen durch die Funktion der Bundesrepublik als nukleartaktisches Vorfeld Frankreichs.

So feierlich die *Wiederherstellung der deutschen staatlichen Einheit* in den öffentlichen Äußerungen westdeutscher Politiker auch beschworen wurde, in der tatsächlichen Politik wurde sie zunächst der Westbindung und später auch der Ost-West-Entspannung untergeordnet. Das gilt zum einen für die Gründungsphase, als Adenauer alle Verlockungen eines vereinigten, aber neutralen Deutschlands zurückwies, wie zum anderen für die zweite Hälfte der sechziger Jahre, als Bonn seine harte Linie in der Frage der (Nicht-)Anerkennung der DDR und des europäischen Status quo dem Drängen der USA

^{11a)} Neuerdings wurde — u. a. angesichts der Entwicklungen in Osteuropa — vom Verteidigungsministerium beschlossen, die Präsenzstärke der Bundeswehr nach Absprache mit der NATO zu reduzieren.

und anderer westlicher Staaten auf Entspannung opferte. Seither konzentrierte sich die amtliche Deutschlandpolitik darauf, die „*Deutsche Frage*“ völkerrechtlich offenzuhalten und durch die Förderung des innerdeutschen Austauschs auf allen Ebenen ein „*gesamtdeutsches Bewußtsein*“ zu bewahren, was ihr — wie die millionenfachen Begegnungen zwischen Bürgern der DDR und der Bundesrepublik in den letzten Monaten belegen — zu einem erheblichen Teil gelungen zu sein scheint. Nichtsdestoweniger *respektiert* die bundesdeutsche Politik die DDR als eigenständigen Staat nach Maßgabe der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Bürger der DDR, und sie *akzeptiert*, wie die Entschließung des Deutschen Bundestages vom 8. November 1989 unterstreicht¹²⁾, die jetzt bestehende Westgrenze Polens auch für die Zukunft.

Im Verlaufe der sozialliberalen „Neuen Ostpolitik“ hat die Bundesrepublik ein genuines *Entspannungsinteresse* entwickelt, das die Regierung Kohl/Genscher im wesentlichen weiterverfolgt. Dabei kam zum Tragen, daß die geographische Position der Bundesrepublik nicht nur eine Grenz-, sondern auch eine „*Mittellage*“ zwischen Ost und West ist¹³⁾. Als die USA ab dem Ende der siebziger Jahre von der Entspannungspolitik abrückten und vermehrt auf Rüstung und Konfrontation setzten, ergab sich für die Bundesregierung erneut ein Zielkonflikt, den Bundeskanzler Schmidt durch eine Mittlerrolle zwischen USA und UdSSR zunächst zu überbrücken suchte. Schließlich ordnete die Bundesrepublik ihre Ostpolitik (abgesehen von den Wirtschaftsbeziehungen) jedoch wieder der sicherheitspolitischen Westbindung unter — auch um den Preis erheblicher innenpolitischer Konflikte um die sogenannte „*Nachrüstung*“ mit Mittelstreckenraketen.

Die *Südpolitik* der Bundesrepublik begann in den fünfziger und sechziger Jahren unter dem *Primat des Ost-West-Gegensatzes* und speziell der Forderung nach Nicht-Anerkennung der DDR. Es war ihr vorrangiges Ziel, die entstehenden Staaten der Dritten Welt vom Einfluß der sozialistischen Staaten fernzuhalten und damit auch eine Anerkennung der DDR zu verhindern. Bis heute aber hat sich die Bundesrepublik in diesem Beziehungsfeld *militärische Zurückhaltung* auferlegt. Der Einsatzraum der Bundeswehr ist auf das NATO-Gebiet beschränkt. Anfragen der Verbündeten nach einem Engage-

¹²⁾ Die entscheidende Stelle in dieser Entschließung lautet: „Es (das polnische Volk — V. R.) soll wissen, daß sein Recht, in sicheren Grenzen zu leben, von uns Deutschen weder jetzt noch in Zukunft durch Gebietsansprüche in Frage gestellt wird.“ Vgl. den Text der Entschließung, in: Das Parlament, Nr. 47/48 vom 17./24. November 1989, S. 9.

¹³⁾ Vgl. W. Link (Anm. 11), S. 407.

Tabelle 1: Entwicklungshilfeleistungen der Bundesrepublik (in Mio. DM)

	Gesamte Leistungen	Anteil am BSP in Prozent	öffentliche Leistungen	Anteil am BSP in Prozent
1965	2 936,6	0,64	1 824,1	0,40
1970	5 453,1	0,81	2 202,8	0,33
1975	12 226,7	1,19	4 165,2	0,40
1980	19 308,0	1,30	6 476,1	0,44
1985	16 917,2	0,92	8 656,7	0,47
1986	17 126,4	0,88	8 317,5	0,43
1987	15 901,1	0,79	7 895,1	0,39
1988	23 050,0	1,09	8 318,7	0,39

Quelle: Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1989/90, hrsg. v. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bonn, S. 59.

ment „out of area“ (etwa im Persischen Golf) wurden stets abschlägig beschieden. Die in neuerer Zeit verstärkt geführte Diskussion über die Beteiligung der Bundesrepublik an Friedensmissionen der Vereinten Nationen läßt nach wie vor eine große Zurückhaltung bei Teilen der politischen Führungsgruppen vor allem gegenüber dem Einsatz von Bundeswehrsoldaten erkennen; soll ihr Einsatz auf Verlangen der Vereinten Nationen und der am Konflikt beteiligten Parteien grundsätzlich in Betracht kommen, so wird dafür beispielsweise von Außenminister Hans-Dietrich Genscher eine Grundgesetzänderung gefordert¹⁴). Wie noch zu zeigen sein wird, gilt die gleiche Zurückhaltung jedoch nicht für Rüstungsexporte.

(2) Für die außenpolitische Grundorientierung im Politikfeld „Wohlfahrt“ sind die Erfordernisse einer hochentwickelten *Industriegesellschaft* mit einer zugleich marktwirtschaftlichen und sozialstaatlich verpflichteten Wirtschaftsordnung prägend. Die politischen Führungsgruppen der Bundesrepublik suchen unter den Bedingungen der *Weltmarktkonkurrenz* den *Wohlfahrtsstaat* zu sichern und auszubauen und dadurch die *Massenloyalität* zu stabilisieren. Es kennzeichnet die Bundesrepublik, daß sie zu diesem Zweck von Anfang an auf ein *exportorientiertes Wachstum* gesetzt hat. Mehr als ein Viertel ihres Bruttosozialproduktes erwirtschaftet

sie im Außenhandel (1950 noch 8,5 Prozent). Der Staat (d. h. der Bund und in nicht zu unterschätzender Weise auch die Länder) betreibt daher nicht nur eine *aktive Außenwirtschaftspolitik* mit dem Ziel, Exportmärkte für die westdeutsche Wirtschaft zu erschließen. Die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und die Attraktivität des „Wirtschaftsstandorts“ Bundesrepublik sind auch in der Innenpolitik gewichtige Argumente zur Legitimation politischer Entscheidungen. Aus der Exportorientierung und aus ihrer wirtschaftlichen Stärke ergibt sich, daß die Bundesrepublik die *liberale Weltwirtschaftsordnung* nachhaltig unterstützt. Zu diesem Zweck arbeitet sie mit den USA in den internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen eng zusammen — im GATT zugunsten eines möglichst freizügigen Handels und im IWF zugunsten einer restriktiven Gläubigerpolitik in der gegenwärtigen Schuldenkrise. Einen Schuldenerlaß befürwortet sie nur für die „Ärmsten der Armen“.

Im Rahmen dieser Weltwirtschaftsordnung und zum Zweck der *Weltmarktintegration der Dritten Welt* leistet die Bundesrepublik sehr wohl beträchtliche *Entwicklungshilfe*, die noch immer über dem Durchschnitt der Industrieländer (1988: 0,35 Prozent des Bruttosozialproduktes) liegt. Aber sowohl bei den Gesamtleistungen als auch bei den öffentlichen Leistungen hat die Entwicklungshilfe im Durchschnitt der letzten Jahre eher abgenommen und liegt weit unter dem von den Vereinten Nationen geforderten Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe von 0,7 Prozent des BSP (vgl. Tabelle 1). Eine Vergabe der Entwicklungshilfe nach wirtschaftlichen Interessen läßt sich indes ebensowenig eindeutig feststellen wie eine Diskriminierung von Staaten mit nicht-marktwirtschaftlicher Wirtschaftsordnung — eher schon spielt die Position, die ein Land im Ost-West-Konflikt einnimmt (wie

¹⁴) Vgl. das Interview im Bayerischen Rundfunk am 25. September 1989, wiedergegeben in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 10/1989, S. 61—62. Einen Überblick über den Stand der Kontroverse bietet die Publikation: *Deutsche Blauhelme? Beiträge zur Diskussion über die Frage einer Teilnahme von Angehörigen der Bundeswehr an den friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen*, erschienen in der Reihe *Zur Diskussion gestellt*, hrsg. von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn, April 1989.

Tabelle 2: Anteil des westeuropäischen und atlantischen Beziehungsfeldes an der weltwirtschaftlichen Verflechtung der Bundesrepublik

Anteil an der Ausfuhr der Bundesrepublik (in Prozent)		
	EWG	USA/CAN
1960—1964	43,2	8,4
1965—1969	45,3	10,3
1970—1974	46,6	9,4
1975—1979	45,9	7,2
1980—1984	47,7	7,9
1985—1988	51,3	10,5

Anteil an der Einfuhr in der Bundesrepublik (in Prozent)		
	EWG	USA/CAN
1960—1964	48,7	18,8
1965—1969	54,2	14,9
1970—1974	56,8	12,7
1975—1979	54,4	11,5
1980—1984	47,7	7,9
1985—1988	51,2	7,4

Deutsche Kapitalanlagen im Ausland (flow/Kapitalströme p. a., nur Zugänge, d. h. Beteiligungen, Dividende, Wertpapiere, Kredite, Darlehen etc., in Mrd. DM)		
	in der EG	in den USA
1981	30 969	16 762
1984	40 425	36 240
1986	84 788	61 462
1987	115 940	48 734

Ausländische Kapitalanlagen in der Bundesrepublik (s. o.)		
	aus der EG	aus den USA
1981	33 099	5 479
1984	69 424	5 466
1986	203 531	17 544
1987	261 658	23 588

Deutsche Direktinvestitionen im Ausland (stock/akkum. Kapitalanlagen per Jahresende, d. h. Unternehmensbeteiligungen über 25 Prozent, in Mrd. DM)		
	in der EG	in den USA
1981	30 164	25 729
1984	41 925	43 629
1986	56 933	41 863
1987	61 824	43 113

Ausländische Direktinvestitionen in der Bundesrepublik (s. o.)		
1981	aus den NL	8 355
	aus GB	7 055
	aus F	4 235
1984	aus den USA	30 664
	aus den NL	9 036
	aus GB	8 041
1986	aus F	5 447
	aus den USA	33 636
	aus den NL	11 396
1987	aus GB	8 914
	aus F	5 836
	aus den USA	35 515
1987	aus den NL	12 955
	aus GB	10 042
	aus F	6 129
	aus den USA	35 748

Quellen: Fischer Weltalmanach 1990, Frankfurt 1989, und Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1984, 1986 und 1987, Stuttgart-Mainz 1984, 1986 und 1987, sowie Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1988, Stuttgart 1989.

z. B. jüngst Nicaragua), eine gewisse Rolle¹⁵⁾. Geht es jedoch um die Spielregeln des Welthandels selbst, gehört die Bundesrepublik zu den vehementesten Gegnern der Forderungen der Dritte-Welt-Länder nach einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“.

Einzig im Politikfeld „Wohlfahrt“ hat sich innerhalb der Westbindung der Bundesrepublik eine echte Zweigleisigkeit von atlantischen und westeuropäischen Beziehungen herausgebildet. Der Schwerpunkt der bundesdeutschen Außenwirtschaft liegt aber deutlich und in zunehmendem Maße auf dem westeuropäischen Binnenmarkt, für dessen Vollendung sich die Bundesregierung als eine der treibenden Kräfte und als der größte „Nettozahler“ der Gemeinschaft einsetzt. Wie aus Tabelle 2 zu ersehen ist, nimmt die Rolle der USA für den Außenhandel der Bundesrepublik (vor allem bei der Einfuhr) stetig ab, die der EG (natürlich auch durch ihre Erweiterung) hingegen zu. Gleichzeitig hat sich allerdings auch der US-Handel von Westeuropa weg auf den asiatisch-pazifischen Raum hin orientiert. Nur im Hinblick auf langfristige Kapitalverflechtung (Direktinvestitionen) ist die Bedeutung der USA und Westeuropas für die Bundesrepublik noch annähernd gleichwertig. Die westeuropäische Wirtschaftsintegration öffnet der Bundesrepublik außerdem Märkte in der Dritten Welt, wo ihr als Nicht-Kolonialmacht traditionelle Handelsbeziehungen fehlen. Allerdings ist nicht zu übersehen, daß die westeuropäische Wirtschaftsintegration vor allem durch ihre protektionistische Agrarpolitik sowohl mit der liberalen Weltwirtschaftsordnung als auch mit der Entwicklung der Dritten Welt in Konflikt gerät. Das schlägt sich vor allem in immer wieder neuen „Handelskriegen“ mit den USA nieder. Wegen der politischen Funktion der Europäischen Gemeinschaft ist die Bundesrepublik zwar von Fall zu Fall bereit, ordnungspolitische Konzessionen zu machen, drängt jedoch im Industriesektor zugleich auf möglichst geringe Handelshemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen.

Im Osthandel ist die Bundesrepublik der wichtigste westliche Partner der RGW-Länder. Obwohl er nur einen geringen Teil des Gesamthandels ausmacht (durchschnittlich etwa fünf Prozent), ist der Osthandel für einige Wirtschaftsbranchen (z. B. Anlagenbau) von Gewicht. Außerdem kann die Bundesrepublik im Austausch für die Lieferung von Investitionsgütern in die Sowjetunion Erdöl und Erdgas beziehen. Diese Warenstruktur verlangt eine langfristig angelegte wirtschaftliche Zusammenarbeit

¹⁵⁾ Vgl. Hans-Joachim Spanger/Lothar Brock, Die beiden deutschen Staaten in der Dritten Welt, Opladen 1987, S. 320 ff.

mit Kreditunterstützung, in der die Bundesrepublik ein wichtiges Element der Stabilisierung eines entspannten Ost-West-Verhältnisses sieht.

Während also aus bundesdeutscher Sicht *Wohlfahrt und Sicherheit in der Ost-West-Wirtschaftskooperation* schon immer Hand in Hand gingen, befürchtete man in den USA bis in die jüngste Vergangenheit eine Gefährdung der westlichen Sicherheit durch den Transfer von Hochtechnologie oder durch eine vermeintliche westdeutsche oder westeuropäische Abhängigkeit von den Staaten Osteuropas. Auch stand bisher für die USA die kurzfristige politische Instrumentalisierung des Osthandels zur „Bestrafung“ oder „Belohnung“ des Verhaltens der sozialistischen Staaten im Vordergrund, was sowohl der Entspannungskonzeption der bundesdeutschen Ostpolitik als auch der Struktur des bundesdeutschen Osthandels widersprach.

Eine Politik der *Steigerung der eigenen Wohlfahrt auf Kosten der Sicherheit Dritter* zeichnet sich hingegen deutlich in der Südpolitik der Bundesrepublik ab. In den letzten Jahren (1984–1988) hat sich die Bundesrepublik zum *sechstgrößten Rüstungsexporteur der Welt* entwickelt; den gleichen Rangplatz nimmt sie bei den Rüstungsexporten in die Dritte Welt ein (vgl. Tabelle 3). Dazu hat nicht zuletzt eine immer laxere Handhabung der ursprünglich scharfen Richtlinien für Rüstungsexportbeschränkungen beigetragen. Die militärischen Beschränkungen der Bundesrepublik wie das ABC-Waffenverbot oder die Begrenzung des Einsatzraumes der Bundeswehr wurden überdies wirtschaftlich längst unterlaufen, wie die weltweiten Lieferungen von Waffen auch in Spannungsgebiete (siehe den iranisch-irakischen Krieg) und zum Aufbau von Chemiewaffenproduktionen im Irak und in Libyen gezeigt haben.

(3) Die Rahmenbedingungen im *Politikfeld „Herrschaft“* sind im Innern die *liberaldemokratische Identität* der Bundesrepublik und international die *Konkurrenz zwischen dem liberaldemokratischen und sozialistischen System*, die mit der Machtkonkurrenz zwischen West und Ost eng verwoben ist. Daraus ergibt sich im Hinblick auf die Außenpolitik eine Grundorientierung, die zumindest mit dem *eigenen Demokratieverständnis verträglich sein muß, seine Verbreitung möglichst aber auch fördern soll*.

Abgesehen von den sicherheitspolitischen Erfordernissen ergibt sich die Westbindung der Bundesrepublik auch und gerade aus der systempolitischen Gleichartigkeit ihrer Partner. Im Westen ist daher die *Stabilisierung liberaldemokratischer Herrschaft* und die möglichst enge *Zusammenarbeit aller liberaldemokratischen Staaten* eine zentrale Maxime

Tabelle 3: Rüstungsexporte der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich mit anderen führenden Exportländern (1984–1988, in Mio. US-Dollar zu konstanten Preisen von 1985)

a) in alle Staaten	
1. UdSSR	63 789
2. USA	50 298
3. Frankreich	17 975
4. Großbritannien	8 797
5. China	7 847
6. Bundesrepublik	6 758
7. CSSR	2 673
b) in Industrieländer	
1. USA	26 819
2. UdSSR	17 923
3. Frankreich	3 239
4. Bundesrepublik	3 149
5. Großbritannien	2 235
6. CSSR	1 775
7. Kanada	1 007
c) in die Dritte Welt	
1. UdSSR	45 866
2. USA	23 479
3. Frankreich	14 736
4. China	7 730
5. Großbritannien	6 562
6. Bundesrepublik	3 609
7. Italien	2 434

Quelle: SIPRI Yearbook 1989, Oxford u. a. 1989, S. 198 f.

bundesdeutscher Politik. Die Bundesrepublik ist nicht nur Mitglied des Europarates und Unterzeichnerin der Europäischen Menschenrechtskonvention, sondern hat sich auch für eine Aufnahme der vormals autoritären Staaten Griechenland, Portugal und Spanien in die Europäische Gemeinschaft eingesetzt, um die Demokratie dort zu stützen. Das Ziel der Demokratieverträglichkeit kann allerdings mit sicherheitspolitischen Bündnisverpflichtungen kollidieren. Beispielsweise führte der Militärputsch von 1980 in der strategisch als wichtig angesehenen Türkei keineswegs zu einer Reduzierung der Militär- und Wirtschaftshilfe.

Der *Antikommunismus* erfüllte in den ersten beiden Jahrzehnten der Existenz der Bundesrepublik nicht nur innenpolitisch eine wichtige ideologische Integrationsfunktion, sondern bot auch in der Außenpolitik Orientierungshilfe, die erst in den sieb-

ziger Jahren im Zuge der Entspannung allmählich an Bedeutung verlor.

Mit der Entspannungspolitik schwor der Westen einer demokratischen Systemveränderung in Osteuropa als Fernziel zwar keineswegs völlig ab, doch verfolgte die sozialliberale „Neue Ostpolitik“ eine neue Strategie des „Wandels durch Annäherung“, also einer schrittweisen Liberalisierung der sozialistischen Staaten auf der Grundlage der Anerkennung des Status quo und der Zusammenarbeit, ohne die Gefahr einer Destabilisierung zu provozieren. Dabei legte die bundesdeutsche Politik wegen der deutschen Teilung und deutscher Minderheiten in osteuropäischen Staaten wie Polen, Rumänien und der Sowjetunion bis auf den heutigen Tag besonderen Wert auf verbesserte Familienzusammenführung sowie Reise- und Kontaktmöglichkeiten, die im Mittelpunkt des „Korbes III“ der KSZE-Verhandlungen stehen. Vor allem durch materielle Leistungen und durch eine Ausweitung der Wirtschaftsbeziehungen erhoffte sie sich ein Entgegenkommen der sozialistischen Staaten. Umgekehrt sperrte sich die Bundesrepublik jedoch gegen publikumswirksame Sanktionen wegen Menschenrechtsverletzungen und verfolgte im allgemeinen eine „stille“ Menschenrechtsdiplomatie. Auch zeigte sie sich nicht bereit, als Reaktion auf Unterdrückungsmaßnahmen (wie das Verbot der Gewerkschaft „Solidarität“ in Polen 1981) die Entspannung oder den Osthandel aufs Spiel zu setzen. In der Ostpolitik der Bundesrepublik genießt demnach das übergreifende sicherheitspolitische und ökonomische Entspannungsinteresse gegenüber der direkten Demokratieförderung Priorität.

Eine ähnliche relativ untergeordnete Stellung der Demokratieförderung läßt sich auch in der Südpolitik der Bundesrepublik beobachten. Zwar erweiterte sich die ursprüngliche antikommunistische Orientierung zu einer Aversion auch gegenüber nichtsozialistischen Diktaturen. Wurde jedoch gefordert, dieser Aversion durch wirtschaftliche Sanktionsmaßnahmen Nachdruck zu verleihen, wie z. B. gegenüber der Republik Südafrika oder dem Iran, hat sich bisher in der Regel das außenwirtschaftliche Interesse durchgesetzt.

(4) Es ist deutlich geworden, daß unter den Beziehungsfeldern die Westbindung deutlichen Vorrang genießt. Innerhalb der Westbindung wird man nach

Politikfeldern differenzieren müssen und in der Sicherheitspolitik dem Bündnis mit den USA, in der Außenwirtschaftspolitik hingegen der westeuropäischen Integration die größte Bedeutung beimessen. Seit den siebziger Jahren hat die Bundesrepublik jedoch auch eine eigenständige *entspannungsorientierte Ostpolitik* entwickelt, die seither ihre zweite, aber nicht ohne die Abstimmung mit ihren westlichen Partnern aufrechtzuerhaltende außenpolitische Säule bildet. Es hängt weitgehend vom allgemeinen „Ost-West-Klima“ ab, inwieweit die Entspannungsorientierung der Bundesrepublik sich entfalten kann; eine Reduzierung der Außenpolitik auf eine ausschließliche Westbindung wie zur Zeit des Kalten Krieges ist jedoch heute ebensowenig vorstellbar wie ein Ausstieg aus der Westbindung zugunsten einer „Äquidistanz“ oder „Selbst-Finlandisierung“, die in der Krise der Entspannung zu Anfang der achtziger Jahre als Real-Utopie durch die westlichen Medien geisterte. Die *Südpolitik* nimmt demgegenüber einen deutlich nachgeordneten Rang ein.

(5) Eine ähnliche Bestimmung der Rangordnung unter den Politikfeldern würde die Frage beantworten, ob die Bundesrepublik eher eine sicherheitsorientierte, eine wohlfahrtsorientierte oder eine ideologische Außenpolitik betreibt. Leicht läßt sich zeigen, daß der „*demokratische Internationalismus*“, wenn es zum Konflikt mit sicherheitspolitischen oder wirtschaftlichen Interessen kommt, das Nachsehen hat. Er erfüllt nicht zuletzt die Funktion der innenpolitischen Legitimation außenpolitischer Entscheidungen und kommt auch dort eher in seiner passiven Variante, in der Forderung nach der „Demokratieverträglichkeit“ von Sicherheits- und Außenwirtschaftspolitik, denn als aktive „Demokratieförderung“ zur Geltung. Deutlich ist auch zu beobachten, daß in Konflikten zwischen „Sicherheit“ und „Wohlfahrt“ die *Wohlfahrtsorientierung* in der Regel von bundesdeutschen Akteuren favorisiert wird, die *militärischen Anforderungen* hingegen häufig von ausländischer Seite in den Vordergrund gerückt werden. Was mehr Gewicht erhält, hängt vor allem vom Spannungsgrad der Ost-West-Beziehungen und dem damit verbundenen — perzipierten — Handlungsspielraum der Bundesrepublik gegenüber den USA ab. Damit sind wir bereits beim Problem der „Macht“ der Bundesrepublik.

IV. Irrungen und Wirrungen über den internationalen Status und den außenpolitischen Stil der Bundesrepublik Deutschland

In den vergangenen Jahren häuften sich Betrachtungen über den Machtrang der Bundesrepublik. Wurde sie zuvor stets in die große, aber unbestimmte Gruppe der „mittleren Mächte“ eingeordnet, so erscheint sie nun in einigen Titeln einerseits als „heimliche Großmacht“ (Czempiel) oder gar als „Weltmacht“ – wenn auch „wider Willen“ – (Hacke), andererseits beklagt man ihre „Machtvergessenheit“ (Schwarz). So vage und spekulativ diese Etikettierungen auch sein mögen, sie spielen für das weltpolitische Denken in unserer Zeit noch immer eine zu große Rolle, als daß man sie übergehen könnte¹⁶⁾.

1. Spieglein, Spieglein an der Wand... Wie mächtig ist die Bundesrepublik?

Die Bundesrepublik entstand zwar im Kalten Krieg als ein von den USA abhängiges Land der westlichen „Containment“-Strategie gegenüber der sowjetischen Bedrohung, erlebte jedoch schon frühzeitig einen beachtlichen wirtschaftlichen Aufschwung, der als das „Wirtschaftswunder“ bekannt wurde. Unter diesen Umständen lag es nahe, eine

¹⁶⁾ Das jüngste Beispiel einer unreflektierten und ungenauen „Definition“ der „Weltmacht“ findet sich bei Chr. Hacke (Anm. 1), S. 467.

„Fragmentierung“ der Macht (Hanrieder) zu konstatieren oder, bildhafter ausgedrückt, die Bundesrepublik als „ökonomischen Riesen“ und „politischen Zwerg“ zu charakterisieren¹⁷⁾.

Mit der Zunahme westdeutscher Wirtschaftskraft stellte sich dann die Frage, ob es sich bei der Bundesrepublik etwa um eine „Leitökonomie“ im Sinne Perroux' handele. Eine „économie dominante“ zeichnet sich dadurch aus, daß sie einen ungleich stärkeren Einfluß auf ihre Wirtschaftspartner ausübt als umgekehrt und für deren binnenwirtschaftliche Entwicklung entscheidende Parameter setzen kann¹⁸⁾.

Vergleicht man die Entwicklung der weltwirtschaftlichen Position der Bundesrepublik mit der der USA als unbestrittener ökonomischer Führungsmacht der Nachkriegszeit, so fällt in der Tat ein *relativer Positionsverfall der USA* und ein *Positionsgewinn der Bundesrepublik* ins Auge (Tabelle 4). Im Weltexport hat die Bundesrepublik die USA inzwischen überflügelt, ebenso übersteigen mittler-

¹⁷⁾ Diesen Vergleich schreibt H.-P. Schwarz (Anm. 11), S. 232 dem damaligen Bundeskanzler Willy Brandt zu.

¹⁸⁾ Vgl. Michael Kreile, Die Bundesrepublik Deutschland – eine „économie dominante“ in Westeuropa?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/78, S. 3–17.

Tabelle 4: Entwicklung der weltwirtschaftlichen Position der Bundesrepublik

Anteil an Weltwährungsreserven (in Prozent):

	1948	1970	1981	1988	
USA	53,3	15,7	6,8	6,2	(47,8 Mrd. US-Dollar)
Bundesrepublik	0,6	14,7	10,9	8,1	(62,5 Mrd. US-Dollar)
Japan	0,1	5,2	6,7	12,7	(97,8 Mrd. US-Dollar)

Anteil der Währungen an den Weltwährungsreserven 1988 (in Prozent):

US-Dollar:	49,3 (379,0 Mrd. US-Dollar)
DM:	14,0 (107,8 Mrd. US-Dollar)
ECU:	8,1 (62,4 Mrd. US-Dollar)
Yen:	6,1 (46,7 Mrd. US-Dollar)

Anteil an Weltexporten (in Prozent):

	1948	1970	1981	1988	
USA	24,0	15,4	12,8	11,4	(321,8 Mrd. US-Dollar)
Bundesrepublik	1,3	12,2	9,7	11,4	(322,5 Mrd. US-Dollar)
Japan	0,3	6,9	8,3	9,4	(265,0 Mrd. US-Dollar)

Quelle: Fischer Weltalmanach 1972, 1983, 1990, Frankfurt 1971, 1982, 1989; International Trade Statistics Yearbook, New York 1968.

weile die bundesdeutschen Investitionen in den USA die amerikanischen in der Bundesrepublik. Die Dominanz der USA ist allerdings in der internationalen Währungs- und Finanzpolitik deutlich spürbar geblieben. Zwar ist die DM schon seit Ende der fünfziger Jahre — neuerdings zum Teil versteckt in der ECU (European Currency Unit/Europäische Währungseinheit) — zur zweitwichtigsten Weltwährung (auch Reservewährung) geworden, doch deckt der US-Dollar immer noch knapp die Hälfte der Weltdevisenreserven ab. Trotz der Wechselkursfreigabe setzt die Zins- und Kursentwicklung in den USA weiterhin schwer überwindbare Rahmenbedingungen für die westeuropäische Wirtschaft. Daran konnte auch die Einrichtung des Europäischen Währungssystems 1979 bisher nicht rütteln.

