

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Christian Hacke

## Deutschland und die neue Weltordnung

Zwischen innenpolitischer Überforderung und außenpolitischen Krisen

Manfred Funke

## Aktuelle Aspekte deutscher Sicherheitspolitik

Hans Lemberg

## „Ethnische Säuberung“:

Ein Mittel zur Lösung von Nationalitätenproblemen?

Thomas Gehring

## Probleme und Prinzipien internationaler Zusammenarbeit

B 46/92

6. November 1992

Christian Hacke, Dr. phil., geb. 1943; seit 1980 Professor für Politikwissenschaft/Internationale Politik an der Universität der Bundeswehr in Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Die Ära Nixon/Kissinger. Konservative Reform der Weltpolitik, Stuttgart 1983; Amerikanische Nahost-Politik, München – Wien 1984; Von Kennedy bis Reagan. Grundzüge der amerikanischen Außenpolitik, Stuttgart 1984; Weltmacht wider Willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1988.

Manfred Funke, Dr. phil., geb. 1939; Privatdozent und Studiendirektor am Seminar für Politische Wissenschaft der Universität Bonn.

Veröffentlichungen zu den Bereichen Weimarer Republik, Drittes Reich, Totalitarismus, Faschismus, Extremismus, Terrorismus, Friedensforschung, Sicherheitspolitik; zuletzt: Starker oder schwacher Diktator? Hitlers Herrschaft und die Deutschen, Düsseldorf 1989; (Hrsg. zus. mit Karl Dietrich Bracher und Hans-Peter Schwarz) Deutschland zwischen Krieg und Frieden, Bonn – Düsseldorf 1991; (Hrsg. zus. mit Karl Dietrich Bracher und Hans-Adolf Jacobsen) Deutschland 1933–1945. Neue Studien zur nationalsozialistischen Herrschaft, Bonn – Düsseldorf 1992.

Hans Lemberg, Dr. phil., geb. 1933; Professor für osteuropäische Geschichte an der Philipps-Universität Marburg; Präsident des J. G. Herder-Forschungsrates; stellvertr. Vorsitzender des Collegium Carolinum (München).

Veröffentlichungen zur osteuropäischen Geschichte der Neuzeit, vor allem des 19. und 20. Jahrhunderts; besondere Schwerpunkte: Geschichte Rußlands, der böhmischen Länder und der Tschechoslowakei, Verhältnis der Deutschen zum östlichen Europa. Mitherausgeber der „Bohemia“-Zeitschrift seit 1985.

Thomas Gehring, Dipl.-Pol., geb. 1957; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: (Zus. mit M. Jachtenfuchs) Haftung und Umwelt, Frankfurt/M. 1988; (zus. mit G. Doeker): Private or International Liability for Transnational Environmental Damage, in: Journal of Environmental Law, 1990; International Environmental Regimes – Sectoral Legal Systems, in: Yearbook of International Environmental Law, 1990; Dynamic International Regimes (Dissertation), Baden-Baden (i. E.).



ISSN 0479-611 X

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

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, 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 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

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.

# Deutschland und die neue Weltordnung

## Zwischen innenpolitischer Überforderung und außenpolitischen Krisen

---

### I. Einleitung

---

Wir befinden uns seit 1989 in einer Phase revolutionärer Veränderungen. Neue Kräfte und Strukturen werden erst in Umrissen erkennbar, denn unser politisch und analytisch geschultes Auge, jahrzehntelang an Frieden, Demokratie und Fortschritt gewöhnt, muß sich noch an die neuen revolutionären Veränderungen anpassen<sup>1</sup>. Chancen und Risiken der neuen Situation lassen sich deshalb vorerst nur schwer einschätzen.

Generell herrscht Unklarheit darüber, wie sich die Wiedervereinigung auf die Rolle Deutschlands in Europa und der Welt auswirken wird: Vergrößert sich der Handlungsspielraum und das Interessenpotential der Bundesrepublik? Übernimmt sie mehr außenpolitische Verantwortung, oder wird zunächst das problemgeladene Zusammenwachsen im Innern die meisten Energien der Deutschen absorbieren? Seitdem die alte deutsche Frage von der Geschichte beantwortet worden ist, tauchen also neue deutsche Fragen auf:

1. Wie hat sich die Rolle Deutschlands seit 1989 verändert?
2. Inwieweit hat sich die europäische und internationale Politik durch den Zusammenbruch des Kommunismus verändert?
3. Wie sieht die Wechselwirkung zwischen beiden Entwicklungen aus?
4. Wie wirken die europäischen und globalen Entwicklungen auf Deutschland ein und wie beeinflusst umgekehrt Deutschland die europäischen Strukturen und Prozesse?<sup>2</sup>

---

1 Zur angemessenen Wahrnehmung historischer Perspektiven paßt die Charakterisierung: „Ranke sei ein großes Okular“, so Graf Yorck im Briefwechsel mit Wilhelm Dilthey, zitiert nach: Hans Freyer, *Weltgeschichte Europas*, Stuttgart 1954, S. 79.