Unbestritten gehört die Bundesrepublik also aufgrund ihrer wirtschaftlichen Stärke, des Gewichts ihrer Exporte und ihrer Währung zu den *führenden Wirtschaftsmächten*: Wo immer ein „Klub“ über die Weltwirtschaft berät und entscheidet, besitzt die Bundesrepublik einen festen Platz, vor allem unter den „Sieben“ des Weltwirtschaftsgipfels. Eine „Leitökonomie“ im Weltmaßstab ist sie aber deswegen noch lange nicht. Diese Position nimmt nach wie vor die USA ein.

Schon eher könnte diese Aussage für den westeuropäischen Wirtschaftsraum zutreffen. Die Bundesrepublik ist die *stärkste Volkswirtschaft in der EG*: Sie erwirtschaftet mehr als ein Viertel des EG-Bruttoinlandsproduktes sowie der Exporte innerhalb der EG und verfügt über ein knappes Drittel der EG-Währungsreserven und des ECU. Konjunktur-, Zins- und Währungsentwicklung in der Bundesrepublik haben damit sehr wohl asymmetrische Auswirkungen auf die übrigen EG-Länder, die diese zu nicht-reziproken Anpassungsreaktionen veranlassen können.

Entscheidend dürfte aber sein, ob die Bundesrepublik in der Lage ist, diese Wirtschaftskraft zur Herbeiführung gewünschter Entscheidungen in anderen Politikfeldern *machtpolitisch* umzumünzen und damit die Fragmentierung der Macht zu überwinden. Natürlich verbindet sich mit wirtschaftlicher Stärke immer auch politischer Einfluß, doch fehlen der Bundesrepublik nicht zuletzt die militärischen Attribute, die diesem Einfluß Nachdruck verleihen könnten. So hat sich im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und den USA die sicherheitspolitische Abhängigkeit erhalten, auch wenn die Bundesrepublik zum wohl wichtigsten militärischen Partner der USA in Europa aufgestiegen ist. Solange die militärische Sicherheit Westeuropas auf nuklearer Abschreckung beruht, wird sich daran auch

nichts ändern. Gehört die Bundesrepublik in der Weltwirtschaft zum „Klub“, so entscheiden die Supermächte die Geschehnisse der internationalen Sicherheit weithin unter sich — unilateral oder auf Zweier-Gipfeln.

Zwei Einschränkungen gelten dennoch: Die Wirkung der militärischen Abhängigkeit wandelt sich mit dem „Ost-West-Klima“. Steht das Barometer auf „Entspannung“, ist die Bundesrepublik eher in der Lage, ihre eigenen Interessen wahrzunehmen; kühlt das Klima sich ab, überlagert die „Sicherheit“ die anderen Politikfelder und macht so der Bundesrepublik ihre Abhängigkeit bewußt, daß sie sich wieder stärker an die USA und deren Politik anlehnt. Wurde die Entscheidung über die „Nachrüstung“ mit Mittelstreckenwaffen in einer Zeit der Krise zwischen Ost und West trotz heftiger innenpolitischer Widerstände durchgesetzt, so ist die Bundesrepublik in der gegenwärtigen Phase zunehmender Entspannung nicht bereit, die auf ihrem Territorium stationierten Kurzstreckenwaffen nach den Wünschen der USA umstandslos zu „modernisieren“. Allerdings sind die USA auch in Spannungszeiten nicht mehr in der Lage, ihre sicherheitspolitische Hegemonie in ökonomischen Konflikten als Trumpf auszuspielen. Im Jahre 1963 gelang es den USA noch, durch Druck auf die Bundesrepublik ein deutsch-sowjetisches Röhrengeschäft zu verhindern. Zu Beginn der achtziger Jahre konnten die Westeuropäer hingegen gemeinsam ein Erdgas-Röhrengeschäft mit der Sowjetunion gegen die Sicherheitsbedenken und den Druck der westlichen Vormacht durchsetzen. Ein anderes Beispiel: Während des Vietnamkrieges war die Bundesrepublik bereit, den unter Druck geratenen US-Dollar aus sicherheitspolitischen Erwägungen zu stützen und dabei hohe Verluste hinzunehmen; inzwischen zeigt sie sich jedoch nicht mehr geneigt, dem Drängen der USA auf Schonung der amerikanischen Handelsbilanz nachzugeben. Allerdings gehört die Bundesrepublik bei Handelskonflikten zwischen den USA und der Europäischen Gemeinschaft stets zu den Befürwortern von Kompromissen, die den Interessen der USA entgegenkommen.

Genausowenig wie eine globale Weltmachtrolle übt die Bundesrepublik in der Europäischen Gemeinschaft eine *politische Hegemonie* aus. Die Entscheidungsmechanismen der EG stehen einer einseitigen Interessendurchsetzung ebenso entgegen, wie das ökonomische Übergewicht der Bundesrepublik durch ihren minderen sicherheitspolitischen Status gegenüber Frankreich und Großbritannien ausgeglichen wird. Ohne eine Abstimmung mit diesen wichtigsten europäischen Partnern können Initiativen oder Korrekturen der Europapolitik nicht er-

folgreich sein. Der Blick auf die EG wirft vielmehr die generelle Frage auf, ob der internationale Status der Bundesrepublik überhaupt unabhängig von ihren *integrativen Verflechtungen* bestimmt werden kann. So wenig ihr weltwirtschaftliches Gewicht zu unterschätzen ist, so sehr verdankt es sich der integrativen Einbindung in die westeuropäische Wirtschaftsgemeinschaft. Die EG ist nicht nur ein sicherer Absatzmarkt der westdeutschen Industrie; ohnehin politischen Rahmen der Gemeinschaft und die über ihn vermittelten Ausgleichsmöglichkeiten (etwa in der Regional- oder Sozialpolitik) würde die bundesdeutsche Politik wegen der permanenten Exportüberschüsse wahrscheinlich unter erheblichen Anpassungsdruck geraten. Auch in der Weltwirtschaft steht die Bundesrepublik nur als Teil der EG auf gleichem Fuß mit den beiden anderen Wirtschaftszentren USA und Japan. Und nur im EG-Verband kann sie verhindern, daß in Wirtschaftskonflikten mit den USA ihre besondere militärische Abhängigkeit den Ausschlag gibt¹⁹⁾. Die Bundesrepublik als Einzelstaat in den Rang einer „Macht“ – welchen Zuschnitts auch immer – zu erheben, muß daher unter den Bedingungen der westeuropäischen Integration zunehmend als Anachronismus, als „altes Denken“, erscheinen.

2. Ach wie gut, daß niemand weiß . . . Die Bundesrepublik als „Handelsstaat“

Es mag das Verständnis der Außenpolitik der Bundesrepublik erleichtern, wenn man sich – als analytische Hilfskonstruktion – das internationale System so vorstellt, als ob es aus „zwei Welten“ bestünde²⁰⁾. Zum einen handelt es sich um eine „staatszentrierte Welt“, in der *territoriale und militärische Probleme* sowie das *Streben nach Macht* vorherrschen. Zum anderen läßt sich das internationale System auch als „multizentrische Welt“ denken, in der es neben den Staaten noch andere wichtige Akteure gibt und in der *ökonomische* (und vermehrt auch *ökologische*) *Probleme* sowie die *Orientierung an regionaler bzw. globaler Interdependenz* im Vordergrund stehen. Während das Deutsche Reich zwischen 1870 und 1945 – mit gewissen Abstrichen in der Weimarer Zeit – sich an der „staatszentrierten Welt“ der internationalen Politik orientierte und dementsprechend als „Machtstaat“ auftrat, stand dieser Weg der Bundesrepublik (wie auch Japan) als Ergebnis des Zweiten Weltkrieges

nicht mehr offen. Ihre geostrategische Lage im globalen Macht- und Systemkonflikt zwischen Ost und West erlaubte es ihr zwar viel weniger als Japan, sich aus der machtorientierten Welt mit ihren sicherheitspolitisch-militärischen Erfordernissen auszuklinken, ihre eigentliche „Bestimmung“ und Stärke fand sie jedoch als „Handelsstaat“ in der durch Interdependenz geprägten Welt. Drastischer hat dies einst Hans-Peter Schwarz ausgedrückt, als er den „homo oeconomicus“ als bundesdeutsche Lieblingsrolle entdeckte und sie als „Frucht der Katerstimmung eines Berserkers“ erklärte. „der seinen Machtrausch ausgeschlafen und sich hinfort zum friedlichen Geldscheffeln entschlossen hat“²¹⁾.

Um das Ergebnis zugespitzt zusammenzufassen: Aus dem „Schatten“ einer expansionistischen Vergangenheit heraus hat die Bundesrepublik die „Chance“ der *Rehabilitierung durch Integration* ergriffen und sich vom machstaatlichen „Saulus“ zum interdependenzorientierten „Paulus“ gewandelt. Ihrer militärischen Gefährlichkeit beraubt, hat sie auf ihre ökonomische Stärke gesetzt. Wohlfahrtsorientierung und Interdependenzorientierung gehen dabei Hand in Hand. So betreibt die Bundesrepublik ihre *Außenpolitik* vor allem – aber keineswegs ausschließlich – *in der Rolle und im Stil eines „Kaufmanns“*. Der Kaufmann muß zwar um seine äußere Sicherheit besorgt sein, die zur Wahrung und Mehrung seines Wohlstandes unabdingbar ist, sucht aber, wo immer möglich, die Entspannung, unter der seine Geschäfte besonders gut gedeihen. Sein Bild von der Welt ist nicht von Einflußsphären geprägt, sondern vom Weltmarkt. Diesen liberalen Weltmarkt, der seine wirtschaftliche Stärke fördert und belohnt, verteidigt er allerdings entschieden gegen weitreichende Regulierungs- und Umverteilungsversuche. Schließlich verzichtet er sowohl auf demonstratives machstaatliches Auftreten als auch auf eine konsequente Menschenrechtspolitik, um seine Geschäftspartner nicht zu verprellen. Außenminister Genscher, seit nunmehr 15 Jahren an der Spitze des Auswärtigen Amtes, kann als die Personifizierung dieser Außenpolitik gelten. Es nimmt daher nicht Wunder, daß der „Genscherismus“ den „Machtstaatlern“ diesseits und jenseits des Atlantiks ein besonderer Dorn im Auge ist²²⁾.

Wenn in Publikationen der achtziger Jahre dennoch von einer *Groß- oder Weltmachtrolle der Bundesre-*

¹⁹⁾ Vgl. H. Haftendorn (Anm. 11), S. 43.

²⁰⁾ Vgl. dazu Richard Rosecrance, *Der neue Handelsstaat. Herausforderungen für Politik und Wirtschaft*, Frankfurt-New York 1987; James N. Rosenau, *Patterned Chaos in Global Life: Structure and Process in Two Worlds of World Politics*, in: *International Political Science Review*, 9 (1988) 4, S. 327–364.

²¹⁾ H.-P. Schwarz (Anm. 11), S. 236 f.

²²⁾ Vgl. Jim Hoagland, Genscher, *Master Contortionist*, in: *International Herald Tribune* vom 18. August 1988. In der *TIME* vom 8. Mai 1989 wird „Genscherismus“ folgendermaßen definiert: „being soft on the Soviets, weak on NATO, ‚wet‘ on defense“.

publik die Rede ist, so ist dies nicht allein eine teils überzogene, teils veraltete Vorstellung. Es spiegeln sich darin vielmehr einerseits die Wahrnehmung, daß die vormals unbestrittene Führungsposition der USA allmählich relativiert wird, und andererseits die Forderung, die Bundesrepublik müsse zusammen mit anderen Staaten nicht nur in der Weltwirtschaft, sondern auch politisch-militärisch die USA in ihrer Weltordnung Rolle entlasten. Dies verleitet einige Autoren außerdem zu der Mahnung, die Bundesrepublik müsse ihre lange geübte machtpolitische Zurückhaltung, ihre „Zahmheit“ und „Machtvergessenheit“ aufgeben und statt dessen sowohl eine (wenn auch „verantwortliche“) Machtpolitik betreiben als auch die bisher vernachlässigten militärischen Instrumente der Außenpolitik beleben²³⁾. Diese Autoren müssen sich jedoch die Frage gefallen lassen, ob sie damit nicht die historischen Grundlagen und Erfahrungen der bundesdeutschen Außenpolitik übergehen: den „Schatten der Vergangenheit“ und die — im Sinne der Friedensfähigkeit der Deutschen — daraus gezogenen Konsequenzen ebenso wie die „Chancen der Integration“ und der Interdependenzorientierung. Unbestritten hat mit dem Einfluß der Bundesrepublik auch ihre *weltpolitische Verantwortung* zugenommen. Will sie aber nicht mit eben den Grundorientierungen brechen, denen sie diese Stellung im internationalen System und darüber hinaus auch ihre innenpolitische Stabilität verdankt, kann die Wahrnehmung dieser Verantwortung nicht in einer Hinwendung zur militärischen Machtpolitik liegen, sondern in der Förderung von Sicherheit, Wohlfahrt und zivilisierter Herrschaft in multilateraler und möglichst beziehungsfeldübergreifender Abstimmung sowie durch eine Politik der *kooperativen Verregelung der internationalen Beziehungen*.

Drei Prozesse zeichnen sich in der Gegenwart und für die Zukunft in Europa ab, die für die bundesdeutsche Außenpolitik und die Stellung der Bundesrepublik im internationalen System grundlegend sind: der behutsame, nationale Alleingänge vermeidende Umgang mit der Teilung Deutschlands, der keine Option von vornherein ausschließt; die weitere Vertiefung der europäischen Integration im Rahmen der EG und deren Offenhaltung sowohl für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Freihandels-Assoziation (EFTA) als auch — langfristig gesehen — für mögliche Beitrittskandidaten in Zentral- und Osteuropa; schließlich die durch die sowjetische Reformpolitik eingeleitete Entschärfung des Ost-West-Gegensatzes, die sowohl eine Entmi-

litarisierung und eine Zunahme der Kooperation in sämtlichen Politikfeldern der Ost-West-Beziehungen als auch einen wachsenden innen- und außenpolitischen Spielraum der Staaten des östlichen Bündnisses verspricht. Neue Chancen einer „nationalen“ Politik der Wiedervereinigung, deren Nutzung durch die Bundesrepublik bzw. die Bundesregierung hier und da angemahnt worden ist, liegen trotz des vor kurzem noch für unvorstellbar gehaltenen Wandels in der DDR ebensowenig im Bereich realistischer Handlungsmöglichkeiten wie eine Rückkehr zu einer ausschließlichen Westbindung, die Arnulf Baring erst kürzlich zur Heilung „unseres neuen Größenwahns“ glaubte empfehlen zu müssen²⁴⁾. Vielmehr bietet sich die Gelegenheit, parallel zur *europäischen Integration im Rahmen der EG eine koordinierte gesamteuropäische Annäherung und Verflechtung* zu fördern, die mit dem Abschluß des Wiener KSZE-Folgetreffens neue Impulse empfangen hat²⁵⁾ und die auch der *wechselseitigen Öffnung und Durchdringung der beiden deutschen Staaten* zugute kommen wird.

Die Gestalt des zukünftigen Verhältnisses zwischen der Bundesrepublik und der DDR läßt sich heute noch nicht näher bestimmen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit ist von einer verstärkten Orientierung der DDR auf Kooperation mit der Bundesrepublik und den westeuropäischen Staaten, einschließlich der Europäischen Gemeinschaft, auszugehen, die dabei ihre Selbständigkeit als Völkerrechtssubjekt nicht aufgeben wird. Der von Bundeskanzler Kohl am 28. November 1989 vorgelegte Zehn-Punkte-Plan²⁶⁾ greift weit über die sich im Flusse befindliche politische Bewußtseinsbildung in der DDR selbst, aber auch über die europäischen

²⁴⁾ Vgl. Arnulf Baring, *Unser neuer Größenwahn. Deutschland zwischen Ost und West*, Stuttgart 1988.

²⁵⁾ Vgl. die Perspektiven einer gesamteuropäischen Politik gemäß dem Prinzip der „friedlichen Ko-Evolution“ bei Volker Rittberger/Hans Werbik, *Gemeinsame Sicherheit im Ost-West-Konflikt? Polyzentrisches Sicherheitssystem und friedliche Ko-Evolution in Europa*, in: Willibald P. Pahr/Volker Rittberger/Hans Werbik (Hrsg.), *Europäische Sicherheit. Prinzipien, Perspektiven, Konzepte*, Wien 1987, S. 13–37, und durch Ost-West-Regime bei Manfred Efinger/Volker Rittberger/Michael Zürn, *Internationale Regime in den Ost-West-Beziehungen. Ein Beitrag zur Erforschung der friedlichen Behandlung internationaler Konflikte*, Frankfurt 1988, sowie Volker Rittberger, *Konflikttransformation durch internationale Regime im Ost-West-Verhältnis. Grundlagen einer Entwicklungsperspektive der friedlichen Ko-Evolution?*, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.), *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*, Opladen 1989, S. 322–346.

²⁶⁾ Der Text des Zehn-Punkte-Plans findet sich in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 29. November 1989, S. 14. Die teils zustimmenden, teils zurückhaltenden bis höchst kritischen Reaktionen im In- und Ausland sind in den letzten Wochen in der Tagespresse ausführlich dokumentiert worden, so daß sich Einzelnachweise erübrigen.

²³⁾ Vgl. Hans-Peter Schwarz, *Die gezähmten Deutschen. Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit*, Stuttgart 1985; eher in Andeutungen aber auch Chr. Hacke (Anm. 1), S. 466.

Ordnungsvorstellungen der westlichen Führungsmächte und der Sowjetunion hinaus — jedenfalls mit der darin präzisierten Zielsetzung einer staatlichen Einheit auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik Deutschland, der DDR sowie Berlins. Andere Elemente des Zehn-Punkte-Plans dürften demgegenüber mit der von der DDR-Regierung unter Hans Modrow angedeuteten Konzeption einer „Vertragsgemeinschaft“ deutlicher konvergieren und reale Aussichten für eine konstruktive Vernetzung und Verregelung deutsch-deutscher Beziehungen in einer Vielzahl von Politikfeldern bieten. Die „Wiedervereinigungs“-Perspektive des Kohl-Plans kann sicher nicht einfach in den Bereich des Wunschdenkens verwiesen werden. Sie beruht letztlich auf der Spekulation, daß sich die DDR auch unter einer frei gewählten Regierung nicht so werde stabilisieren können, daß sie von künftigen Wellen der Massenauswanderung in die Bundesrepublik verschont bleiben wird. Gelingt der DDR diese Binnenstabilisierung nicht, wird die Anziehungskraft der Option eines „Anschlusses“ an die Bundesrepublik — in welcher Form auch immer — unwiderstehlich werden. Dann wird ihr auch von widerstrebenden Nachbarn Deutschlands wenig entgegen gesetzt werden können.

Für den „Handelsstaat“ Bundesrepublik Deutschland sind die oben skizzierten internationalen Rahmenbedingungen besonders dann vorteilhaft, wenn die militärischen Bedrohungsvorstellungen im Ost-West-Verhältnis an Bedeutung verlieren und damit die sich aus seiner geostrategischen Lage und militärischen Beschränkung ergebende sicherheitspolitische Abhängigkeit von den USA abnimmt. Die der militärischen Sicherheitspolitik im Ost-West-Verhältnis geschuldeten direkten, mehr aber noch die indirekten Wohlfahrtseinbußen könnten sich dann langfristig sogar in Wohlfahrtsgewinne verwandeln.

Andererseits treten dann auch die *externen Kosten der Rolle als „Handelsstaat“* und die vor allem *globalpolitischen Defizite* einer an dieser Rolle orientierten Außenpolitik schärfer sichtbar zutage. Als „Handelsstaat“ trägt die Bundesrepublik Mitverantwortung für Sozialkatastrophen wie Kriege und Flüchtlingsströme, für Hunger und Armut vor al-

lem in der Dritten Welt. Auch als agrarischer und industrieller Umweltverschmutzer sowie Energieverschwender hat es die Bundesrepublik bislang am gebotenen und ihr auch möglichen Einsatz fehlen lassen, um die Zunahme globaler Umwelt- und Klimabelastungen zu bremsen und zur Rettung der globalen Ökosphäre beizutragen. Schließlich wird sich die Bundesrepublik deutlicher als bisher gefordert sehen, ihr Selbstverständnis als demokratischer Rechts- und Sozialstaat auch in ihrem Verhältnis zum internationalen Umfeld geltend zu machen: Sicher kann es sich nicht um eine ideologisierte Außenpolitik nach dem Motto: „Am deutschen Wesen soll die Welt genesen!“ handeln. Aber ein Mindestmaß an Risiko- und Opferbereitschaft, um Bewegungen für eine Zivilisierung von Herrschaft im Sinne von Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und sozialen Ausgleich — durch unterschiedenes Auftreten gegenüber repressiven Regimen zu unterstützen, sollte der bundesdeutschen Politik zur Selbstverständlichkeit werden.

Die vorstehenden Ausführungen erlauben drei kurz gefaßte Schlußfolgerungen:

1. Auf die Frage, ob die Bundesrepublik den Status einer Weltmacht habe, kann die Antwort nur eindeutig negativ ausfallen.
2. Unbeschadet ihrer zweifellos gegebenen wirtschaftlichen Überlegenheit kann ihr die Qualität einer europäischen Hegemonialmacht ebenfalls nicht zugesprochen werden, da der internationale Status der Bundesrepublik mehr und mehr nur als Teil der Europäischen Gemeinschaft bestimmbar ist.
3. Unter Berücksichtigung dieser Einschränkung stellt sich die Bundesrepublik vor allem als ein international kooperierender demokratischer Handelsstaat dar. So sehr diese handelsstaatliche Identität einen friedenspolitischen Gewinn gegenüber der machtstaatlichen Vergangenheit einschließt, so mangelhaft wird die Verantwortung für die aus dieser Identität resultierenden externen Kosten wahrgenommen. Die westdeutsche Politik und Gesellschaft müssen erst noch lernen, diese Kosten zu internalisieren und die Kosten des Nicht-Lernens in ihre Rechnung einzubeziehen.

Die Außenpolitik der Bundesrepublik auf dem Weg in ein neues Europa

Westintegration und Ostpolitik unter veränderten Bedingungen

I. Europa im Umbruch

Nach mehr als vier Jahrzehnten der Teilung beginnt Europa wieder zusammenzuwachsen. Der politisch-ideologische, ökonomische und militärische Antagonismus der Nachkriegszeit gehört schon ganz der Vergangenheit an oder verliert zunehmend an Wirkungskraft. Das Alte zerfällt täglich, und Utopien überholen die Realität. Während die Systemkonkurrenz zwischen West und Ost faktisch zugunsten der liberal-pluralistischen Gesellschaftsordnung entschieden ist, nehmen die Chancen zu, auch die Machtkonkurrenz durch Verhandlungen, vertragliche Regelungen und umfassende institutionalisierte Zusammenarbeit dauerhaft und strukturell zu zivilisieren. Dies gilt besonders für die Rüstungskonkurrenz als potentiell bedrohlichste Dimension des Machtkonflikts zwischen West und Ost.

Die Verteidigungsallianzen beider Seiten, Atlantisches Bündnis und Warschauer Vertrag, stellen auf absehbare Zeit einen noch notwendigen Rahmen dar, um stabile Bedingungen für den sich vollziehenden Wandel gewährleisten zu helfen, insbesondere die Anerkennung der legitimen Sicherheitsinteressen aller Beteiligten. Zugleich nimmt die Bedeutung primär europäischer Handlungsebenen immer mehr zu. Die Europäische Gemeinschaft entwickelt sich sichtbar zu einem zweiten westlichen Führungszentrum neben den Vereinigten Staaten von Amerika, mit beträchtlicher Anziehungskraft auch für den Rest des Kontinents. Die auf ein erstes Ergebnis zusteuern den Verhandlungen über Konventionelle Stabilität in Europa (VKSE) finden bereits, im Gegensatz zur erfolglos gebliebenen MBFR-Konferenz, unter dem Dach des gesamteuropäischen KSZE-Prozesses statt. Im Rahmen der KSZE hat auch eine substantielle Verständigung über Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, die in der Vergangenheit so kontroversen Inhalte des „dritten Korbes“ der Schlußakte von Helsinki, mit dem längerfristigen Ziel eines „gemeinschaftlichen europäischen Rechtsraums“ begonnen. Nach dem Ende der bipolaren Blockkonfrontation zeichnet sich eine „Europäisierung Europas“, von Peter Bender schon zu Beginn der achtziger Jahre als Ent-

wicklungstendenz ausgemacht¹⁾, als eine realistische, wenngleich sich nicht selbsttätig verwirklichende Perspektive ab. Damit einher geht eine Relativierung der Bedeutung der „semi-europäischen Mächte“ (George F. Kennan) — USA und Sowjetunion — für die Gestaltung einer neuen Ordnung in Europa.

Kaum ein Staat ist so abhängig von Veränderungen im internationalen System und in den Ost-West-Beziehungen wie die Bundesrepublik Deutschland. Der gegenwärtige Umbruch der europäischen Nachkriegsordnung stellt ihre Außenpolitik vor neue Herausforderungen, eröffnet ihr neue Möglichkeiten und konfrontiert sie zugleich mit alten Besorgnissen ihrer Nachbarn. Bisher gültige Anschauungen und Zielsetzungen, Methoden und Instrumente befinden sich auf dem Prüfstand. Das gilt auch für den Inhalt und die Zuordnung der beiden zentralen „Handlungsmaximen“²⁾ bundesdeutscher Außenpolitik: Westbindung und Ostpolitik. Im Zeichen einer schrittweisen Überwindung der europäischen Teilung stellt nicht mehr das Bündnis mit den Vereinigten Staaten von Amerika, sondern die noch engere Zusammenarbeit mit den Partnern in der Europäischen Gemeinschaft den zentralen Handlungsrahmen für die Außenpolitik der Bundesrepublik dar. Auch die „Brückenfunktion“ (Richard von Weizsäcker) Westdeutschlands zum bisherigen Ostblock gewinnt eine neue Qualität. Die Evolution in der DDR und die Herstellung weitestgehender Freizügigkeit zwischen den Deutschen stellen den vorläufigen Kulminationspunkt der Entwicklung zu einem neuen Europa dar. Die Deutschland-Frage steht erneut auf der europäischen Tagesordnung.

¹⁾ Vgl. Peter Bender, Das Ende des ideologischen Zeitalters. Die Europäisierung Europas, Berlin 1981.

²⁾ Zur theoretischen Bestimmung der außenpolitischen Handlungsmaximen der Bundesrepublik im Kontext von Innenpolitik und internationalen Beziehungen siehe Werner Link, Die außenpolitische Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland. Überlegungen zur innerstaatlichen Struktur und Perception des internationalen Bedingungsfeldes, in: Manfred Funke/Hans-Adolf Jacobsen u. a. (Hrsg.), Demokratie und Diktatur. Geist und Gestalt politischer Herrschaft in Deutschland und Europa, Bonn 1987, S. 400–416.

II. Die Deutschland-Frage als europäisches Problem

Die Frage nach der Zukunft Deutschlands ist, mit unterschiedlicher Intensität und Aktualität, die wichtigste Problemstellung für die Außenpolitik der Bundesrepublik seit ihrem Beginn. Diese Deutschland-Frage ist zugleich das Schlüsselproblem jeder europäischen Friedensarchitektur. Das Problem existiert mindestens so lange, wie es das moderne Europa der Nationalstaaten gibt.

Auf die Deutschland-Frage hat es ganz unterschiedliche Antworten gegeben: vom nach-napoleonischen Deutschen Bund mit seinen rivalisierenden Zentren Österreich und Preußen über die mitteleuropäische Hegemonie des Bismarck-Reiches und dessen mißlungene Eindämmung durch den Versailler Vertrag bis hin zum Weltherrschaftsanspruch des Hitler-Staates³⁾. Die Deutschland-Frage als europäisches Problem resultiert aus der geographischen Mittellage und aus der Größe des Landes: Ohne Deutschland kann es keine gesamteuropäische Lösung geben, aber auch mit Deutschland läßt sich eine solche Ordnung nicht leicht herbeiführen; dieser Staat ist „zu klein, um den Kontinent zu beherrschen, und zu groß, um sich ihm als Gleicher unter Gleichen einzufügen“⁴⁾.

Deutschlands erzwungene Teilung, ein Strukturelement in der zu Ende gehenden Nachkriegsordnung, war eine Bedingung der europäischen Stabilität und Balance zwischen den Blöcken – und bleibt es so lange, bis eine neue Ordnung gewachsen ist. Deutschlands Teilung trägt insofern auch den berechtigten Sicherheitsinteressen seiner Nachbarn in West und Ost Rechnung. Die deutsche Spaltung hat immer zwei Wurzeln gehabt: den Ost-West-Konflikt und Hitlers Expansionismus, den wahnsinnigen Versuch, die Welt von Deutschland aus beherrschen zu wollen. Während sich der Ost-West-Konflikt nun seinem Ende zuneigt, stellen die Erinnerung an die Gefahren deutscher Machtkonzentration und der Wille der Opfer, jede Wiederholung auszuschließen, nach wie vor einen bedeutsamen politischen Faktor dar. Dennoch ist eine Überwindung der europäischen Teilung nicht denkbar ohne die Überwindung der deutschen Spaltung. Dieses Ziel bundesdeutscher Außenpolitik kann aber nicht auf die Herstellung nationalstaatlicher Einheit verengt werden, vielmehr geht es in erster Linie um die Freiheit aller Deutschen zur Selbstbestimmung und

um jene zwischenstaatliche Normalität, die das Verhältnis der Staaten Westeuropas mittlerweile charakterisiert. In einem wieder zusammenwachsenden Europa darf die Annäherung zwischen den Deutschen nicht zurückbleiben hinter der systemöffnenden, den trennenden Charakter fortbestehender Grenzen immer stärker mindernden Annäherung von West und Ost als gesamteuropäischer Prozeß; sie darf ihr allerdings auch nicht so voraus-eilen, daß die Partner und Nachbarn den Anschluß verlieren.

Bei der Überwindung der europäischen und der deutschen Spaltung handelt es sich um einen komplementären Vorgang: Das eine geht nicht ohne das andere. Der Außenpolitik der Bundesrepublik liegt deshalb die Konstante zugrunde, daß eine Lösung der „deutschen Frage“ durch die freie Ausübung des Selbstbestimmungsrechts aller Deutschen nur im Rahmen einer gesamteuropäischen Friedensordnung erreicht werden kann⁵⁾. Wie diese Lösung aussehen wird, ob in der Organisationsform eines Einheitsstaates, eines Bundesstaates, einer Konföderation oder in getrennten Staaten, wird dadurch nicht vorherbestimmt⁶⁾.

Der Zwang zu einer gesamteuropäischen Regelung der Deutschland-Frage folgt aus

– der geschichtlichen Erfahrung und Lehre, daß diese Frage im Interesse der europäischen Stabilität und Friedenssicherung nicht von den Deutschen allein entschieden werden kann, die Beteiligung ihrer Partner und Nachbarn vielmehr deren legitimes Recht und Interesse darstellt;

– dem in der Präambel des Grundgesetzes verankerten Verfassungsauftrag, sowohl die nationale und staatliche Einheit der Deutschen zu wahren als

⁵⁾ Zur Ausgestaltung des Konzepts einer „gesamteuropäischen Friedensordnung“ im Zusammenhang der neuen Ostpolitik der sozial-liberalen Koalition vgl. Werner Link, Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969–1974, in: Karl Dietrich Bracher/Wolfgang Jäger/Werner Link, Republik im Wandel 1969–1974. Die Ära Brandt, Bd. 5/1, Mannheim 1986, S. 169–179.

⁶⁾ Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seiner umstrittenen Entscheidung vom 31. Juli 1973 zum Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR festgestellt, daß eine zeitlich begrenzte Anerkennung der Zweistaatlichkeit eine geeignete Strategie der Deutschlandpolitik sein könne. Ausschlaggebend sei, daß die Bundesrepublik am „Wiedervereinigungsgebot“ festhalte und die Zweistaatlichkeit – oder auch die Konföderation – Bestandteil einer auf dieses endgültige Ziel ausgerichteten Politik sei. Vgl. das Grundvertragsurteil, BVerfGE 36, S. 1 ff.; außerdem Georg Ress, Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972, Berlin 1978, S. 154 ff.

³⁾ Vgl. zum historischen Hintergrund des Deutschland-Problems Wolf D. Gruner, Die deutsche Frage. Ein Problem der europäischen Geschichte seit 1800, München 1985.

⁴⁾ Peter Bender, Deutsche Parallelen. Anmerkungen zu einer gemeinsamen Geschichte zweier getrennter Staaten, Berlin 1989, S. 217.

auch „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“;

– den fortbestehenden Rechten der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes einschließlich des Sonderregimes für Berlin bis zum Abschluß einer friedensvertraglichen Regelung, wodurch die Beteiligung insbesondere der Weltmächte an jeder Deutschland-Lösung auch rechtlich unvermeidlich geboten ist.

Auf diesen Zusammenhang weist außerdem der nach wie vor die politische Strategie der NATO grundsätzlich bestimmende „Harmel-Bericht“ hin: „Eine endgültige und stabile Regelung in Europa ist ... nicht möglich ohne eine Lösung der

Deutschlandfrage, die den Kern der gegenwärtigen Spannungen in Europa bildet. Jede derartige Regelung muß die unnatürlichen Schranken zwischen Ost- und Westeuropa beseitigen, die sich in der Teilung Deutschlands am deutlichsten und grausamsten offenbaren.“⁷⁾ Deutsche Alleingänge oder sogar einen neuen „deutschen Sonderweg“ kann es aufgrund dieser Rahmenbedingungen nicht bzw. nur unter großem politischen Schaden geben. Die grundlegenden Handlungsmaximen der Außenpolitik der Bundesrepublik, feste Verankerung im Westen und gute Verbindungen zum Osten, bilden gerade in der gegenwärtigen Phase des europäischen Umbruchs unverzichtbare Voraussetzungen zur Ausschöpfung ihres außenpolitischen Handlungsspielraums.

III. Westbindung und Ostpolitik

Die dauerhafte Zugehörigkeit der Bundesrepublik Deutschland zum Westen und eine aktive Ostpolitik stellen zwei sich ergänzende Handlungsmaximen dar, die zueinander sowohl in einem Bedingungs- als auch in einem Spannungsverhältnis stehen. Die konkrete Ausprägung des Spannungsmoments hängt wesentlich von der Latenz der Deutschland-Frage ab. Je höher diese Frage – wichtiges, wenngleich nicht einziges Motiv für die Ostpolitik – auf der Tagesordnung rangiert, desto größer ist in der Regel das Potential für mögliche Konflikte mit den Partnern im Westen und folglich auch das Erfordernis einer engen innerwestlichen Abstimmung der Ostpolitik. Das oberste Ziel der Außenpolitik der Bundesrepublik seit 1949 besteht darin, die freie Eigenentwicklung des Staates zu sichern und diesen vor äußerer Bedrohung zu schützen⁸⁾. Diesem Ziel dient die Westbindung in ihrer sicherheits-, außen- und innenpolitischen Dimension.

Die *sicherheitspolitische Dimension* der Westbindung konkretisiert sich in der Zugehörigkeit der

Bundesrepublik zur Nordatlantischen Allianz und zur Westeuropäischen Union. Den Kern dieser sicherheitspolitischen Westbindung bildet, eingebettet in den multilateralen Rahmen der NATO, das Bündnis mit den Vereinigten Staaten von Amerika, deren nukleare Schutzgarantie für, aber auch deren konventionelle Truppenpräsenz in Europa. Diese Komponente der Westbindung dient dem Schutz der territorialen Unversehrtheit der Bundesrepublik, errichtet eine Barriere gegen mit militärischer Macht vorgetragene Erpressung. Außerdem ermöglicht der eigene Verteidigungsbeitrag der Bundesrepublik ihre prinzipiell gleichberechtigte Mitsprache in der NATO. Die sicherheitspolitische Dimension der Westbindung richtet sich primär gegen die Sowjetunion als potentiellen Aggressor, sie erfüllt aber auch die Funktion, den Westen durch Einbindung und Kontrolle der Bundesrepublik vor einer eigenständigen deutschen Militärmacht zu schützen.

Die *außenpolitische Dimension* der Westbindung wird vor allem durch die Integration der Bundesrepublik in die Europäische Gemeinschaft gekennzeichnet, weiterhin durch die über die Sicherheitspolitik im engeren Sinne hinausgehende Zusammenarbeit in der NATO sowie in anderen, bi- oder multilateralen Kooperationszusammenhängen des Westens wie der institutionalisierten deutsch-französischen Zusammenarbeit oder den auch Japan und Kanada einbeziehenden Weltwirtschaftsgipfeln. Die Außenpolitik Bonns stellt heute in nahezu allen ihren Teilbereichen eine weitgehend westeuropäisch koordinierte, jedoch überwiegend noch nicht integrierte Politik dar. Die außenpolitische Dimension der Westbindung gewährleistet die füh-

⁷⁾ Bericht über die künftigen Aufgaben der Allianz vom Dezember 1967, in: NATO, Tatsachen und Dokumente, Hrsg. von der NATO-Informationsabteilung, Brüssel 1976, S. 377.

⁸⁾ Vgl. Richard Löwenthal, Freiheit der Eigenentwicklung, in: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Hrsg.), Außenpolitische Perspektiven des westdeutschen Staates, Bd. 1, München 1971, S. 11–15. Zu den grundsätzlichen Zielen der Außenpolitik der Bundesrepublik vgl. auch Helga Haftendorn, Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955–1982, Baden-Baden 1983, S. 32–48, sowie Werner Link, Die Außenpolitik und internationale Eijnordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Weidenfeld/Hartmut Zimmermann (Hrsg.), Deutschland-Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949–1989, Bonn 1989, S. 571–588.

rende Beteiligung der Bundesrepublik an der Formulierung einer gemeinsamen westlichen Politik im westeuropäischen bzw. atlantischen Rahmen und erweitert auf diese Weise den Handlungsspielraum für ihre Außenpolitik. Wachsende Bedeutung kommt in diesem Kontext den außenwirtschaftspolitischen Interessen auf der Grundlage ökonomischer Westintegration zu, namentlich der Erhaltung eines freien Welthandels, weitestgehend offener Märkte sowie neuerdings einer abgestimmten Wirtschaftsstrategie gegenüber den Nachbarstaaten im Osten.

Die *innenpolitische Dimension* der Westbindung schließlich findet ihren Ausdruck in der freiheitlich-demokratischen Verfassungs- und pluralistischen Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik. Mit der Niederlage Nazi-Deutschlands war auch der vordeмократisch-autoritäre, anti-pluralistische „deutsche Sonderweg“ in der Innenpolitik endgültig gescheitert. Stellten die fünfziger und sechziger Jahre noch eine Umbruchphase zwischen autoritären Strukturen in der Gesellschaft und einer noch vielfach auf die äußeren Formen reduzierten Demokratie dar, so erfolgte mit den innenpolitischen Auseinandersetzungen Ende der sechziger Jahre, den Reformvorhaben der sozial-liberalen Koalition, dem Aufkommen von Bürgerinitiativen sowie den „neuen sozialen Bewegungen“ der gleichermaßen „mentale“ Durchbruch zu einer demokratischen Gesellschaft⁹⁾. Nimmt man die Partizipation der Bürger an staatlichen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen als Indikator für die Verwurzelung demokratischen Gedankengutes, so liegt die Bundesrepublik neben den USA und den Niederlanden an der Spitze der Länder des Westens¹⁰⁾. Freiheitliche Demokratie und westlich-liberale Wertvorstellungen werden in der Bundesrepublik nur noch von Randgruppen in Frage gestellt. Die innenpolitische Westbindung ist somit als außerordentlich stabil anzusehen.

Diese drei Dimensionen der bundesdeutschen Westbindung bilden einen strukturellen Wirkungszusammenhang, der eine prinzipiell andere außenpolitische Orientierung des westdeutschen Staates, etwa eine Neutralisierung, nahezu ausschließt. Unter der Bedingung der Teilung Europas und Deutschlands in antagonistische Bündnisssysteme

bzw. Sozialordnungen stellte die Westbindung der Bundesrepublik, insbesondere ihre Mitgliedschaft in der NATO, ungeachtet der unterschiedlichen Intensitätsstufen des Ost-West-Konflikts, das unverzichtbare „Sicherheitsnetz“¹¹⁾ dar, um andere außenpolitische Zielsetzungen, insbesondere das Interesse an ausgebauten Ostverbindungen, verfolgen zu können. Aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte als „deutschlandpolitische Konkretisierung des Ost-West-Konflikts“¹²⁾ und als Konsequenz der Entscheidung für eine freiheitlich-demokratische Staats- und Gesellschaftsordnung war die sicherheits- und außenpolitische Westbindung der Bundesrepublik die notwendige Bedingung, um weitestgehende Souveränität zu erlangen und den außenpolitischen Handlungsspielraum schrittweise erweitern zu können.

Die Teilung des europäischen Kontinents, die nicht gelöste Deutschland-Frage und die exponierte geographische Lage der Bundesrepublik an der Trennungslinie der Allianzen verpflichtete die Bonner Politik zum Aufbau und zur Ausgestaltung von guten Verbindungen in Richtung Osten. Deren grundsätzliche Notwendigkeit wurde – trotz vielfältiger Konflikte um die jeweiligen Inhalte – von keiner Bundesregierung in Zweifel gezogen. Wegen der Teilung der deutschen Nation in zwei Staaten und deren unterschiedlicher Bündniszugehörigkeit ist die Bundesrepublik Krisen und Rückschlägen in den Ost-West-Beziehungen seit jeher besonders ausgesetzt. Zu ihrem Interesse an stabilen Ostverbindungen gehört darum nicht nur der Wunsch nach einem ständigen Dialog, sondern auch eine spezifische sicherheitspolitische Komponente, ein besonderes Interesse an der Vermeidung eines militärischen Konflikts. Bei einem Umschlagen des Ost-West-Konflikts in eine bewaffnete Auseinandersetzung in Europa wäre die Bundesrepublik territorial stets unmittelbar betroffen und als kleinräumiges, hochindustrialisiertes Staatswesen mit empfindlicher Infrastruktur außerordentlich verwundbar durch Kriegseinwirkungen – in gleicher Weise wie die DDR.

Für die operative Ausgestaltung der Ostpolitik der Bundesrepublik ergibt sich aus der prinzipiellen Notwendigkeit von Ostverbindungen ein breites Spektrum von Handlungsoptionen. Es reicht von der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur kommunistischen Führungsmacht Sowjetunion im „Kalten Krieg“ (1955) – und trotz fortbestehender unvereinbarer Grundsatzpositionen – über die Normalisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen auf der Basis einer Anerkennung des Status quo

⁹⁾ Vgl. Wolfgang Jäger, Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969–1974, und Karl Dietrich Bracher, Politik und Zeitgeist. Tendenzen der siebziger Jahre, in: K. D. Bracher/W. Jäger/W. Link (Anm. 5), S. 15 ff., 407 ff.

¹⁰⁾ Vgl. Helmut Klages, Wertorientierungen im Wandel. Rückblick, Gegenwartsanalyse, Prognosen, Frankfurt–New York 1984; Oscar W. Gabriel, Politische Kultur, Materialismus und Postmaterialismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1986.

¹¹⁾ H. Haftendorn (Anm. 8), S. 34.

¹²⁾ W. Link (Anm. 8), S. 571.

im Moskauer Vertrag (1970) bis hin zu einem Verständnis der Bundesrepublik Deutschland als „Osten des Westens“ (Richard von Weizsäcker) und als Motor einer aktiven Ostpolitik der westlichen Zusammenschlüsse. Aber erst durch die neue Ostpolitik der sozial-liberalen Koalition nach 1969 wurde aus dem Aufrechterhalten von Verbindungen eine gestaltende Politik. Mit seiner Bereitschaft zum umfassenden Gewaltverzicht, zu Grenzankennung, Ausgleich und Versöhnung mit den Staaten und Völkern im Osten öffnete das neue Regierungsbündnis den Weg zu Normalisierung und Zusammenarbeit. Durch diese Politik wurde die Mitgliedschaft beider deutscher Staaten in den Vereinten Nationen (1973) ermöglicht und damit eine bedeutsame Erweiterung der internationalen Handlungsoptionen Bonns erreicht. Die Normalisierungspolitik beendete den bundesdeutschen „Sonderkonflikt“ (Richard Löwenthal) mit den Nachbarn im Osten und schuf damit auch die Voraussetzungen für eine verstärkte Mitsprache im Westen, für „eine selbständigere deutsche Politik in einer aktiveren Partnerschaft“¹³⁾. Erst mit der sozial-liberalen Ostpolitik wurde die Bundesrepublik Deutschland ein voll handlungsfähiges Mitglied des internationalen Staatensystems.

Eine Schlüsselfunktion für die Ostpolitik der Bundesrepublik besitzen die Beziehungen zur Sowjetunion¹⁴⁾. Eine positive Entwicklung zwischen beiden Staaten ist eine Bedingung für jede friedenssichernde Politik in Europa. Ohne die Sowjetunion, gegen sie oder an ihr vorbei war weder im „Kalten Krieg“ noch in der nachfolgenden Entspannungsphase eine erfolgversprechende Ausgestaltung der Ostverbindungen insgesamt zu bewerkstelligen. Erst in allerjüngster Zeit sind bilaterale Verhandlungen und Vereinbarungen mit den anderen Mitgliedern des Warschauer Paktes ohne vorherige sowjetische Einwilligung möglich geworden. Dennoch betrachtet die Sowjetunion die DDR weiterhin als ihren wichtigsten Verbündeten, dessen Paktzugehörigkeit nicht zur Disposition steht, ungeachtet der innenpolitischen Reformen und einer weiteren Annäherung zwischen beiden deutschen Staaten, die von ihr befürwortet wird¹⁵⁾. Auf der ande-

ren Seite sind zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion seit der Unterzeichnung des Normalisierungsvertrages vor zwanzig Jahren eine Fülle von Interessengemeinsamkeiten gewachsen, die sich auch auf die Struktur einer neuen europäischen Friedensordnung beziehen¹⁶⁾.

Die Westbindung der Bundesrepublik ermöglicht und stärkt ihre Ostpolitik, schränkt ihren Handlungsspielraum gleichzeitig aber auch ein. Die Mitgliedschaft im Nordatlantischen Bündnis und in der Europäischen Gemeinschaft verpflichtet sie zur Abstimmung ihrer Außen- und Wirtschaftspolitik mit den Partnern; an die Stelle einer autonomen Sicherheitspolitik trat die vollständige Integration der Bundeswehr in die NATO. Umgekehrt kann der Zwang zur Koordinierung den Handlungsspielraum für die bundesdeutsche Außenpolitik erweitern, wenn es gelingt, bestimmte Zielsetzungen Bonns als Ziele der westlichen Zusammenschlüsse insgesamt durchzusetzen. Eine Einschränkung des Handlungsspielraums findet im entgegengesetzten Fall statt: Dann, wenn sich bundesdeutsche Vorstellungen mit den Zielen der wichtigsten Partner nicht vereinbaren lassen und es für die Außenpolitik Bonns zu einem „Prioritätenkonflikt“¹⁷⁾ kommt, in dem die Westbindung gegenüber ostpolitischen Sonderinteressen aus strukturellen Gründen regelmäßig den Vorrang erhält.

Eine weitere Begrenzung ergibt sich aus den fortbestehenden Rechten der drei westlichen Alliierten. Im Deutschland-Vertrag vom 23. Oktober 1954 erkannten Frankreich, Großbritannien und die Vereinigten Staaten von Amerika der Bundesrepublik Deutschland zwar „die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten“ (Art. 1 Abs. 2) zu und erklärten ihr Besatzungsregime für beendet. Dennoch bleiben die auf den Vier-Mächte-Vereinbarungen von 1945 beruhenden Rechte und Verantwortlichkeiten der Westmächte gegenüber der Sowjetunion in be-

¹³⁾ Willy Brandt, *Erinnerungen*. Frankfurt 1989, S. 189.

¹⁴⁾ Für einen Überblick zur Entwicklung der deutsch-sowjetischen Beziehungen in der Nachkriegszeit siehe Hans-Adolf Jacobsen, *Deutsch-sowjetische Beziehungen: Kontinuität und Wandel 1945 bis 1987*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 3/88, S. 28–44.

¹⁵⁾ Moskau bekräftigt Warnung vor deutschem Revanchismus, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 1. Dezember 1989, S. 1; *East Germany: How They See It*, in: *International Herald Tribune* vom 4. Dezember 1989, S. 5; Uwe Engelbrecht, *Moskau und die deutsche Frage*, in: *Der Tagesspiegel* vom 6. Dezember 1989, S. 3.

¹⁶⁾ Diese Gemeinsamkeiten prägen auch die in Präzision und Reichweite beachtliche deutsch-sowjetische Erklärung, die anlässlich des Staatsbesuchs von Michail Gorbatschow in Bonn am 13. Juni 1989 unterzeichnet wurde und in der sich beide Seiten u. a. zur Überwindung der Trennung Europas, zum Selbstbestimmungsrecht der Völker und Staaten, zur KSZE-Schlußakte von Helsinki und den Folgevereinbarungen als Wegweiser für eine europäische Friedensarchitektur sowie zur Beteiligung der USA und Kanadas an dieser Ordnung bekennen. Die Erklärung ist abgedruckt im *Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung*, Nr. 61, 1989, S. 542–544.

¹⁷⁾ Zur Konzeptualisierung des Begriffs Prioritätenkonflikt und seiner Anwendung auf die bundesdeutsche Außenpolitik siehe Helga Haftendorn, *Außenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum. Ein Paradigma zur Analyse der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 30 (1989), S. 32–49.

zug auf Berlin, auf Deutschland als Ganzes und auf den Abschluß eines Friedensvertrages bestehen (Art. 2). Der Deutschland-Vertrag enthält auch die verbindliche Festlegung einer gemeinsamen Deutschlandpolitik der vertragschließenden Staaten mit dem Ziel, „ein wiedervereinigtes Deutschland, das eine freiheitlich-demokratische Verfassung, ähnlich wie die Bundesrepublik, besitzt und das in die europäische Gemeinschaft integriert ist“, zu erreichen (Art. 7)¹⁸⁾. In sicherheitspolitischer Hinsicht wird der Handlungsspielraum Westdeutschlands durch das „doppelte Stationierungsrecht“ der Alliierten eingeschränkt, das sich nicht nur aus dem Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Oktober 1954 (Truppenvertrag) herleitet, sondern auch aus den originären Siegerrechten Frankreichs, Großbritanniens und der USA¹⁹⁾.

Noch augenfälliger als in der Sicherheitspolitik ergeben sich wirksame Einwirkungsmöglichkeiten der Westalliierten auf die Außenpolitik Bonns aus dem Status von West-Berlin. Mit dem Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971 gelang zwar eine Befriedung des bisherigen Krisenherdes, der zukünftig zum „Prüfstein der Entspannung“²⁰⁾ werden konnte. Dessen ungeachtet blieb West-Berlin aber die außenpolitische „Achillesferse der Bundesrepublik“²¹⁾. Unter den Bedingungen der nun zu Ende gegangenen Ost-West-Konfrontation besaß die Situation der Stadt insofern Symbolcharakter für die Bedeutung der außenpolitischen Hand-

lungsmaximalen Westbindung und Ostverbindungen. Ohne die Schutzfunktion der westlichen Alliierten konnte West-Berlin nicht gesichert, ohne eine geduldige Politik des Dialogs mit der DDR und der Sowjetunion nicht dauerhaft entwickelt werden. Diese Konstellation eröffnete den Westmächten, vor allem den Vereinigten Staaten, eine Handhabe, um die Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik mit dem Ziel indirekter Steuerung beeinflussen zu können. Besonders nachdrücklich geschah dies bei der Herstellung eines Junktims zwischen der Ratifizierung der Ostverträge und dem Abschluß eines Berlin-Abkommens. Dem damaligen Sicherheitsberater Präsident Nixons, Henry Kissinger, diente dieses Junktim dazu, um von ihm befürchtete „deutsche Alleingänge“ in der Ostpolitik auszuschließen und die Führungsrolle der USA abzusichern²²⁾: „Die Vier-Mächte-Verhandlungen (stellten) ein subtiles Instrument dar, mit dem die Dynamik der von der Sozialliberalen Koalition geführten Ostpolitik kontrolliert und gegebenenfalls gezügelt werden konnte.“²³⁾

Die westalliierten Einwirkungsmöglichkeiten als Folge des Berlin-Status bestehen auch nach den Umwälzungen in der DDR fort, die die Rolle und das politische Umfeld der Stadt, jedoch nicht die Rechtslage verändert haben. Die Einordnung Berlins in eine europäische Friedensordnung wird eine komplizierte Aufgabe darstellen und den drei Mächten auch unter den neuen Rahmenbedingungen Optionen zur Einwirkung auf die gesamte Deutschlandpolitik sichern. Am Beispiel der Berlin-Problematik wird besonders deutlich, daß die Westintegration der Bundesrepublik stets auch der Kontrolle Westdeutschlands diene. Dieses Motiv bestimmt bis heute grundsätzlich die Politik der Westmächte. Allerdings könnten sich die Formen ändern, mit denen den berechtigten Sicherheitsinteressen der Partner Rechnung getragen wird. Dies gilt in ganz besonderer Weise für die sicherheitspolitische Westbindung mit ihrer doppelten Funktion, „Sicherheit für Deutschland“ und „Sicherheit vor Deutschland“ zu gewährleisten.

²²⁾ Zur Junktim-Politik Kissingers vgl. Arnulf Baring, *Machtwechsel. Die Ära Brandt/Scheel*, Stuttgart 1982, S. 260 ff., 283 ff. Für Kissingers Skepsis gegenüber „nationalen Alleingängen“ der Bundesrepublik siehe seine Memoiren 1968–1973, München 1979, S. 518 ff., 681–683, 1019–1021.

²³⁾ H. Haftendorn (Anm. 8), S. 352.

¹⁸⁾ Deutschland-Vertrag, Truppen-Vertrag und andere staatsrelevante Dokumente sind abgedruckt bei Ingo von Münch (Hrsg.), *Dokumente des geteilten Deutschland*, Stuttgart 1976. Im Gegensatz zur ersten Vertragsfassung von 1952 enthält der 1954 geschlossene Deutschland-Vertrag nicht mehr die sogenannte „Bindungsklausel“, die ein wiedervereinigtes Deutschland an die Westverträge unter Ein-schluß der NATO-Mitgliedschaft gebunden hätte.

¹⁹⁾ Der Truppenvertrag enthält keine normale Kündigungsklausel, sondern sieht statt dessen ein Außer-Kraft-treten vor „mit dem Abschluß einer friedensvertraglichen Regelung mit Deutschland oder wenn die Unterzeichnerstaaten zu einem früheren Zeitpunkt übereinkommen, daß die Entwicklung der internationalen Lage neue Abmachungen rechtfertigt“ (Art. 3 Abs. 1). Zu dieser Problematik vgl. Dieter Schröder, Die beiden deutschen Staaten in ihren Bündnissen. Bemerkungen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen deutscher Verteidigungspolitik, in: *Recht und Politik*, 3 (1987), S. 85–95.

²⁰⁾ W. Brandt (Anm. 13), S. 37.

²¹⁾ P. Bender (Anm. 4), S. 202.

IV. Vom amerikanischen zum europäischen Sicherheitsregime

Die engen Sicherheitsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika besitzen für beide Seiten große Bedeutung²⁴⁾. Der sicherheitspolitische Konsens zwischen Bonn und Washington gründete sich bisher auf ihr gemeinsames Interesse an einer glaubwürdigen militärischen Abschreckung gegenüber der Sowjetunion bzw. deren Pakt. Unter den bis zum Aufbau eines neuen Sicherheitsregimes fortgeltenden Bedingungen des Ost-West-Konflikts ist die Nuklearmacht der USA für das Funktionieren dieser Abschreckung unverzichtbar und ohne Alternative. Sie gibt den Vereinigten Staaten das Recht, die Regeln des Sicherheitsregimes für die Bundesrepublik bzw. Westeuropa zu bestimmen.

Solange die europäische Nachkriegsordnung nicht durch eine neue Friedensordnung ersetzt worden ist, bleibt die Bundesrepublik abhängig von den Sicherheitsgarantien der USA, die entscheidend zu ihrem politischen und wirtschaftlichen Aufstieg beigetragen haben. Um das Sicherheitsregime als Substanz der deutsch-amerikanischen Beziehungen gruppiert sich aber schon seit langem ein Netz von vielfältigen Austauschverhältnissen, Verflechtungen und Interdependenzen im politischen, wirtschaftlichen oder technologischen Bereich. Während die Normen, die das Sicherheitsregime prägen, seit dem NATO-Beitritt der Bundesrepublik (1955) prinzipiell nicht verändert worden sind, hat sich das Regelwerk für die ökonomischen und außenpolitischen Beziehungen dem Wandel von Rahmenbedingungen, insbesondere der gewachsenen Rolle der Bundesrepublik im internationalen System, viel stärker angepaßt.

Von einer Hegemonie der Vereinigten Staaten in den deutsch-amerikanischen oder, noch umfassender, in den transatlantischen Beziehungen kann

folglich nur noch sehr eingeschränkt die Rede sein²⁵⁾.

Obwohl sich „der ‚Primat der Sicherheitspolitik‘ . . . auch im Hegemonialbereich nicht mehr leicht zugunsten von Führungszwecken instrumentalisieren“²⁶⁾ läßt, verfügen die USA mit ihrer nuklearen Schutzgarantie noch immer über ein sicherheitspolitisches *Hegemoniepotential* im Verhältnis zu ihren Verbündeten. Die Nukleargarantie stellt strukturell die entscheidende Machtressource der Vereinigten Staaten dar. Je stärker der Anlaß für ein amerikanisches Sicherheitsregime mit Westeuropa abnimmt, also die Abwehr einer potentiellen Aggression von seiten der Sowjetunion, desto geringer wiegt diese Machtressource. In den wirtschafts- und außenpolitischen Beziehungen mit ihren europäischen Verbündeten sind die USA schon gegenwärtig nicht mehr hegemoniefähig. In dem Maße, in dem die bipolar zentrierte Nachkriegsordnung durch eine die Bündnisse überwindende Friedensordnung ersetzt werden kann, wird auch die Bedeutung ihres Hegemoniepotentials in der Sicherheitspolitik weiter relativiert. Ein neues europäisches Sicherheitsregime dürfte mit größter Wahrscheinlichkeit von den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion mitgestaltet, von den beiden Weltmächten aber nicht mehr, wie es bei der Nachkriegsordnung der Fall war, bestimmt werden.

Der amerikanischen Europapolitik nach dem Zweiten Weltkrieg lag stets die Strategie einer „doppelten Eindämmung“²⁷⁾ sowohl der Sowjetunion als auch Deutschlands als potentiell größter (rein) europäischer Macht zugrunde. Die Teilung des Kontinents in zwei Blöcke stellte eine stabile Struktur dar, um beide Zielsetzungen zu verfolgen und zugleich den größtmöglichen Einfluß der USA auf die europäische Politik zu sichern. Aus dem Bestreben der Bundesrepublik nach stabilen Ostverbindungen resultiert ein latentes Konfliktpotential zwischen Washington und Bonn, denn „doppelte Eindämmung“ und Ostpolitik sind nur bedingt kompatibel.

²⁴⁾ Diese Beziehungen können als Regime charakterisiert werden, also als ein von den Regierungen einzelner Staaten vereinbartes Normenwerk, das auf der einvernehmlichen Festlegung von Institutionen für einen bestimmten Politikbereich beruht und der Regelung transnationaler bzw. zwischenstaatlicher Beziehungen dienen soll. Ein solches Regime vermittelt zwischen einer Struktur im internationalen System, so der Verteilung von Machtressourcen unter Staaten, und den sich innerhalb dieser Struktur vollziehenden Prozessen (Zuweisungs- und Aushandlungsverfahren). Vgl. Robert O. Keohane/Joseph O. Nye, *Power and Interdependence*, Glenview 1989², S. 5, 20f., außerdem Stephen D. Krasner (Ed.), *International Regimes*, Ithaca-London 1983.

²⁵⁾ Hegemonie wird hier verstanden als die Fähigkeit, andere Staaten in ein auch deren zentralen Interessen dienendes Regime zu integrieren, dessen Regeln vom Hegemon festgelegt werden. Vgl. Robert O. Keohane, *The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967–1977*, in: Ole R. Holsti et al. (Eds.), *Change in the International System*, Boulder 1980, S. 131–162.

²⁶⁾ Ernst-Otto Czempiel, *Machtprobe. Die USA und die Sowjetunion in den achtziger Jahren*, München 1989, S. 342.

²⁷⁾ Vgl. Wolfram Hanrieder, *Germany, America, Europe – 40 Years of German Foreign Policy*, New Haven-London 1989.

In wichtigen Zielen ihrer Außenpolitik orientiert sich die Bundesrepublik nicht am globalen Weltmachtkonflikt, sondern an ihren mit der Deutschland-Frage verknüpften regionalen Sonderinteressen. Diese Sonderinteressen stehen im Widerspruch zum zentralen außenpolitischen Interesse der USA an der Bundesrepublik, nämlich „die wichtigste Stütze der Systemsicherung in Europa“²⁸⁾ zu sein.

Es zeichnet sich ab, daß die Vereinigten Staaten ihr Konzept einer „Kontrolle durch Einbindung“ der Bundesrepublik angesichts des Endes der Nachkriegsordnung in Europa neu definieren. Sie betrachten Bonn als „Partner in einer Führungsrolle“²⁹⁾ und sehen die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands als eine unvermeidbare Entwicklung an. Den Weg dieser Entwicklung zu bestimmen, das Tempo und auch das Ergebnis halten sie allerdings – in Übereinstimmung mit nahezu allen europäischen Staaten – nicht für die alleinige Angelegenheit der Deutschen. Dem entsprechen die aktualisierten Ziele amerikanischer Europapolitik. Die NATO soll als ein politisches Instrument genutzt werden, das den Wandel in Europa bewerkstelligen hilft, die mitbestimmende Rolle der USA auf dem Kontinent garantiert und das zukünftige Deutschland in den Westen integriert³⁰⁾. Ein solches Konzept stellt die Bundesrepublik in absehbarer Zukunft vor die Aufgabe, über die Priorität der NATO-Mitgliedschaft oder des Konzepts einer bündnisüberwindenden europäischen Friedensordnung zu entscheiden, denn „auf welche Weise die deutsche Einheit auch verwirklicht werden mag . . . , eines ist klar: es wird nicht dadurch geschehen, daß die Grenzen der NATO nach Osten verschoben werden“³¹⁾. Wahrscheinlicher ist eine Europäisierung der sicherheitspolitischen Westbindung der Bundesrepublik als Schritt zu einem neuen Sicherheitsregime für Europa.

Westeuropas gewachsene Rolle im internationalen Staatensystem ist in den achtziger Jahren immer deutlicher erkennbar geworden. Nach den Umbrüchen der letzten Zeit gehört das europäische Ord-

nungsduopol der Weltmächte faktisch bereits der Vergangenheit an, ohne daß es schon ersetzt worden wäre durch dauerhafte neue Strukturen. Westeuropa in der Organisationsform der Europäischen Gemeinschaft sieht sich vor eine gewaltige Gestaltungsaufgabe gestellt, für die es nur bedingt vorbereitet ist. Man muß nicht mit Samuel Huntingtons gewagter Prognose übereinstimmen, daß das 21. Jahrhundert ein „europäisches“ werden könne und „the baton of world leadership that passed westward across the Atlantic in the early twentieth century could move back eastward a hundred years later“³²⁾, um die großen Chancen für eine „Europäisierung Europas“ zu erkennen, die sich aus der fortschreitenden Integration Westeuropas in Verbindung mit der Aufgabe der sowjetischen Suzeränität über Mittel- und Osteuropa ergeben. Ökonomisch hat die EG die Vereinigten Staaten bereits überflügelt. Dies ist auf anderen Feldern, insbesondere in der Sicherheitspolitik, nicht zu erwarten, aber ökonomisches Potential setzt sich nach aller historischen Erfahrung auch in politische Macht um, wenn dies politisch nicht verhindert wird³³⁾.

Die Europäische Gemeinschaft hat bereits damit begonnen, stellvertretend für den gesamten Westen und im weitgehenden Einverständnis mit den USA, eine Führungsrolle in der Ostpolitik zu übernehmen. Sie koordiniert die westliche Wirtschaftshilfe und hat die Kriterien für eine fortgesetzte Unterstützung der Reformprozesse im Osten entwickelt: Verwirklichung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und freie Wahlen³⁴⁾. Um die gesamteuropäischen Folgen der dynamischen Veränderungen in Mittel- und Osteuropa mitgestalten zu können, muß sie ihr Konzept für eine neue Friedensordnung im KSZE-Raum fortentwickeln und präzisieren. Wenn Westeuropa seiner Möglichkeit als organisierender Kern des ganzen Europa entsprechen will, wird eine zunächst koordinierte und dann integrierte Politik auf allen Gebieten erforderlich: Vollendung des Binnenmarkts, einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie einer politischen Union.

²⁸⁾ Hanns-Dieter Jacobsen, Die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen als deutsch-amerikanisches Problem, Baden-Baden 1986, S. 13.

²⁹⁾ So Präsident George Bush in seiner Rede am 31. Mai 1989 in Mainz, dokumentiert in: Europa-Archiv, 12 (1989), S. D 357.

³⁰⁾ Vgl. Baker weist Deutsche auf die Verpflichtungen von Helsinki hin, in: Der Tagesspiegel vom 30. November 1989, S. 1; Ulrich Schiller, Im Freudentaumel ohne Führung, in: Die Zeit vom 24. November 1989, S. 7; Die USA halten am Ziel der Wiedervereinigung fest, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. Dezember 1989, S. 1.

³¹⁾ Henry Kissinger, Die deutsche Frage als Problem der europäischen und der internationalen Sicherheit, in: Europa-Archiv, 23 (1966), S. 832 f.

³²⁾ Samuel P. Huntington, The U. S. – Decline or Renewal?, in: Foreign Affairs, 67 (1988/89) 2, S. 93 f.

³³⁾ Vgl. in diesem Zusammenhang die viel diskutierte Arbeit von Paul Kennedy, The Rise and Fall of the Great Powers, Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000, New York 1986, S. 347 ff., 514 ff., sowie – mit anderen Akzenten – David P. Calleo, Beyond American Hegemony, New York 1987. Dennoch greift eine monokausal ökonomiezentrierte Erklärung für den Aufstieg und Fall von Mächten zu kurz, andere Einflußfaktoren und die Relativität einzelstaatlicher Macht im Verhältnis zu anderen Mächten sind stets einzubeziehen.

³⁴⁾ Europäische Gemeinschaft macht Hilfe für die DDR von freien Wahlen abhängig, in: Süddeutsche Zeitung vom 20. November 1989, S. 1; Christian Wernicke, Gipfel des Genscherismus, in: Die Zeit vom 21. Juli 1989, S. 4.

Eine ihre Funktion als zweites westliches Führungszentrum ausfüllende Europäische Gemeinschaft muß ebenso die Frage nach ihrer sicherheitspolitischen Identität beantworten, in deren Rahmen auch die sicherheitspolitische Westbindung der Bundesrepublik neu verankert werden kann.

Der Abbau der Blockkonfrontation hat die bisherigen Bedrohungsperzeptionen verändert und den politischen Willen zur Zügelung der Rüstungskonkurrenz gestärkt. Dennoch können Abrüstung und Rüstungskontrolle mit dem augenblicklichen politischen Umbruch nicht Schritt halten, denn geordnete und verifizierbare Abrüstung erfordert Sorgfalt und Zeit. Während das im Wiener VKSE-Rahmen verhandelte, sich noch für 1990 abzeichnende erste Abkommen über konventionelle Rüstungskontrolle vornehmlich der Beseitigung des Rüstungsüberhangs der Sowjetunion dient, wird es in einer zweiten Runde um substantielle Abrüstung auf beiden Seiten gehen. Eine Verminderung der Arsenale und Mannschaften um 50 Prozent oder mehr in den neunziger Jahren ist nicht mehr als Utopie zu betrachten. Auch in diesem Kontext wird sich die Frage nach der Ausgestaltung der sicherheitspolitischen Westbindung der Bundesrepublik erneut stellen. „Tiefe Einschnitte“ bei der konventionellen Rüstung würden nicht nur die Bundeswehr erfassen, sondern zugleich die amerikanischen Truppen in Deutschland und die in beiden Teilen Deutschlands stationierten Streitkräfte der vier ehemaligen Besatzungsmächte insgesamt³⁵⁾.

Konflikte nicht nur zwischen Ost und West, sondern auch innerhalb des Westens sind in dieser zweiten VKSE-Runde absehbar. Um diese austragen zu können, dennoch verhandlungsfähig zu bleiben und die unterschiedlichen Sicherheitsinteressen ausgleichend in Rechnung zu stellen, bedarf es auch in absehbarer Zukunft noch der Steuerungs- und Integrationsfunktion der Allianzen als europäischer Ordnungselemente mit stabilisierender Wirkung

³⁵⁾ Auf eine solche Entwicklung scheinen sich die USA sowohl aus sicherheits- als auch aus haushaltspolitischen Gründen einzustellen, da sie eine Verringerung ihrer Truppenstärke in Europa von 320 000 auf 100 000 ins Auge fassen. Vgl. Cheney unterbreitete NATO-Partnern Planspiele für Truppenabzug, in: Der Tagesspiegel vom 29. November 1989, S. 14.

für ganz Europa³⁶⁾. Auf dem Weg von der Blockkonfrontation zu einer neuen Sicherheitspartnerschaft könnten die Bündnisse aber immer stärker auf ihre ursprüngliche Aufgabe als militärische Bestandssysteme zurückgeführt werden, die als „Abwicklungsgaranten“ (Egon Bahr) der Abrüstung wirken. In diesem Zeitraum besteht die Möglichkeit zum Aufbau einer engen westeuropäischen Zusammenarbeit auch in der Sicherheitspolitik. Eine solche Kooperation in einem drastisch abgerüsteten Europa kann die NATO schließlich ersetzen, ohne daß dadurch das erforderliche Gegengewicht zur großen europäischen Kontinentalmacht Sowjetunion aufgehoben würde. Neue Sicherheitsstrukturen könnten sich unter dem Dach der noch bestehenden entfalten, so daß ein Übergang in Stabilität gewährleistet ist. Den Vereinigten Staaten käme in einem solchen Rahmen, der eine Struktur der gesamteuropäischen Friedensordnung darstellen würde, die Rolle einer Garantiemacht zu, ebenso der Sowjetunion. Die sicherheitspolitische Westbindung der Bundesrepublik Deutschland fände ihre Verankerung in Westeuropa. Ob sich der Prozeß einer sicherheitspolitischen Identitätsbildung Westeuropas in der Europäischen Gemeinschaft oder in der Westeuropäischen Union vollziehen wird, sollte bald entschieden werden³⁷⁾. Angesichts der nicht mehr zu leugnenden rückläufigen Bedeutung der militärischen Dimension des Ost-West-Konflikts erscheint eine Einigung leichter erreichbar als bei allen bisherigen Ansätzen zu einem westeuropäischen Zusammengehen in der Sicherheitspolitik. Der geregelte Abbau der Blockkonfrontation und des Ordnungsduopols der Weltmächte würde schließlich die Bedingungen schaffen, unter denen sich die deutsche Annäherung vollenden kann.

³⁶⁾ Die Erhaltung der Bündnisse trägt sowohl den Weltmachtinteressen von USA und UdSSR als auch dem spezifischen sowjetischen Sicherheitsinteresse nach einem „cordon sanitaire“ Rechnung, solange es ein neues europäisches Sicherheitssystem noch nicht gibt. Vgl. Jim Hoagland, Gorbachev in Shift. Sees Future Political Role for Eastern and Western Alliances, in: International Herald Tribune vom 4. Dezember 1989, S. 4; Die Regierungschefs sprechen sich für den Fortbestand der NATO aus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Oktober 1989, S. 1f.

³⁷⁾ Vgl. für die Diskussion dieser Alternativen Reimund Seidelmann (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer westeuropäischen Sicherheitspolitik, Baden-Baden 1989; siehe außerdem Ernst-Otto Czempel, Europa nach der „Überwindung des Containment“, in: Europa-Archiv, 12 (1989), S. 373–382.

V. Deutsche Annäherung und europäische Friedensarchitektur

Über die gegenwärtige Umbruchphase hinaus bleibt der Handlungsspielraum der Bundesrepublik entscheidend von der westeuropäischen Verankerung ihrer Außen- und Deutschlandpolitik abhängig. Bundeskanzler Kohls „Deutschland-Plan“ vom 28. November 1989³⁸⁾ stieß auch, aber nicht so sehr wegen bestimmter Inhalte auf nahezu einhellige Skepsis im Westen, sondern vor allem wegen des völligen Verzichts auf Konsultation. Immer noch hat die Ost- und Deutschlandpolitik Bonns im Westen zu beginnen. Ohne die außenpolitische Westbindung der Bundesrepublik tendiert ihr ostpolitischer Handlungsspielraum gegen Null. In ganz Europa besteht kein Bedarf nach einem deutschen „Wanderer zwischen den Welten“, aber der fortgeltende Wunsch, zu verhindern, „daß es nach allem doch noch ein deutsches Europa, statt eines europäischen Deutschland gibt“ (Thomas Mann). Für die europäischen Partner der Bundesrepublik ist eine Annäherung der beiden deutschen Staaten und erst recht das Ziel eines „Friedenzustands in Europa . . . , in dem das deutsche Volk seine Einheit durch freie Selbstbestimmung wiedererlangen kann“, nur bei einer Einbettung dieser Entwicklung in den KSZE-Prozeß und in „die Perspektive der gemeinschaftlichen Integration“³⁹⁾ im EG-Rahmen denkbar und akzeptabel. Dazu gehört auch eine klare Stellungnahme zur politischen Endgültigkeit der Westgrenze Polens. Umgekehrt kann die neue Dynamik im Osten die Einigung Westeuropas beschleunigen helfen. Das Verlangen nach einer stärkeren Einbindung der Bundesrepublik könnte gemeinsamer europäischer Selbstbehauptung leichter als bisher den Vorrang vor nationalen Sonderinteressen verschaffen.

Die Einschränkungen, die sich für Bonn aus seiner außenpolitischen Westbindung in der EG ergeben, ähneln denen aus der außen- und sicherheitspolitischen Westbindung zu den USA. Das amerikanische Ziel einer „doppelten Eindämmung“ wird auch in Westeuropa und besonders von Frankreich und Großbritannien geteilt. Dem kann die Außenpolitik der Bundesrepublik nur begegnen, indem sie für die sichtbare Beschleunigung der westeuropäischen Einigung in enger deutsch-französischer Zusammenarbeit eintritt, um auf dieser Grundlage die

innerdeutsche Annäherung und den KSZE-Prozeß voranzutreiben. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer „Europäisierung“ ihrer Ost- und Deutschlandpolitik. Diese schafft den Rahmen für einen gemeinsamen Kurs und für die Regelung von Differenzen; alle Konflikte lösen sich damit nicht. Das besondere Interesse der Bundesrepublik am Ausbau ihrer Ostverbindungen wird auch weiterhin mit den latenten Besorgnissen der westlichen Partner konfrontiert sein, gleichfalls mit deren ökonomischer Konkurrenz. Derartige Konflikte lassen sich aber leichter durchstehen, wenn an der westeuropäischen Verankerung der Bonner Ostpolitik und an ihrer Berechenbarkeit kein Zweifel besteht.

Je intensiver sich das bundesdeutsche Engagement für die Überwindung der europäischen Teilung gestaltet, desto mehr nehmen auch die Chancen für die Überwindung der Teilung Deutschlands zu – ob in der Gestalt einer Vertragsgemeinschaft, einer Konföderation⁴⁰⁾ oder eines in die EG integrierten Bundesstaates. Von Deutschland dürfen keine Belastungen für die Annäherung Europas ausgehen. Weil das Ziel der deutschen Einheit sich auf unterschiedliche Weise verwirklichen kann, muß der eigenständigen Entwicklung der DDR eine reelle Chance gegeben werden. Was sich in über 40 Jahren auseinander entwickelt hat, kann ohnehin nicht innerhalb kurzer Zeit organisch wieder zusammenwachsen. Eine europäisch verankerte Außenpolitik der Bundesrepublik muß zudem die Entwicklung in ganz Osteuropa im Blick behalten, die nur gemeinsam erfolgreich sein kann, und den Fortschritt des KSZE-Prozesses als Strukturrahmen für eine neue europäische Friedensarchitektur betreiben. Bestimmte Elemente der Westbindung, namentlich die sicherheitspolitische Dimension, werden sich in den neunziger Jahren höchstwahrscheinlich verändern, die Westbindung der Bundesrepublik an sich steht aber außer Frage. Zwischen der Bundesrepublik und den Vereinigten Staaten wird es auch in der Zukunft durch wirtschaftliche Interdependenz und außenpolitische Abstimmung gekennzeichnete enge Bindungen geben, die aber der europäischen Handlungsebene nachgeordnet und fern von jeder amerikanischen Hegemonialposition der Vergangenheit sein werden. Eine erfolgreiche Ausgestal-

³⁸⁾ Kohls Zehn-Punkte-Programm, in: Süddeutsche Zeitung vom 29. November 1989, S. 12.

³⁹⁾ So in der Erklärung der Staats- und Regierungschefs der EG anläßlich ihrer Begegnung vom 8./9. Dezember 1989 in Straßburg zur Entwicklung in Mittel- und Osteuropa, zit. in: Der Tagesspiegel vom 10. Dezember 1989, S. 11.

⁴⁰⁾ Vgl. zur historischen Entwicklung und zu den rechtlichen Möglichkeiten des Konföderationsgedankens Theodor Schweisfurth, Die Deutsche Konföderation – der große nationale Kompromiß als tragendes Element einer neuen europäischen Friedensordnung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/87, S. 19–36.

tung des außenpolitischen Handlungsspielraums der Bundesrepublik wird aber vor allem dadurch bestimmt, ob sie der historischen Erfahrung auch weiterhin zeitgemäß Rechnung tragen wird:

Deutschland stellt durch Lage und Größe ein Problem für das ganze Europa dar, und die „deutsche Frage“ läßt sich deshalb auch nur mit dem ganzen Europa regeln.

Frieden in einem Europa demokratischer Rechtsstaaten

Ausgangslage, Perspektiven, Probleme

Das Jahr 1989 brachte für Europa eine dramatische politische Wende: Der Ost-West-Konflikt, der in verschiedenen Ausprägungen (Kalter Krieg, Entspannung, erneuter Kalter Krieg, erneute Entspannung) die Entwicklung Europas seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs bestimmte, ist zu Ende gegangen. Welche Struktur an seine Stelle treten wird, läßt sich derzeit mit Bestimmtheit noch nicht absehen, aber es wird nicht die Struktur einer die internationale Politik beherrschenden Bipolarität sein.

Mit den tiefgreifenden Veränderungen ist auch den bisherigen Analysen der Boden entzogen worden. Der politische Diskurs über die Ost-West-Beziehungen, der vor allem auf Europa und nur zwischenzeitlich auch auf regionale Konflikte in der Dritten Welt zentriert war, wird ganz neu beginnen müssen: Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes steht nunmehr eine neue politische Architektur Europas zur Diskussion.

I. Lagebeurteilung

1. Das Ende des Ost-West-Konfliktes

Wie tiefgreifend die im Jahre 1989 kulminierenden Veränderungen sind, läßt schon ein cursorscher Rückblick auf die in den vergangenen 15 Jahren vorherrschende, von vielen in Wissenschaft und Politik geteilte Argumentation erkennen: Der Kern des Ost-West-Konfliktes wurde dort in den ordnungspolitischen und ideologischen Unterschieden zwischen den demokratischen Rechtsstaaten der westlichen Gesellschaften einerseits und der „Diktatur des Proletariats“ in den Gesellschaften des real existierenden Sozialismus andererseits gesehen. Zwar wurden in differenzierten Analysen viele unterschiedliche Nuancen innerhalb der Systeme im einzelnen beobachtet, doch galten die strukturellen Unterschiede zwischen den beiden politischen Ordnungen als so gravierend, daß praktisch niemand ihre Überwindung in naher Zukunft für wahrscheinlich hielt. Auch die Konvergenz beider Systeme, die noch in den fünfziger und sechziger Jahren diskutiert wurde, galt als eine äußerst unwahrscheinliche Entwicklung. Aus dieser Prämisse wurde gefolgert, daß angesichts eines anhaltenden Grundkonfliktes eine Verbesserung der Beziehungen im Sinne einer breitgefächerten Vertragspolitik, kleiner Schritte im Hinblick auf kooperative Zusammenarbeit in einzelnen Bereichen und menschlicher Erleichterungen anzustreben sei. Man folgte damit der Einsicht, daß der Konflikt die eine Sache sei, seine Bearbeitung aber eine ganz andere: Der Entspannungs- und Kooperationspoli-

tik ging es um eine veränderte Konfliktbearbeitung unter der Bedingung eines anhaltenden Konfliktes. Insbesondere sollten die Androhung von Gewalt sowie militärische Gewaltanwendung als Mittel der Politik prinzipiell ausgeschlossen und durch Kooperation auf allen Ebenen ersetzt werden, die eine Vielzahl von neuen Verstrebungen innerhalb der Ost-West-Beziehungen bewirken sollte. Beide Vorgänge hatten eine Zivilisierung des Konfliktes zum Ziel. An die Stelle einer im wesentlichen in Machtprojektionen begründeten Politik wechselseitiger Abschreckung, in der es nur begrenzt zu Kooperation kam, sollte eine Politik kooperativer Friedensgestaltung trotz anhaltender ordnungspolitischer Differenzen treten.

Im Sinne dieser Politikziele gab es vor allem während des KSZE-Prozesses eine jahrelange Diskussion über zustimmungsfähige gemeinsame Verhaltensprinzipien zwischen Ost und West: Die östlichen Staaten betonten dabei Grundsätze wie die souveräne Gleichheit aller Länder und die Achtung der Souveränität innewohnenden Rechte sowie die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, während der Westen mit Nachdruck die Achtung der Menschenrechte und die Gewährung von Grundfreiheiten einforderte. Auf der diplomatischen Ebene waren die Auseinandersetzungen um solche prinzipiellen Forderungen langwierig, doch kam es schließlich in der Folge der außenpolitischen Neuorientierung der Sowjetunion nach 1985 zu bemerkenswerten Übereinstimmungen. Natürlich

blieb offen, inwieweit der auf diplomatischer Ebene gefundene Kompromiß-Konsens über den Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten im Alltag der sozialistischen Gesellschaften verwirklicht werden würde.

Angesichts des Übergangs von Polen und Ungarn zu pluralistischen Systemen, der dynamischen demokratischen Entwicklungen in der DDR und der Tschechoslowakei (evtl. sogar in Bulgarien) sowie der Beendigung der Diktatur in Rumänien sind diese Prämissen, die auf der herkömmlichen Analyse des Ost-West-Konfliktes beruhen, und eine ihr entsprechende friedenspolitische Argumentation nur noch von historischem Interesse. Denn was niemand erwartete: Der Ost-West-Konflikt hat sich in seinem Kern aufgelöst. Treten in der Folge der im wörtlichsten Sinne revolutionären politischen Umwälzungen in den Ländern Osteuropas an die Stelle der kommunistischen Einparteien-Diktaturen pluralistische politische Systeme, in denen Meinungsvielfalt, Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit zu den tragenden Prinzipien einer neuen politischen Ordnung gehören, ist der Konflikt zwischen Ost und West beseitigt, der in den späten vierziger Jahren mit der Sowjetisierung Osteuropas nach stalinistischem Modell einsetzte. Gibt es den ordnungspolitischen Konflikt als anhaltende Rahmenbedingung der Ost-West-Beziehungen nicht mehr, dann stellt sich auch nicht die Frage einer anderen Bearbeitung des Konfliktes im Sinne seiner Zivilisierung. Dies alles heißt nicht, daß nicht andere und neue Konflikte auftreten werden: Sie sind sogar äußerst wahrscheinlich. Doch werden sie nicht mehr in den grundlegenden Positionsdifferenzen zweier politischer Ordnungen begründet sein. Auch wird es auf gesamteuropäischer Ebene weiterhin Auseinandersetzungen über den angemessenen Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten geben, nunmehr allerdings nicht mehr im Rahmen einer fundamentalistischen Kontroverse, sondern fallweise und unter pragmatischen Gesichtspunkten, analog zu Vorgängen im westeuropäischen Zusammenhang, z. B. zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten mit entsprechenden Institutionen und Prozeduren.

2. Rückkehr zur Normalität

Der Aufbau von demokratischen Rechtsstaaten und Strukturen des politischen Pluralismus in Osteuropa wird menschliche Kontakte und politische Kommunikation zwischen Ost- und Westeuropa erheblich erleichtern, so daß es allmählich zu einer Normalisierung der Beziehungen kommen wird. Jahrzehntelang bestand die von den östlichen Staaten verfolgte Politik der Abgrenzung gegen-

über dem Westen in der Unterbindung von Kontakten, der Erschwerung von Kommunikation und einer überwachten Kulturdiplomatie. Extreme Formen dieser Politik waren in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre nur noch in Ausnahmefällen wie der DDR, der Tschechoslowakei und vor allem in Rumänien zu beobachten. Doch waren die entsprechenden Defizite bei der Beseitigung überlebter Verhaltensmuster auch andernorts immer noch so erheblich, daß im Abschließenden Dokument des Wiener KSZE-Folgetreffens vom Januar 1989 erneut umfangreiche Vorschläge zur weiteren Normalisierung menschlicher Beziehungen sowie zur Verbesserung von Information und Kommunikation aufgelistet werden mußten. Hätten Anfang 1989 schon alle Reiseerleichterungen bestanden, die am Ende desselben Jahres fast schon zur Selbstverständlichkeit wurden und wären die Verbreitung und der Austausch von sowie der freie Zugang zu Informationen, vor allem die ungehinderte Arbeit von Journalisten, seinerzeit schon so gesichert gewesen wie ein knappes Jahr später, hätte es der in vielen Monaten ausgehandelten KSZE-Vereinbarung gar nicht bedurft. Noch im Januar 1989 betrafen die in dem genannten Dokument bemängelten Defizite ganz naheliegende Sachverhalte: die Familienzusammenführung, Verwandtenbesuche, den Sportaustausch, die Städtepartnerschaft, Jugendreisen, die Erleichterung der Arbeit von Journalisten, die Zusammenarbeit zwischen Universitäten und Forschungsinstituten, Filmwochen usf. Es ist schwer vorstellbar, daß sich eine weitere KSZE-Folgekonferenz noch einmal mit solchen Angelegenheiten wird beschäftigen müssen, denn die Emanzipation der osteuropäischen Gesellschaften wird eigendynamisch zu einem breitgefächerten Austausch zwischen den gesellschaftlichen Gruppen Ost- und Westeuropas führen. Damit wird jene Kooperation zustandekommen, die bisher nur in friedenspolitischen Strategien abstrakt als überfällige „Entspannung von unten“ gefordert wurde.

Wenn es also den Ost-West-Konflikt nicht mehr gibt, dann ist auch die durch ihn seinerzeit erzeugte Spannung beseitigt — und damit wird auch das friedenspolitische Programm einer „Entspannung von unten“ gegenstandslos. Tatsächlich wird es zu einer Normalisierung von zwischenmenschlichen Kontakten und von grenzüberschreitender Kommunikation kommen, deren Gepflogenheiten und Ausmaß sich nicht wesentlich von Vorgängen in anderen Teilen Europas unterscheiden werden. Ganz andere Probleme als die bisherigen werden dabei zutage treten: Auseinandersetzungen über die Verfügbarkeit von Devisen als Grundlage für Reisen, über die zeitweilige Arbeiterlaubnis für DDR-Bürger und Osteuropäer in westlichen Ländern, über

die Regelung der Sozial- und Rentenversicherung für Arbeitsmigranten usf. Kurz, die Zeit der frustrierenden Verhandlungen über solche Tauschgeschäfte wie menschliche Erleichterungen gegen finanzielle und ökonomische Konzessionen ist vorbei. Das Ende der politischen Verfolgungen in der DDR bedeutet auch ein Ende des Freikaufs von politischen Gefangenen. Kooperation hat nunmehr sowohl auf der diplomatisch-staatlichen als auch auf der gesellschaftlichen Ebene ganz neue Handlungsspielräume.

3. Das ökonomische Gefälle von West nach Ost

Das Ende des Ost-West-Konfliktes hat auch erhebliche Folgewirkungen für den ökonomischen Bereich. Solange der Konflikt bestand, waren die Überlegungen diesbezüglich darauf gerichtet, eine ökonomische Kooperation zustandezubringen, die der Vertrauensbildung dient und dazu beiträgt, die politischen Beziehungen kalkulierbarer zu machen. Ökonomische Vernetzungen sollten potentielle politische Erschütterungen (z. B. Rückfälle in den Kalten Krieg) abfedern helfen. Im übrigen wurde unterstellt, daß sich die ökonomischen Beziehungen zwischen den vorhandenen maßgeblichen Wirtschaftssubjekten, also westlicherseits den Konzernen und östlicherseits den Staatshandelsbetrieben, abspielen würden. Östlicherseits ging man selbstverständlich von der staatlichen Reglementierung solcher Beziehungen aus (Planvorgaben, Außenhandelsmonopol des Staates). Auch diese friedenspolitische Strategie kann ad acta gelegt werden: Ein Konflikt, der nicht mehr existiert, bedarf nicht mehr der Einhegung durch ökonomische Interdependenz.

Das heißt nicht, daß die künftigen Ost-West-Beziehungen dadurch problemlos geworden sind. Schon die Interdependenz-Strategie stieß auf erhebliche strukturelle Schwierigkeiten: Die offensichtlichen ökonomischen Probleme im Innern der Staatshandelsländer zeigten sich besonders deutlich in ihren Außenwirtschaftsbeziehungen, die durch mangelnde internationale Konkurrenzfähigkeit gekennzeichnet sind. Wettbewerbsfähige Güter eines hohen Verarbeitungsgrades hatten die Staatshandelsländer in der Regel nicht anzubieten. Mit Gütern niedrigen und mittleren Verarbeitungsgrades können sich die westlichen Industrieländer aus den Schwellenländern der Dritten Welt versorgen. Damit blieben, mit Ausnahme der Rohstofflieferungen aus der Sowjetunion, die Handlungsspielräume in den Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen aus strukturellen Gründen begrenzt.

Heute stellt sich eine ganz andere Ausgangslage: Das Ende des Ost-West-Konfliktes läßt das ökonomische

und technologische Gefälle zwischen West- und Osteuropa erneut offen zutage treten. Erneut deshalb, weil dieses Gefälle älter ist als die Mißwirtschaft des real existierenden Sozialismus. Wirtschaftsgeschichtlich gesehen, reicht die West-Ost-Kluft in Europa (mit Ausnahme des Wirtschaftsraumes von Böhmen und Mähren) bis in das 16. Jahrhundert zurück. Nach 1950 hatte die planwirtschaftliche Programmatik zum Ziel, diese traditionelle Kluft zwischen den industriellen Vorreiter-Ökonomien Nordwesteuropas und den Nachzüglern Ost- und Südosteuropas zu überwinden („Einholen und überholen“). Dabei wurde mit dem bekannten Instrumentarium der Befehlswirtschaft gearbeitet. Dieser Weg ist gescheitert, weil sich seine Institutionen und Instrumentarien als nicht anpassungsfähig und reformierbar erwiesen. Das Ergebnis war ein allenthalben zu beobachtender Verfall ökonomischer Leistungsfähigkeit mit nunmehr sichtbaren dramatischen Folgen für die politische Ordnung.

In dieser Lage stellen sich wirtschaftliche Aufgaben, die aus den Nord-Süd-Beziehungen (die eigentlich West-Süd-Beziehungen genannt werden müßten) bekannt sind: Es gilt, ökonomische Kooperationsformen zu finden, die das strukturelle Gefälle von West nach Ost nicht vertiefen, sondern abmildern und ggf. langfristig überwinden helfen. Ein solches Programm hat nur Aussicht auf Erfolg, wenn es gelingt, den selbstverursachten Leistungsverfall der Ökonomien Osteuropas und der Sowjetunion einzudämmen und zu überwinden mit dem Ziel, die Versorgungslage im Innern zu verbessern und zumindest in Teilbereichen auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig zu werden. Um ein solches Ergebnis zu erreichen, bedarf es besonderer Anstrengungen auf beiden Seiten: zum einen tiefgreifender Reformen in den bisherigen Staatshandelsländern, also mehr als nur Korrekturen am Rande, zum anderen erheblicher Konzessionen, einseitiger Präferenzen und Hilfsmaßnahmen à fonds perdu auf westlicher Seite. Erst die Kombination beider Maßnahmen bietet eine gewisse Gewähr, daß sich die Disparitäten nicht vertiefen, sondern verringern werden. Trotz aller offensichtlicher Mängel in Infrastruktur, maschineller Ausstattung und betrieblicher sowie volkswirtschaftlicher Organisation dürften die Erfolgchancen eines Reformprozesses in Osteuropa generell besser sein als in Ländern der Dritten Welt, zumal auf einen hohen Ausbildungsstand und eine Vielzahl von Fachkräften zurückgegriffen werden kann. Einzelne ökonomische Maßnahmen, die auch schon unter dem Vorzeichen der „Vertrauensbildung in der Folge ökonomischer Interdependenz“ diskutiert wurden wie gemeinsame Unternehmen, Management-Training, eine ver-

stärkte wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit, gesamteuropäische Infrastrukturvorhaben, der Ausbau des europäischen Energieverbundsystems usf., bleiben auch unter den jetzigen Bedingungen von Bedeutung; allerdings lassen sie sich nicht mehr als vertrauensbildende Maßnahmen verstehen, sondern einfach als dringend notwendige Hilfsmaßnahmen zur Sanierung und Leistungssteigerung von Volkswirtschaften, die sich grundlegend reformieren und sich tendenziell, wenngleich im Einzelfall mit unterschiedlicher Akzentuierung, dem Typ der westlichen Ökonomien annähern müssen, wenn es zu einem Aufschwung mit breitenwirksamen Effekten kommen soll.

4. Entleerte Prämissen der alten Sicherheitspolitik

Wenn die grundlegenden politischen Positionsdifferenzen in Europa nicht mehr bestehen, wenn sich folglich die humanitäre Dimension der Ost-West-Beziehungen normalisieren wird und wenn es gelingen sollte, die Wirtschaftsbeziehungen auf den Erfolg der Reformvorhaben in Osteuropa auszurichten, was wird dann aus der herkömmlichen Sicherheitspolitik? Mehr als anderes hat Abschreckungspolitik den Ost-West-Konflikt gekennzeichnet. Sie bestand in dem Versuch, durch militärische Machtprojektion die militärischen Optionen und Gegenoptionen der jeweils anderen Seite zu durchkreuzen oder zu neutralisieren und damit den Ausbruch von militärischer Gewalt zu verhindern. Da beide Seiten, ungeachtet der jeweiligen Begrifflichkeit, eine solche Politik verfolgten, kam es zu einer anhaltenden Rüstungskonkurrenz. Ihr Ergebnis ist eine historisch beispiellose Anhäufung militärischer Potentiale. Ihnen aber liegen militärische Planungen für Eventualfälle zugrunde, die schon in der Vergangenheit relativ unwahrscheinlich waren und die unter den neuen politischen Bedingungen geradezu undenkbar werden: westlicherseits Vorstellungen über Überraschungsangriffe mit kurzer Vorwarnzeit bzw. großangelegte und raumgreifende Offensiven des Warschauer Paktes, östlicherseits Vorstellungen über den Ersteinsatz von Nuklearwaffen durch die NATO und offensive Schläge in die Tiefe des eigenen Raumes.

Diese Sicherheitspolitik hat durch die neuen politischen Rahmenbedingungen ihre politischen Prämissen verloren. Schon in den vergangenen Jahren hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß die militärische Lage in einem krassen Mißverhältnis zum erreichten Niveau der politischen Entspannung und der Kooperation zwischen Ost und West steht. Auf beiden Seiten wurden deshalb konzeptuell neue sicherheitspolitische Leitideen entwickelt: Man erkannte, daß die Militärstrukturen (Waffenmix, Lo-

gistik, Einsatzpläne) möglichst defensiv, also tendenziell angriffsunfähig orientiert sein sollten und daß die vorhandenen Ungleichgewichte abgebaut werden müßten. Sicherheit sollte auf möglichst niedrigem Rüstungsniveau erreicht werden; absehbaren militärischen Instabilitäten in Krisenzeiten (Präemptionszwängen) sollte rechtzeitig entgegen-gesteuert werden. Auch rückte die Idee in den Vordergrund, daß eine konventionelle Stabilität zu einer tendenziellen Entfunktionalisierung von Nuklearwaffen kleinerer und mittlerer Reichweite führen würde. Zusammengefaßt wurden diese Überlegungen in dem Begriff gegenseitiger bzw. gemeinsamer Sicherheit. So wurde die These, daß Sicherheit nicht mehr errüstet werden kann, in fast allen politischen Lagern in Ost und West zum Gemeinplatz. Insofern hat es zumindest auf konzeptueller Ebene einen sicherheitspolitischen Lernprozeß gegeben, dessen Folgewirkungen sich in den derzeitigen Rüstungskontrollverhandlungen in Wien und ihrer erstaunlichen Dynamik zeigen.

Allerdings stellen sich mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes in der sicherheitspolitischen Dimension weit über das Mandat dieser Verhandlungen hinausgehende Fragen: Wenn die den alten Militärplänen zugrundeliegenden militärischen Eventualfälle nicht nur ganz unwahrscheinlich, sondern sogar undenkbar werden, sind dann nicht viel weitergehendere Abrüstungsschritte möglich und erforderlich, als sie bisher in Wien verhandelt werden? Wenn sich der politische Reformprozeß in Osteuropa stabilisiert, wird dann nicht eine militärische Entflechtung in Zentraleuropa vorstellbar, über die es noch vor kurzem im Hinblick auf atomwaffen-, chemie- und panzerfreie Zonen zwar grundsätzliche, aber keine auf tagespolitische Handlungschancen ausgerichtete Debatten gab? Haben nicht in der neuen Lage die Einsatzpläne für Atomwaffen jedweder Größenordnung und Reichweite vollends an Glaubwürdigkeit verloren? Wer soll in einem Europa der Rechtsstaaten noch mit Atomwaffen abgeschreckt werden? Müssen nicht die beiden Militärallianzen nunmehr im wesentlichen zu politischen Institutionen werden, über die der Abrüstungsprozeß mit dem Ziel, eine neue Sicherheitsstruktur in Europa aufzubauen, gesteuert wird? Wird nicht unter solcher Perspektive, was vor kurzem noch undenkbar schien, vorstellbar: langfristig die Auflösung der Militärallianzen bzw. ihre Überführung in eine neue europäische Sicherheitsstruktur? Könnte ein auf demokratischen Rechtsstaaten aufbauendes Europa erreichen, was bisher in der Geschichte als Utopie erschien: ein System kollektiver Sicherheit, das, anders als die Militärallianzen herkömmlicher Art, Sicherheit nicht gegen-, sondern miteinander organisieren würde?

Diese Fragen sind von unterschiedlicher Reichweite und Aktualität. Aber sie machen deutlich, daß mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes auch der überkommene sicherheitspolitische Status quo grundlegend in Zweifel gezogen werden wird. Es ist zwar unwahrscheinlich, daß dieser Sachverhalt schnell zu dramatischen Veränderungen in der Sicherheitspolitik von Ost und West und auch in den Wiener Rüstungskontrollverhandlungen führen wird, aber das Mandat für künftige Abrüstungsverhandlungen wird sich in der Folge der politischen Dynamik, die die Ost-West-Beziehungen heute kennzeichnet, wesentlich erweitern müssen. Denn es werden Abrüstungsschritte weit größeren Ausmaßes als bisher geplant vorstellbar, und — was

viel wichtiger als pure Abrüstung ist — durch die neuen Entwicklungen in Osteuropa werden Handlungsspielräume für eine gesamteuropäische Sicherheitsstruktur eröffnet, über die es bisher nur in akademischen Randzirkeln abstrakte Diskussionen gab.

So stellt sich heute die Frage nach der künftigen politischen Architektur Europas ganz neu. Dabei kann zum einen an alte Institutionen mit veränderten bzw. erweiterten Funktionen angeknüpft werden; zum anderen wird es neuer gesamteuropäisch orientierter Institutionen bedürfen, um ein zusammenwachsendes Europa institutionell zu verklammern.

II. Perspektiven

1. Die Chance eines dauerhaften Friedens

Die umfassendste Klammer für eine auf Gesamteuropa ausgerichtete Politik wird zunächst weiterhin der KSZE-Prozeß sein, in den bekanntlich die Mitglieder der beiden Militärallianzen (einschließlich der Großmächte) sowie die neutralen und nicht-blockgebundenen Staaten Europas eingegliedert sind. Die Aufgabe des KSZE-Prozesses kann aber nicht mehr darin bestehen, einen Grundkonflikt (den es nicht mehr gibt) kleinzuarbeiten und durch vielfältige Verregelungen einzuhegen. Heute eröffnet sich eine viel weitreichendere und konstruktivere Perspektive für die KSZE: Es geht darum, für ein in Entwicklung begriffenes Europa der demokratischen Rechtsstaaten eine allseits akzeptierte Struktur dauerhaften Friedens zu finden und institutionell zu verankern.

Wie soll dieses künftige Europa aussehen? Soll es auf einem Netz bilateraler Abkommen aufbauen oder sich in einem multilateral-kollektiven Rahmen entfalten? Wenn ein gemeinsam ausgehandelter Rahmen das Ziel ist, wird man sich dann mit einer lockeren Vertragsgemeinschaft begnügen, also mit regelmäßigen Konferenzen der Regierungschefs, mit Regierungsausschüssen zur laufenden Konsultation, mit Fachausschüssen in naheliegenden Politikfeldern (Umwelt, Energie, Gesundheit), mit gemeinsamen parlamentarischen Gremien usw.? Oder könnte man schon frühzeitig an eine vertiefte Vertragsgemeinschaft im Sinne einer stärkeren Institutionalisierung supranationaler Foren und einer bereichsspezifischen Übertragung von Souveränitätsrechten auf gemeinsame Institutionen denken („konföderative Kooperation“)?

Um solche und auch noch darüber hinausgehende Fragen zu klären, wird sich der KSZE-Prozeß the-

matisch erweitern und organisatorisch verstetigen müssen. Nicht unklug wäre es, unter diesem Gesichtspunkt eine Helsinki II-Konferenz mit dem Ziel einer neuen Schlußakte (die dann allerdings eher als Zwischenakte zu verstehen wäre) anzustreben. In ihr sollten die ersten institutionellen Umriss einer gesamteuropäischen Friedensordnung fixiert werden. Das wäre ein wichtiger, wenngleich noch tastender Schritt in Richtung auf eine langfristig anzustrebende Friedensverfassung für das gesamte Europa. In einem solchen Prozeß wäre auch die deutsche Friedensvertragsproblematik aufgehoben. Allein bei diesem ersten Schritt würde es sich um eine mehrjährige Aufgabenstellung handeln. Durch sie könnte der jetzt drohenden konzeptuellen Entleerung des KSZE-Prozesses entgegengewirkt werden.

Dem KSZE-Prozeß werden auch neue Aufgaben in der sicherheitspolitischen Dimension zu wachsen. Ein Europa der demokratischen Rechtsstaaten ermöglicht eine neue Sicherheitsstruktur, die sich langfristig nicht mehr in erster Linie der Existenz zweiter antagonistischer Militärallianzen verdankt, sondern neuen Institutionen kollektiver Sicherheit. Je erfolgreicher die jetzigen Wiener Verhandlungen sind und je weiter die Abrüstung voranschreitet, um so eher wird sich diese neue Aufgabe stellen. Allerdings werden noch auf absehbare Zeit die überkommenen Militärallianzen erforderlich sein, wenngleich ihr militärisches Gewicht ab- und ihre politische Rolle zunehmen wird. Denn in der Sicherheitspolitik sind abrupte Strukturübergänge nicht wahrscheinlich; vorstellbar und wahrscheinlich ist jedoch ein schrittweises Übergleiten von der jetzigen in eine neue Struktur. Der KSZE-Prozeß sollte als eine Plattform zur Steuerung eines solchen ein bis

zwei Jahrzehnte dauernden Übergangs begriffen werden.

Demgegenüber werden andere, bisherige Aufgaben des KSZE-Prozesses gegebenenfalls auf schon bestehende europäische Institutionen übertragen. Beispielsweise ist vorstellbar, daß die demokratisch verfaßten Rechtsstaaten Osteuropas bald Mitglied des Europarates werden. Damit würde insbesondere der Geltungsbereich der in Westeuropa existierenden Institutionen zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf Osteuropa ausgedehnt. Viele der im Rahmen des Europarates verhandelten Konventionen könnten von den osteuropäischen Ländern nachträglich ratifiziert werden. Darüber hinaus ist es allerdings unwahrscheinlich, daß es angesichts des politischen und wirtschaftlichen Gewichts der Europäischen Gemeinschaft auch zu einem Rollen- und Funktionszuwachs der UNO-Wirtschaftskommission in Europa (ECE) mit Sitz in Genf kommen wird. Auch die wirtschaftliche Komponente im KSZE-Prozess wird aller Wahrscheinlichkeit nach nicht an Gewicht gewinnen: Zu erwarten ist, daß im Rahmen der ECE und des KSZE-Prozesses allgemeine Richtlinien für die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen formuliert, die substantiellen Übereinkünfte jedoch mit Hilfe der Europäischen Gemeinschaft gefunden werden.

2. Der Bedeutungszuwachs der Europäischen Gemeinschaft

Damit ist der zweite Pfeiler einer künftigen politischen Architektur Europas angesprochen: die Europäische Gemeinschaft. Schon in den vergangenen Jahren erwies sich die EG sowohl in politischer als auch in ökonomischer Hinsicht als ein relativ stabiler Faktor. In der Folge der politischen Umbrüche in Osteuropa und des Verfalls der dortigen Ökonomien hat die Europäische Gemeinschaft wider Erwarten und ohne eigenes Zutun zusätzlich an politischem Gewicht gewonnen. Deshalb ist heute eine politische Architektur Europas ohne EG-Komponente gar nicht mehr vorstellbar. Für diese These sprechen die folgenden Beobachtungen:

1. Nach einer Phase der Stagnation hatte die EG in den vergangenen Jahren erneut an politischer Dynamik gewonnen: Die Vorbereitungen für den gemeinsamen Binnenmarkt ab 1993 machen plangemäße Fortschritte; trotz erheblicher Divergenzen werden weitere Schritte in Richtung auf eine politische Union heute ernsthafter diskutiert als noch vor wenigen Jahren.

2. Über die einzelnen Mitgliedsländer hinaus wird die EG insgesamt für die Sowjetunion und die osteuropäischen Länder zu einem wichtigen Part-

ner bei der Sanierung der eigenen Ökonomien. Dabei erscheint denkbar, daß bisherige Restriktionen auf westlicher Seite, wie beispielsweise die CO-COM-Liste, abgebaut werden und dadurch der Technologietransfer von Westeuropa nach Osten erleichtert wird. Viele dieser Restriktionen reflektieren noch den Geist des Kalten Krieges und lassen sich in einer Situation, in der der Ost-West-Konflikt zu Ende ist, nicht mehr begründen. Es bedarf wahrscheinlich der EG als Kollektiv, um einen solchen Abbau gegen möglicherweise in den USA noch vorhandene, inzwischen jedoch abnehmende Widerstände durchzusetzen.

3. Von großer Bedeutung wird sein, daß sich die EG nicht um eine militärische Komponente erweitert. Im Gegenteil, die EG wird vor allem durch ihr wachsendes politisches und ökonomisches Gewicht zu einem entscheidenden sicherheitspolitischen Faktor in Europa und zum eigentlichen Gegengewicht zur Sowjetunion als einer euro-asiatischen Weltmacht. Eine erneute militärische Polarisierung in Europa ließe sich dadurch verhindern. Auf solchem Hintergrund eröffnen sich erhebliche Handlungsspielräume für weitgehende Abrüstungsschritte in Europa, da in der Tendenz Sicherheit als Folge effektiver politischer Integration an die Stelle militärischer Rückversicherung nach traditioneller Art treten würde. Eine auf demokratischen Rechtsstaaten aufbauende Europäische Gemeinschaft ist selbst nicht angriffsfähig, und sie würde auch nicht das Objekt militärischer Aggression, wenn alle Länder Europas in ein System kollektiver Sicherheit integriert wären.

4. In eine EG, deren politische und wirtschaftliche Integration sich vertiefte, wäre die Bundesrepublik wie auch möglicherweise eine Konföderation zwischen der Bundesrepublik und der DDR institutionell eingebunden. Damit wäre die deutsche Frage in einem westeuropäischen Kontext aufgehoben; die Gefahr „deutscher Sonderwege“ bestände nicht mehr. Das Problem einer Neutralisierung der Bundesrepublik und der DDR bzw. der Neutralisierung eines konföderierten oder föderalistischen Deutschlands würde sich damit nicht mehr stellen. Eine Neutralisierung wäre ohnehin ein absurder Rückfall in eine obsoleete Nationalstaatlichkeit. Hingegen könnte durch eine solche Einbindung Deutschlands den bekannten Sicherheitsbedürfnissen seiner europäischen Nachbarn verlässlich Rechnung getragen werden. Im übrigen würden dadurch auch die irrationalen Ängste vor einer „neuen deutschen Machtpolitik“ und einer „Wirtschaftsmacht von 80 Millionen Deutschen“ an Boden verlieren. Irrational sind diese Ängste deshalb, weil Handelsstaaten wie die Bundesrepublik auf Interdependenz angewiesen sind. Deren heute schon bestehendes

Ausmaß ist den meisten Beobachtern kaum bewußt: So wurden 1988 86 Prozent des Außenhandels der Bundesrepublik mit anderen hochindustrialisierten Ländern des Westens abgewickelt. Die Werte in anderen außenwirtschaftlichen Dimensionen sind gleich hoch. Auch läßt sich in einem interdependenten Zusammenhang Wirtschaftsmacht nicht in entsprechenden politischen Einfluß übersetzen.

5. Wie heute schon absehbar, werden sich die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Ländern der Europäischen Freihandelszone (EFTA) kollektiv oder je bilateral vertiefen. Einem solchen Vorgang stehen keine ökonomischen Hindernisse im Wege, da die Länder der EG und der EFTA gleiche Wirtschaftsstrukturen besitzen und die EFTA-Länder heute schon den größten Anteil ihrer Außenwirtschaftsbeziehungen mit der EG abwickeln. Die politische Zuordnung einzelner EFTA-Länder zur Politischen Union der EG wird sich von Fall zu Fall regeln, wobei eine stufenweise Vollintegration ebenso vorstellbar ist wie die Aufrechterhaltung der bisherigen nationalen Souveränität.

6. Die Probleme zwischen den westlichen Industrieländern und den Mitgliedern des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) liegen nicht auf seiten der EG bzw. EFTA, sondern auf seiten der RGW-Länder selbst. Gelingen die Reformprozesse in absehbarer Zeit, kann es zu einem fruchtbaren ökonomischen Austausch zwischen diesen und der EG bzw. EFTA kommen. Unter optimalen Bedingungen könnten sie einen gleichberechtigten ökonomischen Status erreichen, der beispielsweise den Beziehungen zwischen EG und EFTA zugrunde liegt: In ihnen bestehen auf beiden Seiten leistungsfähige Volkswirtschaften, zwischen denen es zu einem Austausch in allen Sparten (Landwirtschaft, Fertiggüter, Maschinenpark, Technologie, Blaupausen) kommt. Scheitern die Wirtschaftsreformen in Osteuropa oder kommen sie nur halb zustande, wird allerdings ein chronisches Zentrum-Peripherie-Gefälle entstehen.

Dabei ist die heute vielerorts diskutierte Gefahr einer „Kolonisierung“ der DDR und Osteuropas durch westeuropäisches Kapital weit weniger akut als meist unterstellt: Die Investitionsströme westlicher Industrieländer sind, anders als eine gängige These besagt, im wesentlichen auf Hochlohnländer mit stabilen politischen Rahmenbedingungen, mit einer guten Infrastruktur sowie mit kaufkräftigen Märkten gerichtet. Mehr als 90 Prozent aller Direktinvestitionen der Bundesrepublik fließen in andere Industrieländer und weniger als fünf Prozent in Länder der Dritten Welt, vor allem in solche mit

großen und wachsenden internen Märkten (wie Brasilien, Mexiko usw.). Für große Investitionsströme privaten Kapitals nach Osteuropa gibt es derzeit dort keine günstigen Voraussetzungen. Das wird einzelne Investitionen nicht ausschließen, aber ihre Summe zu einer weder für die westlichen und noch für die östlichen Volkswirtschaften gewichtigen Größe anwachsen lassen. Im übrigen muß angesichts euphorischer Hoffnungen auf große Investitionschancen, aber auch von Angstbekundungen über den „drohenden Ausverkauf der DDR und Osteuropas“ daran erinnert werden, daß es mit Beginn der chinesischen Wirtschaftsreform nach 1978 und der sowjetischen Diskussion über *Perestroika* seit 1985 ähnlich euphorische Einschätzungen für mögliche Wirtschaftsaktivitäten westlicher Länder in China bzw. der Sowjetunion gegeben hatte, wie sie heute erneut hinsichtlich Osteuropas zu hören sind, ohne daß entsprechende Aktivitäten folgten.

Da der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) noch nie eine einflußreiche, finanzkräftige Organisation war und inzwischen praktisch funktionslos geworden ist, werden sich die einzelnen osteuropäischen Länder je nach eigener Interessenlage mit der Europäischen Gemeinschaft arrangieren: Die DDR wird ihren Sonderstatus, den sie aufgrund der innerdeutschen Beziehungen seit langem hat, vertiefen wollen; in Ungarn wird ein Antrag hinsichtlich einer Aufnahme des Landes in die EG erwogen; für Polen ist ein Sonderhilfsprogramm der EG zustandegekommen usw. Im großen und ganzen wird Osteuropa auf absehbare Jahre weniger ein attraktives Feld für gewinnträchtige Investitionen sein als vielmehr ein Raum, der der anhaltenden Hilfe und Alimentierung bedarf.

7. Vorstellbar ist, daß viele der bisher auf Westeuropa und den EG-Raum begrenzten funktionalen Organisationen wie beispielsweise die Europäische Patentorganisation ihren Geltungsbereich auf das gesamte Europa erweitern, wenn dies von seiten der osteuropäischen Länder gewünscht wird. Solche Erweiterungen betreffen auch EG-Programme wie EUREKA, EUROTEC, ESPRIT, RACE, DRIVE, FAST usw. Diese Organisationen und Programme sollten entsprechende Kooperationsangebote an die osteuropäischen Länder machen, die diese dann akzeptieren oder verwerfen.

Eine sich politisch integrierende und stufenweise erweiternde Europäische Gemeinschaft wird also zu einem gewichtigen Faktor für die künftige Architektur Europas. Allerdings wird die Europäische Gemeinschaft eine über ihren jetzigen Wirkungsbereich hinausgehende Bedeutung nur gewinnen, wenn sie keinen militärischen Einfluß sucht und

wenn sich eine neue kollektive Sicherheitsstruktur in Europa herausbildet.

Auf welche Weise sich eine gesamteuropäische Friedens- und Sicherheitsstruktur als Ergebnis des weiteren KSZE-Prozesses und eine an Kompeten-

zen, Aktivitäten und Reichweite expandierende Europäischen Gemeinschaft harmonisieren lassen, gehört zu den unverhofft neuen Problemstellungen europäischer Politik, für die es bisher noch kein ausreichendes Problembewußtsein, geschweige denn fertige Antworten gibt.

III. Zukünftige Probleme

Noch bis vor kurzem konzentrierte sich die Auseinandersetzung um die politische Architektur Europas auf die Frage, ob es eine stabile Koexistenz von Gesellschaften mit unvereinbaren politischen und sozialen Ordnungen („antagonistische Kooperation“) geben könne. Diese Frage stellt sich heute nicht mehr, denn ein auf demokratischen Rechtsstaaten aufbauendes Europa wird eine andere Architektur haben. Die Annäherung der politischen und gesellschaftlichen Ordnungen wird Kontakte, Kommunikation und Austausch erleichtern. Im übrigen wird es zu unreglementierten Austauschprozessen auf allen Ebenen kommen. Neue gemeinsame Institutionen werden entstehen. Wechselseitige Abhängigkeiten werden sich einstellen. In dieser Lage gibt es Chancen, aber auch große Probleme:

Die zentrale Chance besteht in der schrittweisen Entwicklung einer neuen europäischen Friedensordnung und Sicherheitsstruktur, aufbauend auf demokratischen Rechtsstaaten auch in Osteuropa. Die große Herausforderung besteht darin, das ökonomische Gefälle zwischen West- und Osteuropa zu überwinden. Dabei stellt sich in West- und Osteuropa gleichermaßen die Aufgabe, die Ökonomien auf ein ökologieverträgliches Wirtschaften hin umzupolen. Die Beseitigung von Umweltschäden sowie der sorgsame Umgang mit Natur und Rohstoffen sollten zu zentralen Anliegen europäischer Politik werden: In der Folge einer Veränderung politischer Strukturen in Europa kann die Orientierung auf ökologische Sicherheit die alte Fixierung auf militärische Sicherheit ablösen.

Ob diese Projekte von historischer Bedeutung gelingen werden, hängt auch davon ab, ob sich gravierende politische Probleme in angemessener Zeit bewältigen lassen:

1. In Osteuropa findet derzeit ein revolutionärer Prozeß statt: Es geht um die Neubegründung politischer Ordnung — ein grundlegender Vorgang von erstrangiger Bedeutung, dessen Gelingen nicht von vornherein feststeht. Angesichts der aufgestauten Probleme verlangt er sowohl eine rasche Einigung vieler neuer politischer und gesellschaftlicher

Kräfte auf neue Spielregeln des politischen Lebens als auch in besonderem Maße die Fähigkeit zu politischem Kompromiß. Erschwert wird dieser Vorgang durch die Tatsache, daß eine sich emanzipierende Gesellschaft auch neue ökonomische und soziale Ansprüche anmeldet, während gleichzeitig aufgrund der ökonomischen Leistungsschwäche Verteilungsspielräume nicht existieren. Es droht also die Gefahr, daß sich politische und ökonomische Konflikte wechselseitig verschränken und hochschaukeln. Darin begründet sich auch die Gefahr des Entstehens neuer autoritärer politischer Regime, für die es in der osteuropäischen Geschichte vielfältige historische Vorläufer gibt.

2. Der jahrzehntlang verdrängte und nunmehr wiederauflebende Nationalismus gehört ebenso zu den zentralen politischen Problemen. Wie die Entwicklung an der Peripherie der Sowjetunion, aber auch in Jugoslawien zeigt, sind bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen nicht mehr auszuschließen. Auf fatale Weise würde nunmehr aus innenpolitischen Gründen das Sicherheitsbedürfnis wieder an Boden gewinnen und entsprechende militärische Vorkehrungen getroffen werden, während gleichzeitig die internationale Lage Abrüstung und Entmilitarisierung ermöglichte. Die Nationalismusproblematik ist von erheblicher internationaler Bedeutung, weil sie über die jeweilige innenpolitische und zwischenstaatliche Lage hinausgehend unmittelbar Rückwirkungen auf den gesamteuropäischen Prozeß zeitigt.

3. Besondere Probleme entstehen, wenn insbesondere der ökonomische Reformprozeß nach anfänglichen Korrekturen stecken bleibt. Mit einiger Wahrscheinlichkeit wird dies der Fall sein, wenn sogenannte „dritte Wege“ begangen werden. Denn nachweisbar haben sich „dritte Wege“ nicht weniger als eine sozio-ökonomische (und daraus resultierend: politische) Sackgasse herausgestellt als der kompromißlose Entwicklungsweg der stalinistischen Kommandowirtschaft. Es ist nicht polemisch gemeint, wenn in diesem Zusammenhang vor einer „Jugoslawisierung“ Osteuropas gewarnt wird: Ju-

goslawien repräsentiert in klassischer Weise den dritten Weg — sowohl ordnungs- als auch außenpolitisch. Das Ergebnis dieser Position zwischen West und Ost besteht in einer tiefgreifenden politischen und wirtschaftlichen Strukturkrise sowie in der Gefahr einer sozialen Verelendung weiter Bevölkerungsteile. Vergleichbare Versuche andernorts (Algerien usw.) waren ähnlich erfolglos.

Was ist daraus zu schließen? Für die Länder Osteuropas gibt es nach allen Erfahrungen keine Alternative zur Kombination von demokratischem

Rechtsstaat und einer ökologieverträglichen sozialen Marktwirtschaft, wobei die Erfahrungen in den westlichen Industrieländern der Nachkriegszeit zeigen, daß es eine erhebliche Bandbreite in der sozialstaatlichen Ausgestaltung der gesellschaftlichen und der wirtschaftlichen Ordnung gibt. Es nützt den osteuropäischen Reformprozessen nicht, wenn maßgebliche politische Kräfte hierzulande als auch vor Ort sich auf eine gesellschaftspolitische Option festlegen, die es nur als deklamatorische Möglichkeit gibt, nicht aber als praktisches Programm mit Aussicht auf Erfolg.

IV. Schlußbemerkung

Auf dem Wege zu einer neuen politischen Architektur Europas gibt es viele Unwägbarkeiten. Einige von ihnen wurden schon angesprochen. Nur noch zwei seien abschließend noch erwähnt: das Schicksal des Reformkurses in der Sowjetunion und die ökonomische Entwicklung der westlichen Industrieländer. Es steht außer Zweifel, daß ein Scheitern von *Perestroika* und *Glasnost* in der Sowjetunion Rückwirkungen auf die Entwicklungschancen Osteuropas hätte, wengleich ein solches Scheitern keineswegs das Ende der politischen und ökonomischen Reformprozesse außerhalb der Sowjetunion nach sich ziehen müßte, und es auch nicht sicher ist, daß die sowjetische Außenpolitik in alte Schemata zurückfallen würde.

Darüber hinaus gehen die meisten politischen Überlegungen derzeit wie selbstverständlich von einer relativ krisenfesten Weiterentwicklung der westlichen Ökonomien aus, was die Bearbeitung

der sozialen Konflikte in diesen Gesellschaften erleichtert und die öffentlichen Hilfsmaßnahmen für Osteuropa erst ermöglicht. Auch dieses Datum ist nicht unverrückbar: Es kann zu Konjunktüreinbrüchen kommen, die die politische Lage im Innern dieser Gesellschaften, aber auch das Verhalten nach außen erheblich verkomplizieren könnten.

Auf jeden Fall kann man erwarten, daß ein anhaltender Reformprozeß in der Sowjetunion und eine weiter günstige ökonomische Entwicklung in den westlichen Industrieländern förderliche Rahmenbedingungen für den Versuch sind, eine neue politische Architektur für Europa zu gestalten. Der Politik sollte deshalb daran gelegen sein, Gorbatschows Kurs flankierend zu stützen — z. B. durch erhebliche Abrüstungsschritte — und die Koordination der Wirtschaftspolitiken im OECD-Verband nicht zu vernachlässigen.

Friedensvölkerrecht und internationale Beziehungen

Zum Verhältnis von Völkerrecht und internationaler Politik

I. Einführung und Problemstellung

Das Verhältnis von Friedensvölkerrecht und internationaler Politik wird, solange man diese Unterscheidung zu machen versucht, grundsätzlich von Spannungen bestimmt sein. Die Analytiker, die diese Unterscheidung im Sinne einer Dichotomie auslegen, übersehen prinzipiell, daß Friedensvölkerrecht und internationale Politik bzw. internationale Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen untrennbar miteinander verwoben und verknüpft sind. Diejenigen, welche die Untrennbarkeit von Völkerrecht und internationaler Politik vertreten haben, konstatieren daher: „Völkerrecht ist ein politisches Recht.“¹⁾ Denn verfolgt ein Parlament oder ein Politiker nicht politische Absichten, wenn sie nach zwischenstaatlichen Regelungen und Regelungsnormen fragen? Zeigt sich doch gerade in den deutsch-deutschen Beziehungen immer wieder die Notwendigkeit, diesen Beziehungen eine „rechtliche“ Qualität zu geben, weil es im Interesse nicht nur der beteiligten Vertragspartner, sondern auch wesentlich im Interesse der in beiden deutschen Staaten lebenden Menschen liegt. Wenn aus dogmatischer Sicht eine Unterscheidung von Friedensvölkerrecht und internationaler Politik vorgenommen wird, wie es noch heute in der Völkerrechtswissenschaft der Bundesrepublik Deutschland einerseits und in der Politikwissenschaft unter Berücksichtigung der internationalen Politik andererseits geschieht, so liegt die Begründung darin, daß die deutsche Völkerrechtswissenschaft offensichtlich die Vergangenheit noch nicht bewältigt hat – eine Vergangenheit, in der die Völkerrechtswissenschaftler die Verbindung und Identität von Völkerrecht und internationaler Politik/Außenpolitik nicht geleugnet haben²⁾. Die Politikwissenschaft hingegen hat immer noch Berührungsängste, den Dialog mit Völkerrechtlern zu suchen. Ein solcher

Dialog wäre sinnvoll, trüge er doch dazu bei, die Dichotomie von Recht und Politik in der internationalen Politik aufzulösen und erneut zu reflektieren.

Eine Analyse des Verhältnisses von Friedensvölkerrecht und internationaler Politik ist ohne eine Theorie des Verhältnisses von Völkerrecht und internationaler Politik hinsichtlich der Frage nach dem Zweck zwischenstaatlicher und internationaler Vereinbarungen und Absprachen weder möglich noch denkbar³⁾.

Die gegenwärtige Diskussion um den Hitler-Stalin-Pakt, die Annexion der baltischen Staaten durch die Sowjetunion oder die Offenheit der deutschen Frage läßt sich nicht mit rechtsdogmatischen Formeln bewältigen, sondern macht die Verbindung von außenpolitischen Interessen und Völkerrecht deutlich. Gerade bei diesen politisch brisanten außenpolitischen Fragen zeigt sich die Bedeutung des hinter den Normen stehenden politischen Interesses der jeweiligen Entscheidungsträger. Allerdings ist hier ein qualitativer Unterschied zu konstatieren. Während der Hitler-Stalin-Pakt unzweifelhaft die Einverleibung und Annexion osteuropäischer Territorien oder zumindest die Abgrenzung der Einflußnahme auf osteuropäische Staaten zum Gegenstand hatte und damit von vornherein ein dem geltenden Völkerrecht widersprechendes Interesse verfolgte, muß die Offenheit der deutschen Frage unter Berücksichtigung der in der Satzung der Vereinten Nationen in Art. 2 und 4 niedergelegten Prinzipien diskutiert werden, d. h. die Bundesrepublik Deutschland muß eine Außenpolitik betreiben, die sich ausschließlich friedlicher Mittel bedient und damit gemäß den Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen legitime Interessen verfolgt. Die Außenpolitik eines demokratisch legitimierten Staates zeichnet sich nicht zuletzt dadurch aus, daß sie ihre Ziele ausschließlich mit friedlichen Mitteln verfolgt und auf jegliche kriegerische Maßnahmen verzichtet. Zweck dieser Außenpolitik ist daher, im Sinne der Satzung der Vereinten Nationen das

³⁾ Die gleiche Frage stellt sich hinsichtlich der Theorie des Verhältnisses von Recht und Politik bezüglich der Rechtsetzung in der Demokratie. Vgl. Hans-Joachim Mengel, *Recht und Politik. Zur Theorie eines Spannungsverhältnisses im demokratischen Staat*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 13–14/89, S. 30 ff.

¹⁾ Georg Dahm, *Völkerrecht*, Band I, Stuttgart 1958, S. 1.

²⁾ Vgl. hierzu Fritz Berber, *Sicherheit und Gerechtigkeit*, Berlin 1934, S. 1–12, 12–24, 33–41 und die dort zahlreich angeführte völkerrechtliche Literatur, welche sich zum Problem des Verhältnisses von Völkerrecht und Politik äußert. Daß die Diskussion von den Nationalsozialisten für ihre Eroberungskriege mißbraucht wurde, zeigt, daß die Nationalsozialisten zu den Verächtern des Völkerrechts gehörten, und wirft ein Licht auf die dieser Politik folgenden Wissenschaft. Gleichwohl bleibt die Frage nach dem Verhältnis von Recht und Politik wissenschaftstheoretisch relevant und von besonderer Bedeutung für den demokratischen Rechtsstaat hinsichtlich der Gestaltung der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland.

friedliche Zusammenleben und die Kooperation der Völker und Staaten untereinander zu fördern. Insoweit dürfte auch die Entsendung von Bundeswehreinheiten verfassungsrechtlich und völkerrechtlich unbedenklich sein, da diese ausschließlich für Friedensmissionen unter Federführung der Vereinten Nationen eingesetzt werden können und damit auch dem Verfassungsauftrag genüge getan wird⁴⁾.

Man kann daher der These Hans Kelsens nicht folgen, daß die Sphäre des Politischen für die Völkerrechtssetzung und für den Juristen unbedeutend ist. Folgerichtig müßten sich die Juristen aus der Diskussion um eine an der Satzung der Vereinten Nationen ausgerichtete Außen- und internationale Politik sowie aus dem damit zusammenhängenden Völkerrechtssetzungsverfahren heraushalten⁵⁾.

Werden also die Außenpolitik und die internationalen Beziehungen von den in der Satzung der Vereinten Nationen verankerten Grundsätzen des Art. 1 und 2 (nämlich den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren sowie jegliche Streitigkeit in den internationalen Beziehungen durch friedliche Mittel zu lösen, so daß Weltfriede, internationale Sicherheit und Gerechtigkeit nicht gefährdet werden) bestimmt und getragen, dann kann die gegenseitige Abhängigkeit von Friedensvölkerrecht und Außenpolitik bzw. internationalen Beziehungen nicht nur nicht gezeugnet, sondern muß geradezu zum kategorischen Imperativ, zur „Grundnorm“ jedes außenpolitischen Handelns gemacht werden. Sinn und Zweck jedes außenpolitischen Handelns ist daher, das Friedensvölkerrecht zu nutzen, um die Verhältnisse der Weltgesellschaft zu gestalten oder zu verändern, wobei das Friedensvölkerrecht die Grenzen festlegt, innerhalb derer die Gestaltung der Weltgesellschaft vorgenommen werden kann.

Friedensvölkerrecht ist Friedenspolitik, weil diese vorgegebene Gestaltungsregeln und Formen zur Strukturierung der Weltgesellschaft nutzt. Der friedliche Wandel als eine der Grundbedingungen der Friedensgestaltung und die Verwirklichung

neuer Formen sozialer Ordnungsvorstellungen in der Weltgesellschaft sind daher nicht zuletzt die Grundlagen einer Theorie des Verhältnisses von Völkerrecht und Außenpolitik bzw. internationalen Beziehungen⁶⁾.

Das Friedensvölkerrecht wird damit zum humanitären Völkerrecht, auch wenn in den internationalen Beziehungen immer noch regionale Konflikte herrschen, um deren Lösung gerungen wird. In diesem Zusammenhang ist auf die bereits vor 125 Jahren in Genf am 22. August 1864 unterzeichnete „Convention zur Verbesserung des Schicksals der verwundeten Soldaten der Armeen im Feld“ hinzuweisen, aus der sich einerseits das humanitäre, andererseits das Friedensvölkerrecht entwickelte. Viktor Bruns hat dieses u. a. wie folgt formuliert: „Völkerrecht (Recht) bedeutet Ordnung und Frieden in einer Gemeinschaft. Die Ordnung des Zusammenlebens von Menschen bedingt die Unterdrückung der Eigenmacht des freien Spiels der Kräfte, der willkürlichen Selbstbestimmung der Genossen. Das Wesen einer Ordnung besteht nicht bloß in einem Negativen, in der Anordnung des Nichtdürfens. Ordnung ist Zuweisung einer Eigensphäre des Handelns und Herrschens an den Genossen, ist die Gewährung eines Dürfens und ist Schutz dieses Dürfens durch Anordnung des Nichtdürfens der übrigen Genossen. So ist eine (Völker-)Rechtsordnung ihrem Wesen nach Verteilungs- und Friedensordnung . . . Das Wesen der Gemeinschaft und ihrer Ordnung liegt in der Unterordnung des einzelnen unter das Ganze, nur durch sie bekommt er ein Recht auf Existenz und Freiheit. Nicht die Souveränität der Staaten ist Grundlage der Völkerrechtsordnung, vielmehr reicht das Recht eines Staates in der Gemeinschaft so weit, als diese durch ihre Ordnung ihm Unabhängigkeit und Selbstbestimmung garantiert.“⁷⁾

Es geht letztendlich um die Umsetzung des Zwecks der Völkerrechtsordnung, nämlich durch die Außenpolitik „die Glückseligkeit des menschlichen Geschlechts vorzubereiten und für eine gerechte Verteilung dieser Glückseligkeit zu sorgen“, wie es Christian Wolff bereits im 18. Jahrhundert formulierte und wie es ähnlich in der Präambel zur Verfassung der Vereinigten Staaten steht⁸⁾.

⁴⁾ Die andere Frage ist, ob es politisch-psychologisch empfehlenswert ist, die Bundeswehr außerhalb des NATO-Vertragsgebietes für friedliche Maßnahmen einzusetzen. Aber dieses ist eine Frage der politischen Klugheit, nicht jedoch eine Frage der völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vertretbarkeit. Wenn ein solcher Einsatz rechtlich abgesichert ist, dann sollte man sich hier keine Zurückhaltung aufzulegen, da die rechtliche Zwecksetzung die politische bedingt.

⁵⁾ Vgl. auch hierzu H.-J. Mengel (Anm. 3), S. 30, der hinsichtlich eines demokratiegemäßen Rechtssetzungsverfahrens für die Innenpolitik zum gleichen Ergebnis kommt.

⁶⁾ Vgl. Georg Picht/Constance Eisenbart (Hrsg.), *Frieden und Völkerrecht*, Stuttgart 1973, hier insbesondere Otto Kimminich, *Das Problem der Friedenssicherung im Völkerrecht des 20. Jahrhunderts*, S. 295 ff. und Eberhard Menzel, *Das Völkerrecht und die politisch-sozialen Grundstrukturen der modernen Welt*, S. 401 ff.

⁷⁾ Viktor Bruns, *Völkerrecht als Rechtsordnung*, Darmstadt 1954, S. 19, 22 f. Insoweit ist die Auffassung der „uneingeschränkten Souveränität in inneren und äußeren Angelegenheiten“, welche heute noch von der deutschen Völkerrechtswissenschaft vertreten wird, abwegig. Vgl. Karl Doehring, *Die zwei Freiheitsbegriffe des Völkerrechts*, in: *Archiv des Völkerrechts (AVR)*, 18 (1979/80), S. 1 ff.

⁸⁾ „We people of the United States, in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defense, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this constitution for the United States of America.“

II. Grundnormen der internationalen Politik und des Friedensvölkerrechts

Die Frage nach den Grundlagen der Verhaltensregeln für Akteure in der internationalen Politik (wobei hierunter nicht nur Staaten als Akteure zu verstehen sind, sondern auch solche „transnationalen“ Akteure, welche sich um soziale, wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit bemühen) ist so alt wie die Diskussion um Sinn und Zweck des Staates oder der menschlichen Natur überhaupt. Schon Johann Jacob Moser versuchte, Grundsätze des Völkerrechts zu entwickeln, welche das europäische Völkerrecht in Friedens- und Kriegszeiten zusammenzufassen in der Lage waren. In seinem „Versuch des neuesten Europäischen Völkerrechts in Friedens- und Kriegszeiten“ samt ergänzenden „Beiträgen“ versteht er Völkerrecht nicht aus abstrakten Prinzipien deduziert und mit konkretem Material angefüllt, sondern belegt umgekehrt anhand des angefallenen Materials zwischen 1740 und 1777/80, daß sich die Grundlagen des Völkerrechts induktiv, d. h. aus den Erfahrungen der Beziehungen „vornehmlich aus den Staats-Handlungen der europäischen Mächte, auch anderen Begebenheiten, so sich seit dem Tode Kaiser Carls VI. im Jahre 1740 getragen haben“, ableiten lassen. So finden sich bereits Begriffe wie „Erhaltung der Freiheit“, des „Gleichgewichts“ oder der „Ruhe in Europa“ als wesentliche konstitutive Elemente einer europäischen Ordnung, die geprägt wird von einer Politik, welche die in „Unstimmigkeiten geratene Mächte wieder zu versöhnen oder doch dem Ausbruch eines Krieges, in den gemeinhin, nach und nach, auch noch andere Staaten verwickelt werden, vorzubeugen“ hat. Und er fährt fort: „Benachbarte Staaten sind verpflichtet, einander die Liebespflichten zu erweisen, welche unter wohlgesitteten Völkern ein Mensch dem anderen zu erzeigen pflegt; z. B. ihm alles Gute zu gönnen und es nicht nur nicht zu hindern, sondern auch zu befördern, wenigstens soviel es ohne seinen eigenen Nachteil geschehen kann.“⁹⁾

Die von Moser geforderten Grundbedingungen zwischenstaatlicher und anderer Beziehungen ließen ihn als ersten in der deutschen Völkerrechtsgeschichte die Systematisierung des Völkerrechts vortreiben und auf die reale Staatspraxis, der soziologischen Grundtatbestände zwischenstaatlicher Beziehungen hinweisen. Dabei zeigt sich, daß Mo-

ser die dem Völkerrecht zugrundeliegenden konstitutiven Elemente der legitimen Herrschaft und natürlichen Freiheit, der Über- und Unterordnung durch Verträge oder einseitige Maßnahmen und Handlungen, der verschiedenen institutionellen Entscheidungsformen und Kataloge des rechtlich „Unverfügbaren“, vor allem aber der Menschen- und Bürgerrechte, immer wieder betont. Auch wenn Moser des öfteren in die Nähe des Positivismus gerückt wird und zum Teil auch damit identifiziert wurde, ist sein Versuch der Systematisierung des Völkerrechts und der europäischen Beziehungen eingebettet und verwurzelt in der Lehre von der „Politik“ und der europäischen Naturrechtstradition. Der Einfluß der praktischen Philosophie von Aristoteles' „Politik“ über den Thomismus bis zum Neoaristotelismus des 16. und 17. Jahrhunderts einerseits und das antike und mittelalterlich-kirchliche Naturrechtsdenken über spanische Spätscholastiker und humanistische Naturrechtsansätze bis zu Hugo Grotius¹⁰⁾ andererseits haben Eingang gefunden in die Konzeption und Systematisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen.

Mathias Stolleis¹¹⁾ ist der Auffassung, daß die Fragestellungen der „Politik“ und der naturrechtlichen Grundlagen der Rechtswissenschaft sich dort überschneiden, „wo die politische Ordnung des Gemeinwesens als ‚Rechtsordnung‘ verstanden und auf ihre naturrechtlichen Basissätze zurückgeführt werden sollte . . . ‚Politik und Rechtswissenschaft‘ trafen auch dort zusammen, wo sie sich im Angriff auf ungerechte Herrschaft und ungerechte Gesetze naturrechtlicher Argumente bedienten. Kurzum: eine normativ verfahrenende Politik, eine die ‚Verfassung‘ des Gemeinwesens behandelnde Rechtswissenschaft und eine das *ius divinum* aus der Offenbarung und den Lehren der Kirche bestimmende Theologie fühlten sich gleichermaßen zuständig.“

Es ist nicht überraschend, daß gerade im Zeitalter des Hochabsolutismus Staat, Gesellschaft und Individuum sich zu differenzieren beginnen, das Glücksempfinden individualistische Züge annimmt und das Naturrecht und das von den Völkern übereinstimmend praktizierte Völkerrecht zur Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen und zur

⁹⁾ Johann Jacob Moser, Versuch des neuesten Europäischen Völker-Rechts in Friedens- und Kriegszeiten, 1. Teil, Bd. 1, 1777, in: Erik Wolf (Hrsg.), Deutsches Rechtsdenken, Frankfurt 1948, S. 19.

¹⁰⁾ Vgl. Hans Thieme, Naturrecht und europäische Privatrechtsgeschichte, Basel 1954²; Hans Welzel, Naturrecht und materiale Gerechtigkeit, 1962⁴.

¹¹⁾ Mathias Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, 1. Band: 1600–1800, München 1988, S. 268 ff.

Verhütung des Krieges dazu diene, einerseits den Anspruch der Kirche, andererseits den Zugriff des Staates durch Einführung praktischer und reformistischer Gesetzgebung zu begründen. Das „Naturrecht des Revolutionärs“, die Ablehnung der menschlichen Unterordnung in Rechtsform oder jeglicher nicht legitimer Autorität und die Einführung einer überpositiven Instanz als unangreifbare Erkenntnis- und Legitimationsquelle verband das Naturrecht mit dem Völkerrecht und der „Politik“, indem die Einsicht in die Natur des Menschen oder der Natur der Dinge beschworen wurde.

Für die deutsche Entwicklung hinsichtlich der wissenschaftlichen Durchsetzung des Natur- und Völkerrechts ist es bezeichnend, daß es erst 1883 Otto von Gierke mit seiner berühmten Monographie über Althusius gelang, die Bedeutung des Naturrechts für das Völkerrecht und die Politik herauszuarbeiten. Mit Beginn des 20. Jahrhunderts wurde der Name eines deutschen Denkers bekannt, der die Entwicklung der naturrechtlichen Staats- und Gesellschaftslehre im 16. und 17. Jahrhundert wesentlich mitgetragen hat, Althusius, der im übrigen auf die Begründung einer selbständigen politischen Wissenschaft besonderen Wert legte, stellte in seinem Hauptwerk¹²⁾ fest, daß eine umfassende Wissenschaft menschlichen Gemeinschaftslebens nur unter bestimmten politischen Grundgedanken, aus denen sich Grundregeln für die Ordnung des Gemeinwesens ableiten, denkbar ist. Dieses Gemeinwesen oder Gemeinschaftsleben ist mittels empirischer, rationaler, juristischer und soziologischer Methoden darzustellen, wobei die konstitutiven Elemente des Gemeinschaftslebens – insbesondere das Kooperationsprinzip, der Vertragsgedanke, der föderalistische Staatsaufbau, die Volkssouveränität und das Repräsentativprinzip – herausgearbeitet wurden.

Was auch für die Innenpolitik bereits von Ernst Fraenkel festgestellt wurde, nämlich daß „unter ausdrücklicher Ablehnung der Annahme, daß ein Gemeinwohl in der sozialen Realität existiert und unter gleichzeitiger Anerkennung der Tatsache, daß der Glaube an die Existenz eines Gemeinwillens für das soziale Bewußtsein von erheblicher Bedeutung zu sein vermag“¹³⁾, gilt gleichermaßen auch für die internationale Politik und die internationalen Beziehungen. Dickinson hat dieses wie

folgt zusammengefaßt: „Die Aufgabe eines jeden demokratischen Regierungssystems kann nicht darin bestehen, einem imaginären Volkswillen Ausdruck zu verleihen, sondern zwischen den verschiedenen Sonderwillen und Sonderbestrebungen, die zu jeder Zeit danach trachten, sich in der sozialen Wirklichkeit zu realisieren, einen Ausgleich herzustellen.“¹⁴⁾

Das moderne Völkerrecht wird heute mehr denn je von den sozialen Grundstrukturen der Weltgesellschaft bestimmt. Nicht die Rechtsformen der Staatengemeinschaft, die Institutionen des zwischenstaatlichen Verkehrs, das Vertragsrecht oder das Ausmaß der Kooperation sind von Bedeutung, sondern vielmehr die politischen und sozialen Gegebenheiten, welche die internationale Rechtsordnung und die Regulierungsmechanismen hervorbringen. So wird die Sozialordnung in immer größerem Ausmaß zum Regelungsstatbestand des modernen Völkerrechts; die Ordnung des Zusammenlebens der Menschen ist nicht nur ausschließlich in der Hand des Staates, sondern verlagert sich, wie z. B. in Europa, auf die Zuständigkeit des internationalen Bereiches. Schon 1948 mit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den Nachfolgeregelungen im Rahmen der Vereinten Nationen, des Europarates oder anderer sozialer Organisationen wird bereits die Entwicklung der internationalen Einflußnahme auf die Fragen der Sozialregelung deutlich.

Dieses wird noch deutlicher durch den Erlaß der Europäischen Sozialcharta. Auch der inzwischen nicht mehr zu bezweifelnde Grundsatz von der Verantwortung der Industriestaaten für die Entwicklungsländer deutet in diese Richtung. Die grenzüberschreitenden Probleme der friedlichen Nutzung der Kernenergie, der Ausbeutung des Meeresbodens, des Umweltschutzes, der Neuerung im Verkehrs- und Nachrichtenwesen, des Datenschutzes, der Liberalisierung des Kapitalverkehrs, der Arbeitsmigration und der Menschenrechte bewirken eine zunehmende zwischenstaatliche Interdependenz, welche die klassische Teilung von Innen- und Außenpolitik bzw. internationaler Politik aufzuheben scheint.

Die Änderungen der politisch-sozialen Rahmenbedingungen haben auch eine Änderung der Völkerrechtsordnung bewirkt. Einerseits zeigte sich die besondere Flexibilität dieser Ordnung, weil sie vom Konsens und von der Wandlungsfähigkeit der Staatengemeinschaft abhängt, andererseits ist festzu-

¹²⁾ *Politica Methodice digesta et exemplis sacris et profanis illustrata*. Diese Ausgabe ist 1932 in den „Harvard Political Classics“ mit einer Einführung in englischer Sprache von Carl Joachim Friedrich erschienen.

¹³⁾ Ernst Fraenkel, *Das amerikanische Regierungssystem*, Köln 1962², S. 344.

¹⁴⁾ Dickinson, *Democratic Realities and Democratic Dogma*, in: *American Political Science Review*, (1930), S. 291.

stellen, daß sich das traditionelle Völkerrechtssystem im Umbruch befindet. Dieser Umbruch wird nicht zuletzt durch das Anwachsen grenzüberschreitender sozialer Bewegungen unterstützt, die insbesondere Erweiterungen der institutionellen Partizipationsmöglichkeiten fordern und Entscheidungsmonopole aufgebrochen haben. Die Forderung nach der „Wertdemokratie“ im innenpolitischen Bereich, welche das Zusammenspiel einer Gesellschaft pluraler Lebensstile und pluraler Interessen verschiedener und unterschiedlicher Lebensweisen und Kulturursprünge zu regeln in der Lage ist, stellt ein gleichermaßen bestimmendes und konstitutives Element der internationalen Ordnung und des internationalen Zusammenlebens¹⁵⁾ dar. Auch die inzwischen grenzüberschreitende Forschungs- und Technologiepolitik erfordert eine politische Bewertung im Sinne einer Wertfeststellung unter besonderer Berücksichtigung des „Weltgemeinwohls“ der Weltgesellschaft.

Welche Wertmaßstäbe und Wertfeststellungen können aber zur Feststellung der Grundnormen und Regelungsnormen der internationalen Politik und des Völkerrechts herangezogen werden, welche letztendlich das „Gemeinwohl“ des menschlichen Zusammenlebens in den internationalen Beziehungen bestimmen? Es kann kein Zweifel darüber bestehen, daß sich die „Grundnormen“ der internationalen Zusammenarbeit in wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Sicht aus der Satzung der Vereinten Nationen und der aufgrund der Satzung begründeten internationalen Vereinbarungen ableiten und feststellen lassen. Beruhen doch die Regelungsnormen der Satzung der Vereinten Nationen – der positiven Völkerrechtsordnung – auf bestimmten Wertgrundlagen und Wertfeststellungen, die gegenwärtig den Mittelpunkt der internationalen Politik darstellen.

Während sich diese „Grundnormen“ nur mühsam aus konkreten Rechtsnormen erschließen lassen, werden die Gemeinschaftsregeln in der Satzung der Vereinten Nationen, insbesondere in ihrer Präambel sowie in Art. 1, definiert, welche die in den Vereinten Nationen verbundenen Staaten als Handlungsmaxime ihres individuellen und kollektiven Handelns anerkannt haben. Schon in der Präambel der Satzung wird auf das Erfordernis des „sozialen Fortschritts“ und der „Besserung des Lebensstandards“ hingewiesen: Grundsätze des politischen Handelns, aus denen sich die Forderung nach

Umgestaltung der Weltgemeinschaft entwickelt hat.

Die der Weltgemeinschaft zugrundeliegenden Wertfeststellungen und Wertbestimmungen erfordern jedoch zunächst eine Analyse der der Satzung innewohnenden Ordnungsprinzipien und ihrer theoretischen Prämissen. Diese Ordnungsprinzipien werden oftmals in der tagespolitischen Diskussion über die Rolle der Vereinten Nationen in der internationalen Politik übersehen und vernachlässigt, wenn nicht gar absichtlich unterdrückt, um die Ineffektivität der Vereinten Nationen zu unterstreichen. Die der Verfassung der Vereinten Nationen zugrundeliegende innere Struktur geht auf zwei voneinander verschiedene geistig-politische Strömungen zurück, die, obwohl sie sich theoretisch auszuschließen scheinen, beide gleichwohl Eingang in das Ordnungsgefüge der Vereinten Nationen gefunden haben.

Da ist zum einen der *legalistische* Ansatz, der den internationalen Frieden in der Weise zu sichern bestrebt ist, in der im innerstaatlichen Bereich „Recht und Ordnung“ bzw. das Problem der Friedenssicherung gelöst zu werden pflegt. Er unterscheidet sich vom *realistischen* Ansatz insbesondere dadurch, daß der letztere den Frieden durch ein traditionelles internationales Ordnungsprinzip, nämlich durch die Zusammenarbeit, das Zusammenleben und Zusammenstehen der führenden Großmächte, also durch das Prinzip der Verantwortung, zu wahren versucht. Die gemeinsam ausübende Verantwortung für den Weltfrieden ist die anerkannte Grundnorm des realistischen Ansatzes¹⁶⁾.

Auf den ersten Blick erscheinen die für die Auffassung über die Grundstruktur des internationalen

¹⁶⁾ Selbst die Sowjetunion scheint nunmehr die „Grundnormen“, die in der Satzung festgeschrieben worden sind, anzunehmen, nachdem sie fast 40 Jahre das System der Friedenssicherung blockiert hat. In einem aufsehenerregenden Aide-Memoire vom 22. September 1988 – in der Bundesrepublik allerdings kaum wahrgenommen – mit dem Titel „Towards comprehensive security through the enhancement of the role of the United Nations“, UN Doc. A/43/629, Annex (1988), schlug sie vor, das System der Vereinten Nationen zu verstärken, und nahm selbst die obligatorische Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes hinsichtlich sechs internationaler Konventionen zum Schutz der Menschenrechte ohne Einschränkung an: Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (1948); Convention on the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others (1949); Convention on the Political Rights of Women (1952); International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (1979); Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984).

¹⁵⁾ Vgl. hierzu auch für den innenpolitischen Bereich Frank Nullmeier, Institutionelle Innovationen und neue soziale Bewegungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/89, S. 3 ff.

Systems bestimmenden Ansätze kaum vereinbar, zumal nicht nur die Gründer dieser Ordnung sich in ihrer politischen Haltung unterschieden, sondern auch große Differenzen im einzelnen bestanden. Bei näherem Hinsehen jedoch zeigt sich, daß sich beide Ansätze gleichwohl nicht wesentlich unterscheiden, da das Gemeinsame in der Grundnorm liegt.

Es ist der grundsätzliche Ordnungsgedanke, durch den sich *Realisten* von den *Legalisten* unterscheiden. Die Grundnorm jedoch ist ohne Einschränkung die gleiche, nämlich die Erhaltung und Sicherung des Friedens und die dazu erforderliche gemeinsame Verantwortung.

Die „Grundnormen“ des kollektiven und individuellen politischen Handelns der Mitglieder der Vereinten Nationen sind in der Satzung, insbesondere in der Präambel und in Art. 1, als Wertgrundlagen der Rechtsordnung der Weltgemeinschaft konkretisiert und als Regelungsstruktur durch die Mitglieder anerkannt. Zweck und Ziel ist zunächst die Erhaltung und gegebenenfalls die Wiederherstellung des Weltfriedens, „um zukünftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat“ (Präambel).

Die die gegenwärtige Struktur der internationalen Beziehungen bestimmende Grundnorm der Gewaltlosigkeit ist als Kern des völkerrechtlichen *ius cogens* anerkannt und stellt die Handlungsmaxime jedes an den internationalen Beziehungen beteiligten Staates dar. Durch Art. 2 Abs. 4 ist sowohl die Anwendung als auch die Androhung von Gewalt im Sinne militärischer Gewalt verboten¹⁷⁾. Das Gewaltverbot hat daher weit über das Kriegsverhütungsrecht, den damit zusammenhängenden Fragen der Selbstverteidigung und nicht zuletzt der Rechtsdurchsetzung an Bedeutung gewonnen. Ist doch das Gewaltverbot auch im Sinne des Gebotes der Gerechtigkeit bei gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit der Staaten, Völker und Menschen durch den „peaceful change“ zu beachten. Dabei ist hervorzuheben, daß die Satzung die Achtung des Wertes und der Würde der menschlichen Person, die Menschenrechte und die grundlegenden Freiheiten „für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion“ zum wertbestimmenden Ordnungsprinzip des interna-

tionalen Systems gemacht hat. Frieden¹⁸⁾ ist nur erreichbar, wenn die Würde aller Menschen geachtet wird, da die Mißachtung der Menschenrechte zu sozialen Spannungen führt.

Neben der sich aus Art. 2 Abs. 4 der Satzung ergebenden Grundnorm des Gewaltverbotes lassen sich aus Art. 2 und der Präambel weitere Grundnormen entfalten. Alfred Verdross ist der Auffassung, daß sich aus diesen Grundnormen eine „Philosophie des Friedens“ ableiten läßt, deren völkerrechtliche Wurzeln bis zu den Begründern der Völkerrechtswissenschaft zurückzuverfolgen sind¹⁹⁾:

- die Grundnorm der souveränen Gleichheit aller Mitglieder der Organisation,
- die Grundnorm, alle aus der Satzung sich ergebenden Verpflichtungen nach Treu und Glauben zu erfüllen und auszuführen,
- die Grundnorm, alle Streitfälle friedlich auszutragen,
- die Grundnorm, bei der Durchführung von Zwangsmaßnahmen die Organisation zu unterstützen,
- die Grundnorm, sich nicht in die inneren Angelegenheiten der Staaten einzumischen, und
- die Grundnorm, auch die Nichtmitglieder zu verpflichten, die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit zu beachten²⁰⁾.

Die aufgeführten Grundnormen sind einerseits in Verbindung mit der Durchsetzung des Gewaltver-

¹⁸⁾ Verwunderlich ist die Analyse von Ernst-Otto Czempel, Politikwissenschaft, Eine Grundlegung, Band III, Stuttgart 1987, S. 18 ff., der die Auffassung vertritt, daß das Völkerrecht und die internationalen Organisationen die Realität der heutigen Welt verfehlen; ähnlich verfährt Dieter Senghaas, Internationale Regime, in: Klaus von Beyme u. a. (Hrsg.), Politikwissenschaft, Band III: Außenpolitik und Internationale Politik, Stuttgart 1987, S. 181 ff., der das Völkerrecht zu ignorieren versucht, ohne zu sehen, daß die „internationalen Regime“ geradezu idealtypische völkerrechtliche Regelungsmechanismen des Interessenausgleichs im internationalen System begründen; vgl. hierzu insbesondere Thomas Gehring/Markus Jachtenfuchs, Haftung und Umwelt. Interessenkonflikte im internationalen Weltraum-, Atom- und Seerecht, Frankfurt 1988.

¹⁹⁾ Vgl. Alfred Verdross, Der Beitrag der christlichen Naturrechtslehre zum Primat des Völkerrechts, in: Festschrift für Hans Kelsen zum 90. Geburtstag, 1971, S. 276 ff.

²⁰⁾ Inzwischen dürfte das Prinzip der Universalität der Organisation verwirklicht sein und diese Grundnorm obsolet erscheinen lassen. Nicht zur Organisation gehören zur Zeit Süd- und Nordkorea, Schweiz, Lichtenstein, San Marino, Monaco, Vatikanstadt, Republik China (Taiwan). Die meisten dieser Nichtmitglieder besitzen Beobachterstatus und sind zum Teil in Unterorganen bzw. Sonderorganisationen der Vereinten Nationen oder beim IGH-Statut vertreten (Stand 1. Oktober 1985).

¹⁷⁾ Vgl. Günther Doeker, Das Gewaltverbot in der Satzung der Vereinten Nationen, in: ders. (Hrsg.), Die Vereinten Nationen, München 1976, S. 110 ff.

botes unter Berücksichtigung der Beschränkung der nationalen Rüstungen und der Internationalisierung der militärischen Macht, andererseits im Hinblick auf den Grundsatz des „peaceful change“ zu verstehen.

Die nationalen Rüstungen zu beschränken und sich internationaler Kontrolle zu unterwerfen, wird mit dem Ziel der kollektiven Sicherheit verbunden. Wie vorausschauend die Väter der Verfassung der Weltgemeinschaft die Rahmenbedingungen entworfen haben, zeigen die anschließend im Rahmen des Genfer Abrüstungsausschusses ausgehandelten Abkommen²¹). Die Abrüstungsverhandlungen mit dem Endziel einer allgemeinen Abrüstung werden zur Zeit weitergeführt und sind noch nicht abgeschlossen, im Detail sind allerdings über bestimmte Abrüstungsmaßnahmen Übereinstimmungen erzielt worden.

Verknüpft mit den Grundnormen des Art. 1 Ziffern 1–7 ist das Problem der friedlichen Weiterentwicklung und Anpassung sowie das in die Satzung und die Präambel aufgenommene Prinzip des sogenannten „peaceful change“. Die Durchsetzung und Ausführung der Grundnormen ist nur möglich durch eine wirtschaftliche, soziale, kulturelle und humanitäre Zusammenarbeit. Soziale Gerechtigkeit und die Verbesserung der Lebensbedingungen für den einzelnen Menschen haben daher auch etwas mit der Aufrechterhaltung des Friedens zu tun. Die Handlungen eines jeden Mitgliedsstaates in den außenpolitischen Prioritäten und der internationalen Politik sind daher durch diese Grundmaxime, der *raison d'être* (Staatsraison) jedweden außenpolitischen Handelns, bestimmt. Die Bedeutung der *raison d'être* für die gegenwärtige und zukünftige Weltordnung muß besonders hervorgehoben werden und zeigt sich nicht zuletzt in der Forderung nach dem Aufbau internationaler Regime, die regulierende Vorkehrungen im völkerrechtlichen Sinn enthalten, um die Zusammenarbeit der Mitglieder zu fördern und zu gewährleisten.

Die Akzeptanz der in der Satzung der Vereinten Nationen niedergelegten Grundnormen wird durch die Ankündigung der Sowjetunion, der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds und dem GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) beizutreten, unterstrichen, gleichzeitig hat sie

öffentlich festgestellt, daß vom traditionellen Ansatz der Analyse der internationalen Beziehungen als „ständigem Klassenkampf“ Abstand genommen worden ist. Als die „realen Feinde“ dürften daher nicht die USA bzw. die NATO betrachtet werden, sondern die Bedrohungen der Umwelt und die globalen wirtschaftlichen Probleme. Diese Probleme sind auf einer kooperativen Basis unter Einbeziehung des Systems der Grundnormen der Satzung der Vereinten Nationen zu lösen. Die von Gorbatschow initiierte „neue“ Völkerrechtspolitik der Sowjetunion wurde durch verschiedene Maßnahmen, welche die Sowjetunion bis zu diesem Zeitpunkt immer abgelehnt hat zu implementieren, in praktische Politik umgesetzt, die den Grundnormen der Satzung besondere politische und völkerrechtliche Bedeutung zukommen ließen. Die Sowjetunion unterzeichnete zunächst den INF-Vertrag, der den Vertragsparteien Vor-Ort-Inspektionen erlaubte und damit ein Hindernis bei den Abrüstungsverhandlungen beseitigte – ein Grundsatz, welchen die Sowjetunion ständig als Verletzung ihrer Souveränität betrachtete. Auf der Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen 1988 kündigte der Generalsekretär und Präsident der Sowjetunion einseitige Truppenreduzierungen an. Die Sowjetunion zahlte die seit langem fälligen UN-Mitgliedsbeiträge und erklärte sich auch dazu bereit, die durch die Friedensmission der Organisation auf die Sowjetunion entfallenen 200 Mio. US-Dollar in harter Währung einzubringen.

Die 43. Sitzung der Generalversammlung verlief mit Unterstützung der Sowjetunion weniger politisch kontrovers, als es üblicherweise der Fall war. Ein großer Teil der Resolutionen wurde einstimmig angenommen, und die Kontroversen über den Status Israels sowie die damit zusammenhängende Ost-West-Konfrontation waren weniger brisant als in vorangegangenen Sitzungen. Die Sowjetunion brachte mit Zustimmung des Westens einen Antrag durch, eine Konferenz der Vereinten Nationen zu Fragen der Umwelt und der Menschenrechte 1991 in Moskau abzuhalten. Und es scheint sich abzuzeichnen, daß die Sowjetunion alsbald als Beklagter vor dem Internationalen Gerichtshof anzutreten hat²²).

Der neue kooperative Realismus zeigt sich deutlich in der Akzeptanz der auf den Grundnormen beruhenden Vorschläge der Sowjetunion, die sich nahezu mit früheren westlichen Vorschlägen zur Stär-

²¹) Vgl. z. B. Weltraumvertrag vom 27. Januar 1967, in Kraft getreten am 10. Oktober 1967; Himmelskörpervertrag vom 18. Dezember 1979; Meeresbodenvertrag vom 11. Februar 1971 (18. Mai 1972); Nichtverbreitungsvertrag vom 1. Juli 1968 (5. März 1970); B-Waffen-Vertrag vom 10. April 1972 (26. März 1975); Umweltkriegsvertrag vom 18. Mai 1977 (5. Oktober 1978).

²²) Auf die Annahme der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes durch die Sowjetunion ist bereits hingewiesen worden.

kung der Vereinten Nationen decken. Die Vorlage der Sowjetunion schließt mit dem Satz: „The Soviet Union is convinced that the comprehensive system

of security is at the same time a system of universal law and order that ensures the *primacy of international law in politics.*“

III. Das Grundgesetz und die Grundnormen des Friedensvölkerrechts

Die Bundesrepublik Deutschland wurde am 18. September 1973 in die Vereinten Nationen aufgenommen. Mit der Aufnahme und dem Gesetz zum Beitritt der Bundesrepublik zur Charta der Vereinten Nationen vom 6. Juni 1973 (BGBl. 1973 II, 430) verpflichtete sich diese, den Grundnormen der Satzung Folge zu leisten und im Rahmen ihres außenpolitischen Handelns diesen Grundnormen Geltung zu verschaffen. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Grundnormen der Satzung bereits vor ihrer Mitgliedschaft freiwillig befolgt. In Art. 3 des Pariser Vertrages über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den drei Mächten vom 23. Oktober 1954 sowie im NATO-Vertrag wird mehrfach auf die Satzung der Vereinten Nationen Bezug genommen. Darüber hinaus hat die Bundesrepublik Deutschland durch Unterzeichnung des Statutes des Internationalen Gerichtshofes diese Gerichtsbarkeit angenommen und die Parteifähigkeit vor dem Gericht erlangt. Für die Bundesrepublik bestand damit die Möglichkeit, den Internationalen Gerichtshof im Festlandsockelstreit und im Streit über die isländische Fischereizone anzurufen.

Mit ihrem Beitritt hat die Bundesrepublik Deutschland ihr außenpolitisches Verhalten im Rahmen der internationalen Beziehungen und der internationalen Politik im Einklang mit den Grundnormen der Satzung einzurichten, soweit dies zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit erforderlich ist. Sie hat auch damit die in Art. 2 verankerten allgemeinen Grundnormen der Satzung als allgemeines Völkergewohnheitsrecht anerkannt. War die Bundesrepublik Deutschland schon vor Beitritt an die Grundnormen der Satzung gebunden, so ist diese Verpflichtung besonders mit Beitritt vertraglich begründet und unterstrichen worden. Sie hat sich damit der gesamten Völkerrechtsordnung unterworfen.

Um so erstaunlicher ist daher die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 31, 58, 75), die dem Grundgesetz eine „völkerrechtsfreundliche“ Haltung und Tendenz zugesteht, die das Gericht aus der Präambel, aus Art. 1 Abs. 2, Art. 24 und 25 sowie aus dem Verfassungssystem insgesamt ableitet. Demgegenüber wird die Ansicht vertre-

ten, daß lediglich Art. 24 Abs. 3 die Bundesrepublik Deutschland der gesamten Völkerrechtsordnung unterwirft, während die Art. 1 Abs. 2, Art. 24 und 25 ausschließlich Ausschnitte der Völkerrechtsordnung betreffen. Die angebliche Zurückhaltung des Grundgesetzes gegenüber der Völkerrechtsordnung und den damit zusammenhängenden Grundnormen ist um so erstaunlicher, als die erwähnten Grundgesetznormen insbesondere Vorstufen zum Frieden in den internationalen Beziehungen enthalten, die nahezu identisch sind mit den Grundnormen der Völkerrechtsordnung. So steht vor allem in der Präambel des Grundgesetzes: „... von dem Willen beseelt . . . als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen . . .“; Art. 1 Abs. 2 betont die „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“; Art. 9 Abs. 2 spricht ein „Verbot von Vereinigungen, die sich . . . gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten“ aus, und Art. 24 Abs. 2 mahnt „zur Wahrung des Friedens“ sowie zu Bereitschaft und Einwilligung in Hoheitsbeschränkungen, „die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern“. Schließlich findet sich in Art. 26 Abs. 1 eine Vorschrift zur verfassungsrechtlichen Absicherung des Gewaltverbotes, welche insbesondere schon die Vorbereitung eines Angriffs durch die Verfassung verbietet. Und Art. 87 a Abs. 2 sieht vor, daß ein Einsatz von Streitkräften nur zur Verteidigung möglich und damit jegliche militärische Angriffshandlung ausgeschlossen ist.

Diese im Grundgesetz aufgeführten Rechtsgüter der internationalen Friedensordnung werden durch strafrechtliche Vorschriften, insbesondere durch § 80 Strafgesetzbuch (StGB) (Vorbereitung eines Angriffskrieges), § 80 a StGB (Aufstacheln zum Angriffskrieg), § 131 StGB (Aufstachelung zum Rassenhaß) und § 220 a StGB (Völkermord), geschützt und in der innerstaatlichen Ordnung verankert. Insoweit ist die Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes nicht ganz einsichtig, dem Grundgesetz lediglich „Völkerrechtsfreundlichkeit“ zuzugestehen, wenn man das massive und vorbehaltlose Bekenntnis zur Völkerrechtsordnung des Grundge-

setzes als Maßstab außenpolitischen Handelns in Betracht zieht.

Noch kurioser ist daher die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluß des Ersten Senats vom 18. Oktober 1967 — BVerfGE 22, 293) zu Art. 24 hinsichtlich der Rechtsqualität der durch den EWG-Vertrag geschaffenen Rechtsvorschriften. Das Bundesverfassungsgericht gesteht dem EWG-Vertrag die Qualität einer Verfassung dieser Gemeinschaft zu und interpretiert die von den Gemeinschaftsorganen erlassenen Rechtsvorschriften als eine eigene Rechtsordnung, deren Normen weder Völkerrecht noch nationales Recht der Mitgliedstaaten sind. Wenn man einer durch regionale Rechtsorgane geschaffenen Rechtsordnung, welche unter Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen eingerichtet worden ist, die Schaffung von Völkerrechtsnormen bestreitet, wie muß dann eine Verfassung der Weltgemeinschaft im Sinne des Bundesverfassungsgerichts beschaffen sein, um die Qualität einer autonomen Völkerrechtsordnung zugesprochen bekommen zu können? Die Bestätigung der „Völkerrechtsfreundlichkeit“ des Grundgesetzes genügt allein nicht, um der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland die Qualität der Friedenserhaltung und des friedlichen Wandels im Rahmen der internationalen Beziehungen zu konstatieren und sie zu verbürgen.

Der sogenannte „völkerrechtsfreundliche“ Charakter des Grundgesetzes wird einerseits zur verfassungsrechtlichen Leitlinie²³⁾ erhoben, andererseits durch die Rechtsprechung in Frage gestellt und hinsichtlich der Effektivität der Grundnormen der Satzung der Vereinten Nationen nahezu verneint. Diese zwiespältige Haltung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird durch die beiden Entscheidungen zum Eurocontrolsystem (BVerfGE 58, S. 1 [34]; 59, S. 63 [89]) unterstrichen und noch weitgehender eingeschränkt, indem das Gericht feststellt, daß Verletzungen des Völkerrechts durch Nichtbeachtung völkerrechtlicher Normen, die eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Bundesrepublik begründen, nach Möglichkeit zu verhindern oder zu beseitigen sind. Offensichtlich geht das Gericht davon aus, daß die Grundnormen der Satzung der Vereinten Nationen nur dann zu beachten sind, wenn innerstaatliche Normen dem nicht entgegenstehen. Wie aber ist dann diese verfassungsrechtliche Leitlinie im Verhältnis zu Art. 25 Abs. 1 zu interpretieren, der feststellt: „Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Bestandteil des Bundesrechts“? Es ist offen-

sichtlich, daß die „allgemeinen“ Regeln des Völkerrechts auch die aus der Satzung sich ableitenden Regeln zur Friedensgestaltung und Friedenserhaltung umfassen. Meint hier das Bundesverfassungsgericht, daß, wenn die Staatsräson es erfordert, völkerrechtlichen Normen nach Möglichkeit keine innerstaatliche Rechtsgeltung verschafft werden sollte, wenn sich, wie das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zum Grundlagenvertrag feststellt, ein „Rechtstitel“ zur Wiedervereinigung aus dem Grundgesetz ergibt?

Wenn die „allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts“ sind, dann müßten folgerichtig auch die Grundnormen der Satzung der Vereinten Nationen durchschlagen und Vorrang haben gegenüber Rechtstiteln, die ausschließlich aus innenpolitischem Interesse heraus zu erklären und zu definieren sind.

Jedes außenpolitische Handeln, das existente völkerrechtliche Verträge in Frage stellt, ist mit den Grundnormen der Satzung der Vereinten Nationen nicht vereinbar. Das Bundesverfassungsgericht hat hinsichtlich der Auslegung völkerrechtlicher Verträge festgestellt, daß die Interpretationen sich nach den Grundsätzen des Völkerrechts zu richten habe (BVerfGE 4, 157, 168). Wenn diese Richtlinie für die Interpretation von völkerrechtlichen Verträgen Geltung beansprucht, dann müßte sie auch auf die Grundnormen der Satzung der Vereinten Nationen Anwendung finden, zumal Art. 25 Abs. 2 einen gesteigerten Wirkungsgrad der allgemeinen Regeln des Völkerrechts enthält und alle Personen, einschließlich der Bewohner West-Berlins, welche der Staatsgewalt der Bundesrepublik Deutschland unterstehen, umfaßt²⁴⁾. Andererseits glaubt aber das Gericht, sich unter Berufung auf einen „Grunddisens“ unverzüglich von dieser Interpretation und Richtlinie freisprechen zu können (BVerfGE 36, 1, 35).

Allerdings sucht man vergeblich nach einer klaren und einschlägigen Norm im Grundgesetz, welche den Wirkungsgrad einer völkerrechtlichen Bestimmung nach nationalem Recht bestimmt. Die Ambiguität des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Akzeptanz der Vorrangstellung der „allgemeinen Regeln des Völkerrechts“, insbesondere aber bezüglich der Grundnormen der Satzung der Vereinten Nationen und damit des Friedensvölkerrechts, ist u. a. auch an der Diskussion um die Ent-

²³⁾ Vgl. Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, München 1977, S. 351.

²⁴⁾ Der Auffassung, Art. 25 Abs. 2 habe nur deklamatorische Wirkung, kann hier nicht zugestimmt werden. Vgl. Wilhelm Karl Geck, Das Bundesverfassungsgericht und die allgemeinen Regeln des Völkerrechts, Festgabe BVerfGE II, 1976, S. 125, insbesondere S. 138; BVerfGE 15, 25, 33.

sendung oder Bereitstellung von Verbänden der Bundeswehr oder des Bundesgrenzschutzes im Rahmen von friedenserhaltenden Missionen (peace-keeping) durch die Vereinten Nationen abzulesen. Die Auseinandersetzung um den Wehrbeitrag hat diese Diskussion zum Teil bereits vorweggenommen. Gleichwohl ist unter besonderer Berücksichtigung des Art. 26 die Frage des Einsatzes von Verbänden der Bundeswehr erneut in das tagespolitische Blickfeld gerückt. Bemerkenswert an dieser Diskussion ist, daß der Streit um die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 26, insbesondere aber um den Friedensbegriff, zu verschiedenen Auffassungen geführt hat und offensichtlich bis heute nicht geklärt ist. Die zögernde Haltung der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Beteiligung an UN-Friedensmissionen ist ansonsten nicht verständlich. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist der Interpretation des Art. 87 a der Vorzug zu geben, welche mit dem Begriff „Verteidigung“ nur den nach Völkerrecht und nach Art. 26 Grundgesetz verbotenen Einsatz von Bundeswehrruppen in einem Angriffskrieg meint und sich nicht auf Friedensmissionen im Rahmen der Vereinten Nationen bezieht. Die Vereinten Nationen stellen darüber hinaus ein kollektives System zur Sicherung des Weltfriedens dar. Auch Art. 24 Abs. 2 Grundgesetz dürfte daher den Einsatz der Bundeswehr in Friedensmissionen rechtfertigen²⁵⁾.

Die staats- und verfassungsrechtliche Auseinandersetzung um Art. 26 Abs. 1 kreiste einerseits um die Frage der normativen Verwendung des Friedensbegriffes unter Berücksichtigung staatszentrierter Analysen und der Angst vor eventuellen Souveränitätseinbußen, andererseits um die extensive Auslegung dieses Artikels. So wurde die Auffassung vertreten, daß die Wertung des Art. 26 unterhalb der völkerrechtlichen Verbote liege und damit das, was völkerrechtlich erlaubt ist, nicht friedensstörend im Sinne von Art. 26 sein kann²⁶⁾.

Eine restriktive Interpretation des Art. 26 kann wohl kaum durch den Verfassungsgeber gewollt

worden sein, da nach dem Zweiten Weltkrieg die Bundesrepublik Deutschland ihre Friedfertigkeit durch maßvolles außenpolitisches Handeln im Sinne des Friedens zunächst erwerben mußte, um in den Kreis der Nationen wiederaufgenommen zu werden. Mit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen verpflichtete sie sich, eine alternative, der Eigendynamik der Weltgesellschaft gerecht werdende Friedenspolitik zu verfolgen, welche sich an der Emanzipation des Individuums, an Freiheit und Gerechtigkeit sowie an der Überwindung von Ausbeutung orientierte. Insoweit ist auch die Bundesrepublik Deutschland an die in der Satzung der Vereinten Nationen ausgewiesenen Grundnormen des internationalen Systems gebunden und hat ihre Außenpolitik entsprechend umzusetzen. Die positive Friedensordnung bzw. der positive Friedensbegriff, der in der strafrechtlichen Umsetzung schwer faßbar ist, ist in den internationalen Beziehungen vorzuziehen, weil die in der Bundesrepublik sich aus Art. 26 ergebenden und in strafrechtlicher Sicht relevanten Störungshandlungen gleichwohl nicht greifen, wenn man an die Waffen- und Chemielieferungen der deutschen Industrie denkt.

Wenn das Friedensgebot des Art. 26 als grundlegendes Prinzip der Verfassung in gleicher Weise wie das Sozialstaatsprinzip anzusehen ist, dann muß jedwedes außenpolitisches Handeln im Rahmen der internationalen Beziehungen davon bestimmt werden. Außenpolitik und Friedensvölkerrecht sind daher identisch mit den Grundnormen der Satzung der Vereinten Nationen. Das Friedensgebot, auch wenn es durch Art. 79 Abs. 3 nicht gestützt wird, muß gleichwohl als gleichrangig mit den engsten Verfassungsprinzipien gesehen werden. Insoweit ist fraglich, ob das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Grundlagenvertrag diesem verfassungsrechtlichen Friedensgebot entspricht, wenn von einem verfassungsrechtlichen Wiedervereinigungsgebot gesprochen wird, angesichts der bekannten internationalen Spannungen im Rahmen dieses Problembereichs.

Auch wenn verschiedentlich behauptet wird, eine solche Staatszielbestimmung lasse sich kaum konkretisieren, so ist doch nicht zu übersehen, daß die Grundnormen der Satzung dieses bereits vorgenommen haben. Selbst das Grundgesetz hat durch Art. 26 Abs. 1 und Abs. 2 eine solche Konkretisierung vollzogen. Das Friedensgebot läßt sich aber auch im Bereich des Militär- und Rüstungssektors, des Nord-Süd-Konfliktes, der Feindbilder (Massenmedien/Erziehung) und der Umwelt, des Naturhaushaltes, anwenden und konkretisieren, wenn man gleichzeitig die große Anzahl bi- und multila-

²⁵⁾ Zum gegenwärtigen Stand der Diskussion vgl. Dieter Blumenwitz, Der nach außen wirkende Einsatz deutscher Streitkräfte nach Staats- und Völkerrecht, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht, 30 (1988), S. 133–145; Verfassung und Einsatz der Streitkräfte, in: Staat und Völkerrechtsordnung, Festschrift für Karl Doehring, hrsg. von Kai Hailbronner/Georg Röss/Theodor Stein, Berlin 1989; Albert Beckmann, Grundgesetz und Völkerrecht, 1975, S. 166 ff.; Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Rudolf Wassermann, Band 2, Neuwied 1984, Art. 21–146, S. 1498 ff.

²⁶⁾ Vgl. Theodor Maunz, in: Festschrift für Carl Schmitt, Berlin 1970, S. 285–287. Hinsichtlich der Diskussion über die Rechtsfolgen vgl. Grundgesetz-Kommentar (Anm. 25), S. 1508 ff.

teraler Verträge zur Interpretation heranzieht²⁷⁾. Daß die Identität von Außenpolitik, Friedensvölkerrecht und internationalen Beziehungen offensichtlich noch nicht das Bewußtsein der Bürger der Bundesrepublik erreicht hat, liegt wohl daran, daß man sich die Bundesrepublik als „ein materielles Schlaraffenland“ vorstellt, wie es erst kürzlich formuliert wurde, ohne Verständnis für die Außenpolitik, ohne Gefühl für die äußere Umwelt²⁸⁾.

Diese Ratlosigkeit bedingt die Hinwendung zur Innenpolitik. Und so urteilt Hacke:

„Aber kein Land der Welt ist so abhängig von einer kooperativen und geschickten Außenpolitik wie die Bundesrepublik:

– Die Situation des geteilten Landes zwingt seit vier Jahrzehnten zu einer deutschland- und ostpolitischen Aufmerksamkeit, die nur wir Deutsche allein voll verstehen können.

– An der ideologischen Nahtstelle des Ost-West-Konfliktes bedarf die Bundesrepublik der außenpolitischen Unterstützung der westlichen Partner und Verbündeten.

– Die Sicherheit der Bundesrepublik kann nur im Rahmen des Nordatlantischen Bündnisses gewährleistet werden. Die ständige sicherheitspolitische Abstimmung ist deshalb zwingend.

– Die Garantie der USA, im Falle eines Krieges die Bundesrepublik auch mit Nuklearwaffen zu verteidigen, verweist auf die zentrale sicherheitspolitische Abhängigkeit der Bundesrepublik.

– Die exportorientierte und exportabhängige Wirtschaft der Bundesrepublik bedarf der internationalen Märkte und der Aufrechterhaltung eines liberalen Weltwirtschaftssystems.

– Umgekehrt zwingt der Mangel an eigenen Rohstoffen zu politischer Zurückhaltung gegenüber nicht-demokratischen oder totalitären Staaten, wenn unsere Wirtschafts- und Kapital- bzw. Rohstoffinteressen tangiert sind.

– Die internationale Konkurrenz mit der DDR hat sich seit Beitritt der beiden deutschen Staaten in die UNO am 18. September 1973 qualitativ und verfahrensmäßig verändert, bleibt aber in ihrem Kern bestehen. Dieser Faktor zwingt zu zusätzlichen außenpolitischen Überlegungen, die nur für geteilte Nationen zutreffen.

– Die historische Belastung des Dritten Reiches schließlich bleibt für die Außenpolitik der Bundesrepublik in den kommenden Jahren mitbestimmend. Dies gilt nicht nur für Israel und den Nahen Osten.“

Unter Berücksichtigung dieser Lage ist es um so schwerer, die im Rahmen deutscher Provinzialität sich abspielende Diskussion um das Verhältnis von Völkerrecht und internationaler Politik zu begreifen und zu verstehen. Wird doch die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland nicht zuletzt durch das inzwischen engmaschige Netz vertraglicher Verpflichtungen bestimmt, gehalten und gestützt.

IV. Zur Restrukturierung des Verhältnisses von Völkerrecht und internationaler Politik: „value oriented jurisprudence“ und Naturrecht

Während in der Bundesrepublik Deutschland juristische Analytiker die Verfassung der Weltgemeinschaft weitgehend als ineffektiv bezeichnen und politikwissenschaftliche Analysen die Satzung ausschließlich mit dem Begriff „Machtpolitik“ zu interpretieren versuchen, haben die Väter der UN-Satzung, Legalisten und Realisten, frühzeitig erkannt, daß weder die rein rechtliche Analyse der Satzung noch die real machtpolitische Darstellung in der Lage sind, das Verhältnis von Völkerrecht und internationaler Politik zu beantworten. Scheitert

doch schon die rein rechtliche Darstellung an der Tatsache, daß zentrale Rechtsprechungsmechanismen und Verfahren nicht existieren; der Konsens in der Weltgemeinschaft hinsichtlich der Einhaltung von Verfahren und Regelungsmechanismen ist hingegen von entscheidender Bedeutung. Die Satzung der Vereinten Nationen verbindet daher die für die Weltgemeinschaft konstitutiven Elemente des internationalen Systems, einmal außenpolitische und internationale Beziehungen im Rahmen von Regelungsmechanismen zu strukturieren und zu steuern, zum anderen diesen Regelungsmechanismen Achtung und Durchsetzung zu verschaffen.

²⁷⁾ Vgl. Kommentar zum Grundgesetz (Anm. 25), S. 1520 ff.

²⁸⁾ Vgl. Christian Hacke, Traditionen und Stationen der Bundesrepublik Deutschland von 1947 bis 1987, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/88.

Die Frage des Verhältnisses von Völkerrecht und internationaler Politik im Sinne einer Dichotomie

ist daher ein Scheinproblem. Wissenschaftstheoretisch-philosophisch ausgedrückt sind die Ansätze der Legalisten und Realisten nicht einander ausschließende Versuche, die Weltgemeinschaft und das internationale System zu erklären, sondern bedingen einander, indem, wie Ernst Mach²⁹⁾ es ausdrückt, sich die Gedanken an die Tatsachen und die Gedanken aneinander anpassen, um die Gesetze der Verbindungen zwischen Empfindungen und Vorstellung über die Weltgemeinschaft und das Verhältnis von Völkerrecht und internationaler Politik zu erklären. „Die Welt“ ist nach Mach „die Gesamtheit der Tatsachen“.

Die Wertbestimmtheit der in der Satzung der Vereinten Nationen verankerten Grundnormen ist Bestandteil des internationalen Systems. Die Frage, wie dieses Werteproblem insbesondere im Hinblick auf die Bestimmtheit dieser Werte im internationalen System zu beantworten ist, kann allerdings hier nicht in vollem Umfange beantwortet werden. Allerdings ist auf die Versuche hinzuweisen, welche unternommen wurden, die Wertentscheidung auf eine allgemeingültige Grundlage zu stellen. Einen solchen Versuch unternahm die sogenannte „value oriented jurisprudence“, wie sie vor allem von Lasswell und MacDougal vertreten wird. Beide gehen von der Struktur der innerstaatlichen Entstehungsorganisation und den damit zusammenhängenden Krisen aus und verlangen eine Rückbesinnung auf die demokratischen Grundwerte der Gesellschaft sowie ein „wissenschaftliches“ Mitdenken.

McDougal hat in seinen Arbeiten zur Weltordnung die Weltgemeinschaft und die damit zusammenhängenden Minimalstandards die Wertbestimmtheit dieser Ordnung aufzuzeigen versucht. Die entscheidende Frage aber blieb von Lasswell und McDougal unbeantwortet, nämlich wie sie zu ihrer Wertordnung innerhalb des internationalen Systems gelangten.

Mittels eines soziologischen Vergleichs der sogenannten „shared expectations“ (gemeinsame Erwartungen) von Individuum zu Individuum und Kultur sind sie der Ansicht, auf einen Minimalbestand solcher „Werte“ verweisen zu können, der nicht nur universal anerkannt werde, sondern die Grundlage der Weltgemeinschaft bilde. In der Satzung der Vereinten Nationen sind die auch von McDougal erwähnten Grundwerte wie Menschenwürde, Solidarität und Sicherheit enthalten, welche sich aus dem Wesen einer „world community“ (Weltgemeinschaft) ableiten lassen.

²⁹⁾ Vgl. Ernst Mach, Erkenntnis und Irrtum. Skizzen zur Psychologie der Forschung (1905), Darmstadt 1968⁶, S. 164 ff.

Diese Wertordnung ist in der „Natur des Menschen“ als einer mit „Würde ausgestatteten Person“ und in der Natur der menschlichen Gesellschaft als einer auf Frieden, Gerechtigkeit und Freiheit angelegten Gemeinschaft angelegt. Sie stellt die Grundnorm des internationalen Systems dar. Menschliches und politisches Handeln in der Außenpolitik hat sich an diesen Wertmaßstäben auszurichten. Man darf dabei nicht übersehen, daß es sich bei den Grundnormen und Grundwerten um Grundwerte der demokratisch-naturrechtlich-aufklärerischen Tradition handelt. Auch wenn diese empirisch nicht begründbar sind – diesen untauglichen Versuch unternimmt z. B. McDougal – stellen sie überpositives internationales Recht dar. Insofern hat auch Arnold Brecht auf die Postulate der Gerechtigkeit und Freiheit hinsichtlich der ontologisch-metaphysisch verstandenen „Natur des Menschen“ hingewiesen³⁰⁾. Wesentlich ist jedoch, daß diese so verstandene Gerechtigkeit und Freiheit aus der demokratisch-freiheitlichen Gesellschaft abgeleitet und entfaltet und auf die Weltordnung übertragen werden muß. Die überpositive Geltung der Grundnormen der Satzung der Vereinten Nationen ist letztendlich der Maßstab, der anzulegen ist und an der die Außenpolitik und die internationalen Beziehungen zu messen sind. Auch wenn diese Grundnormen empirisch nicht meßbar und feststellbar sind, so sind doch politisches Handeln und die sich daraus ergebenden Maßnahmen nachzuvollziehen und nachzuprüfen. Aus der Erfahrung der Summe der Handlungen läßt sich schließlich die Verbindung zwischen überpositiven Grundnormen und positivem Recht herstellen. Arthur Kaufmann und Heinrich Frenkel haben daran erinnert, daß Rechtsidealität und Rechtspositivität als zwei unabdingbare Strukturmerkmale vorhanden sein müssen, um von einer existenten Rechtsnorm reden zu können. Dieses ist gleichermaßen anzunehmen für das System der internationalen Beziehungen. Ist dieses nicht der Fall und widerspricht die internationale Norm dem internationalen *donné idéal*, dann besitzt sie auch keine Rechtsverbindlichkeit. Diese Verbindlichkeit ist dann als politische Verbindlichkeit zu verstehen, wie sie sich z. B. in den Helsinki-Beschlüssen von 1975 oder der Stockholm-Konferenz von 1986 ausdrückt. Obwohl die Beschlüsse der

³⁰⁾ Vgl. Helmut Steinberger, Konzeption und Grenzen freiheitlicher Demokratie, Heidelberg 1974, S. 21–242. Der Verfasser ist der Arbeit Steinbergers besonders verpflichtet, insbesondere dem ersten Teil der Arbeit, in dem Steinberger die Kontroverse um Gerechtigkeit und Freiheit im Verhältnis zur Verfassungswirklichkeit zu lösen versucht und in einer Grundlegung (S. 243 ff.) auf die ontologische Begriffsbestimmung des Rechts eingeht, ein Versuch, dem hier hinsichtlich des internationalen Systems und des Friedensvölkerrechts gefolgt worden ist, jedoch unter Berücksichtigung der Erkenntnistheorie von Ernst Mach.

Konferenzen nicht völkerrechtsverbindlich sind, wurden diese Dokumente und die darin enthaltenen Grundsätze auch im Sinne der Satzung der Vereinten Nationen von den Signatarstaaten nicht weniger stringent angewendet als ein völkerrechtsverbindlicher Vertrag, wie die Entwicklungen in Polen, Ungarn und der Sowjetunion gegenwärtig zeigen. So werden die Stockholmer Grundsätze z. B. hinsichtlich der Informations- und Inspektionspflicht bezüglich militärischer Manöver ohne Schwierigkeiten angewendet, um eine vertrauensbildende Grundlage in der Sicherheitspolitik zu schaffen.

In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, daß auch Vertreter der sowjetischen Völkerrechtslehre inzwischen auf die Verbindlichkeit solcher Instrumente verweisen und insbesondere dabei auf die Satzung der Vereinten Nationen Bezug nehmen. Die sowjetische Völkerrechtslehre bestätigt unter Bezugnahme auf die „Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations“ und die „Akte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ den Grundsatz, daß die Grundnormen der Satzung als Verfassung der Weltgemeinschaft gegenüber jedweden anderen Völkerrechtsnormen Vorrang genießen. Mitglieder der Vereinten Nationen können sich dabei nicht auf innerstaatliches Recht berufen, das einer Anwendung internationaler Verpflichtungen entgegensteht³¹⁾.

Die vorausgegangenen Ausführungen zum Verhältnis von Friedensvölkerrecht und internationaler Politik sollen darauf hinweisen, daß bei der Analyse dieses Problems der Naturrechtsgedanke und das Naturrecht entscheidende Bedeutung haben; gemeint ist aber ein Naturrecht, das nicht im Sinne der „value oriented jurisprudence“ empirisch nachweisbar ist, sondern sich aus dem Wesensbegriff von

Recht, Gerechtigkeit und Freiheit mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit a priori ableiten und entfalten läßt. D. h. das ontologische Element des Friedensvölkerrechts ist entscheidend für das internationale System und die Außenpolitik und ist wiederum in der Satzung bzw. der Verfassung der Weltgemeinschaft konkretisiert.

Das Völkerrecht im Sinne der positiven Ordnung liefert dazu das Verfahren, die formalisierten Einrichtungen und Institutionen, im Rahmen derer der Prozeß der Friedensgewinnung und -gewährung sich abspielt. Dieser Prozeß ist dynamisch und richtet sich im wesentlichen nach bestimmten Gestaltungsmöglichkeiten des internationalen Lebens. So sind die Bürger- und Menschenrechte, die Anerkennung der Person als Rechtssubjekt des Völkerrechts, Grundsätze der Gleichheit und Solidarität oder der Grundsatz, Verpflichtungen nach Treu und Glauben zu erfüllen, oder die Friedenspflicht unzweifelhaft Grundnormen des internationalen Systems, aber sie unterliegen dem Verlauf konkreter geschichtlicher Wirklichkeit.

Die Geschichtlichkeit ist im Sinne Ernst Machs ontologisches Element des internationalen Rechts und des Friedensvölkerrechts. Verstößt die positive Ordnung gegen die Wesensmerkmale des Systems, nämlich Recht und Freiheit zu gewährleisten, dann kann Geltung und Verbindlichkeit der positiven Ordnung nicht in Anspruch genommen werden. Diese Annäherung der Gedanken und Erkenntnisse an die Realität des internationalen Systems vollzieht sich im Sinne Ernst Machs in einem ständigen Prozeß. Denn Aufgabe der Wissenschaft ist es, die Gesetze der Verbindungen der Vorstellungen zu bestimmen, die Gesetze der Verbindungen der Empfindungen zu entdecken und die Gesetze der Verbindungen zwischen Empfindungen und Vorstellungen zu erklären³²⁾.

³¹⁾ Vgl. hierzu I. I. Lukashuk, *The Principle Pacta Sunt Servanda and the Nature of Obligation under International Law*, in: *American Journal of International Law*, 83 (1989) 3, S. 513 ff.

³²⁾ Vgl. E. Mach (Anm. 29), S. 164 ff.; vgl. auch Friedrich Stadler, *Ernst Mach. Zu Leben, Werk und Wirkung*, in: *Ernst Mach. Werk und Wirkung*, hrsg. von Rudolf Haller und Friedrich Stadler, Wien 1988, S. 11 ff.

Volker Rittberger: Die Bundesrepublik Deutschland — eine Weltmacht? Außenpolitik nach vierzig Jahren

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4-5/90, S. 3-19

Unter den Grundorientierungen bundesdeutscher Außenpolitik genießt die Westbindung höchste Priorität, wobei in der Sicherheitspolitik das Bündnis mit den USA, in der Außenwirtschaftspolitik die westeuropäische Integration vorrangig ist. Seit den siebziger Jahren hat sich die entspannungsorientierte Ostpolitik zur zweiten, aber nicht ohne Abstimmung mit den westlichen Partnern aufrechtzuerhaltenden Säule der bundesdeutschen Außenpolitik entwickelt. Die Südpolitik nimmt demgegenüber einen nachgeordneten Rang ein. Bundesdeutsche Außenpolitik ist vor allem an der Sicherung und am Ausbau des Wohlfahrtsstaates durch exportgestütztes Wachstum orientiert und verfolgt sicherheitspolitische Ziele mit militärischen Mitteln eher aus Notwendigkeit als aus eigenem Antrieb. Das Ziel der „Demokratieförderung“ hat im allgemeinen das Nachsehen, wenn es in Konflikt mit sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Interessen gerät.

Die Bundesrepublik gehört als größte Exportnation und aufgrund des Gewichts ihrer Währung zum „Klub“ der führenden Weltwirtschaftsmächte. Eine „Leitökonomie“ im Weltmaßstab ist sie aber nicht, sondern sie unterliegt selbst den von Dritten, vor allem den USA gesetzten Rahmenbedingungen. In der Sicherheitspolitik wird die Reklamierung eines Weltmachtstatus für die Bundesrepublik vollends absurd, da er vom Besitz von Nuklearwaffen nicht zu trennen ist. Auch innerhalb der Europäischen Gemeinschaft kann, trotz der wirtschaftlichen Dominanz der Bundesrepublik, von einer politischen Hegemonie keine Rede sein. Der Blick auf die EG zeigt vielmehr, daß der internationale Status der Bundesrepublik nicht unabhängig von ihren integrativen Verflechtungen bestimmt werden kann.

Die Bundesrepublik verhält sich in der Weltpolitik als „Handelsstaat“. Aus dem „Schatten“ einer expansionistischen Vergangenheit heraus hat die Bundesrepublik die „Chance“ der Rehabilitation durch Integration ergriffen. Ihrer militärischen Gefährlichkeit beraubt, hat sie auf ihre ökonomische Stärke gesetzt. Der „Kaufmann“ Bundesrepublik sucht die handelsbegünstigende Entspannung und verzichtet sowohl auf machtsstaatliches Auftreten als auch auf eine konsequente Menschenrechtspolitik, um seine Geschäftspartner nicht zu verprellen. Die Interdependenzorientierung findet allerdings dort ihre Grenzen, wo es um die Folgekosten handelsstaatlicher Politik geht — kann sie doch für Krieg, Hunger und Armut in der Dritten Welt ebenso mitverantwortlich gemacht werden wie für die weltweiten Klima- und Umweltbelastungen.

Michael Staack: Die Außenpolitik der Bundesrepublik auf dem Weg in ein neues Europa. Westintegration und Ostpolitik unter veränderten Bedingungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4-5/90, S. 20-30

Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland wird durch ihre Handlungsmaximen Westbindung und Ostpolitik bestimmt. Die Westbindung besteht aus einem strukturellen Wirkungszusammenhang mit einer innen-, außen- und sicherheitspolitischen Dimension, die sich in der liberal-pluralistischen Demokratie, der Zugehörigkeit zur Europäischen Gemeinschaft und zur Nordatlantischen Allianz konkretisieren. Das Bedingungs- und Spannungsverhältnis zwischen Westbindung und Ostpolitik bildet seit der Souveränität des westdeutschen Staates den Rahmen für seine Haltung in der Deutschland-Frage als zentraler außenpolitischer Problemstellung. Die Ostpolitik der Bundesrepublik wird durch ihre Westbindung ermöglicht, aber auch begrenzt. Einschränkungen ergeben sich insbesondere aus dem Koordinierungsgebot als Folge der Westintegration sowie aus den fortbestehenden Rechten der drei Westmächte für Deutschland als Ganzes und Berlin.

Im Zeichen des gegenwärtigen Umbruchs in Europa stellt nicht mehr das Bündnis mit den Vereinigten Staaten, sondern die enge Zusammenarbeit mit den Partnern in der EG den zentralen Handlungsrahmen für die Außenpolitik Bonns dar. Auch die „Brückenfunktion“ zum bisherigen Ostblock gewinnt eine neue Qualität. Bestimmte Elemente der Westbindung werden sich in den neunziger Jahren höchstwahrscheinlich verändern, diese an sich steht aber außer Frage. Ihre innenpolitische Dimension, die liberale Staats- und Gesellschaftsordnung, ist fest verwurzelt und wirkt auch auf den Demokratisierungsprozeß in der DDR. Die außenpolitische Dimension mit der Einbindung in die EG als Kern dürfte durch den Wandel in Europa gestärkt werden. Die sicherheitspolitische Dimension der Westbindung schließlich dürfte gekennzeichnet sein durch eine die amerikanische Sicherheitsgarantie schrittweise ersetzende westeuropäische Zusammenarbeit unter dem Dach einer neuen europäischen Friedensordnung, einhergehend mit einem Bedeutungsverlust militärischer zugunsten politischer Sicherheit.

Dieter Senghaas: Frieden in einem Europa demokratischer Rechtsstaaten. Ausgangslage, Perspektiven, Probleme

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4-5/90, S. 31-39

Das Jahr 1989 brachte einen für die Nachkriegszeit beispiellosen Umbruch in Europa und damit tiefgreifende Veränderungen in den Ost-West-Beziehungen. Indem in der DDR und in Osteuropa demokratische Rechtsstaaten liberaler Prägung entstehen, ist der zentrale Anlaß für den Ost-West-Konflikt in Europa, die Sowjetisierung dieses Raumes nach stalinistischem Modell, nicht mehr gegeben. Der Ost-West-Konflikt hat zu existieren aufgehört. Damit muß über die Zukunft Europas neu nachgedacht werden.

Die Unzulänglichkeit der alten, auf den Ost-West-Konflikt fixierten Analyse wird dargelegt. Vorstellungen wie diejenige, der Konflikt müsse durch gemeinsame Verhaltensprinzipien sowie durch humanitäre, ökonomische und sicherheitspolitische Maßnahmen „zivilisiert“ werden, greifen nicht mehr, da es die vorausgesetzte Konfliktkonstellation nicht mehr gibt.

Die friedenspolitische Chance besteht nunmehr in der schrittweisen Erarbeitung einer gesamteuropäischen Friedens- und Sicherheitsstruktur, die zum ersten Mal in der Geschichte Europas auf demokratischen Rechtsstaaten in allen Teilen Europas aufbauen könnte. Ein konzeptuell auf ein solches Ziel ausgerichteter KSZE-Prozeß sollte langfristig eine Europäische Friedensverfassung anstreben. In der künftigen politischen Architektur Europas wird eine in ihrem Wirkungskreis erweiterte Europäische Gemeinschaft eine zentrale Rolle spielen. Allerdings setzt dies voraus, daß sich die EG politisch weiter integriert und sich keine eigene militärische Komponente zulegt.

Die Neubegründung der politischen Ordnungen in Osteuropa, die Nationalismus-Problematik und die fragwürdige Orientierung der Reformprozesse an einem „dritten Weg“ werden als gravierende Probleme der absehbaren Zukunft diskutiert.

Günther Doeker: Friedensvölkerrecht und internationale Beziehungen. Zum Verhältnis von Völkerrecht und internationaler Politik.

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4-5/90, S. 41-53

Internationale Beziehungen und Friedensvölkerrecht sind eng miteinander verbunden. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben sich an den in der Satzung der Vereinten Nationen niedergelegten „Grundnormen“ zur Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen auszurichten. Sie sind auch dann verbindlich, wenn diese nicht als positive Rechtsnormen im Völkerrecht Niederschlag gefunden haben. Die Außenpolitik der Mitgliedstaaten hat sich dementsprechend in ihrer Ausgestaltung und Interessenartikulation an diesen „Grundnormen“ zu orientieren. Die Souveränität der Staaten tritt dabei in den Hintergrund und wird ersetzt durch eine kooperative Politik der zwischenstaatlichen Beziehungen im System der Vereinten Nationen, um die Weltpolitik global zu steuern und zu beeinflussen.

Auch die Bundesrepublik ist an diese „Grundnormen“ gebunden und hat sich im Rahmen des Friedensvölkerrechts an den Friedensaktivitäten der Vereinten Nationen zu beteiligen, auch dann, wenn das Grundgesetz lediglich als „völkerrechtsfreundlich“ vom Bundesverfassungsgericht angesehen wird. Einer Beteiligung an Friedenstruppen der Vereinten Nationen stehen daher verfassungsrechtliche Bedenken nicht entgegen. Die neue Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen durch die Konvergenz der Interessen der beiden Großmächte in der Weltpolitik verlangt von der Bundesrepublik eine noch intensivere Beteiligung und Verantwortung für die Weltpolitik. Weniger denn je kann sich die Bundesrepublik auf ihre Grenzen beschränken. Dazu ist erforderlich, daß über die Außenpolitik, das System der Vereinten Nationen und die Akteure im internationalen System informiert wird, um Denkstrukturen und Interessen nicht nur der europäischen Partner, sondern auch von außereuropäischen Staaten und Ländern zu erkennen und einschätzen zu lernen. Jede einseitige juristische Betrachtungsweise oder eine ausschließliche politikwissenschaftliche „Macht“-Analyse sind keine adäquaten Instrumente mehr, um Weltpolitik zu betreiben.