2 Vgl. hierzu Christian Hacke, *Neue deutsche Fragen. Übernimmt die Bundesrepublik Deutschland in Europa und in der Welt von morgen mehr Verantwortung?*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 4. Januar 1991, S. 8.

---

### II. Die neuen innenpolitischen Rahmenbedingungen für deutsche Außenpolitik

---

Außenpolitik wurde seit 1949 wie in keinem anderen Land bei uns zum Synonym für Status-quo-Denken<sup>3</sup>. Die Deutschen haben sich seit 1949 daran gewöhnt, Politik und insbesondere Außenpolitik als kalkulierbar und fortschrittlich zu verstehen. Nachdem die Deutschen in diesem Jahrhundert zweimal für katastrophale Kriege verantwortlich bzw. mitverantwortlich zeichneten, haben sie seit 1949 positive friedenspolitische Beiträge in Europa und in der Welt geleistet. Dabei ist den Deutschen allerdings das Gefühl für eine angemessene Selbstbehauptung gegenüber Krisen, Krieg und Revolution verlorengegangen. Dies mag den Umstand erklären, warum heute inmitten außen- und innenpolitischer Umwälzungen ein großer Teil der politischen, wirtschaftlichen und geistigen Eliten wenig geeignet erscheint, den Wandel in Deutschland und Europa zupackend mitzugestalten. Diese Unfähigkeit der Eliten ist der Reflex bzw. spiegelt die allgemeine Einstellung der deutschen Bevölkerung zur politischen Stellung Deutschlands in Europa und in der Welt wider: Für viele erscheint Politik als unmoralisches Geschäft der ‚da oben‘, Außenpolitik nur als Händeschütteln der Staatschefs.

Die offenkundigen politischen Veränderungen seit der Vereinigung Deutschlands scheinen noch nicht voll ins Bewußtsein der Deutschen gerückt zu sein: Die deutsche Bevölkerung hat sich von 63,5 auf knapp 80 Millionen, d. h. um ca. ein Fünftel, vergrößert. Das Territorium ist von 248 000 auf

---

3 „Weder die sozial-liberale Koalition, noch die christlich-liberale Koalition hatten ihrer Deutschlandpolitik jemals konkrete Perspektiven der Vereinigung zugrunde gelegt. Mit der unerwarteten Umwälzung in der DDR endete eine seit Brandts Regierungserklärung von 1969 von allen Bundesregierungen betriebene Politik der kleinen Schritte, die unter Anerkennung des Status quo diesen zu überwinden suchte; erstmals muß nun aber eine Antwort auf die Frage gefunden werden, was jenseits des Status quo liegt.“ Matthias Zimmer, *Nationales Interesse und Staatsraison. Zur Deutschlandpolitik der Regierung Kohl 1982–1989*, Paderborn 1992, S. 239.

357 000 Quadratkilometer angewachsen. Geopolitisch wird Deutschland eine Schwerpunktverlagerung nach Nordosten erfahren; das Land wird durch die Verlängerung der Ostseeküste maritimer.

Rein territorial- und bevölkerungspolitisch gesehen hat sich Deutschland vergrößert. Gleichzeitig sind die letzten alliierten Vorbehaltsrechte weggefallen. Man könnte daher annehmen, daß der politische und außenpolitische Handlungsspielraum Deutschlands sich seit 1990 vergrößert hat. Aber eine jahrzehntelange Isolierung durch kommunistische Erziehung kann nicht in kurzer Zeit ausgelöscht oder durch demokratische Werte ersetzt werden. Langwierige politisch-pädagogische Übergangsprozesse und psychologische Schwierigkeiten sind die Folge. Der Zusammenbruch der kommunistischen Planwirtschaft, das furchtbare Erbe ideologischer Indoktrination und Bespitzelung tun ein übriges, um die ohnehin schwierigen Probleme noch zu vertiefen.

Psychologisch stehen Deutschland und die Deutschen, besonders im Osten, unter einem Schock; der Wandel zur Marktwirtschaft wird in den neuen Bundesländern gehemmt durch eine völlig andere Einstellung zur Arbeit, wie sie von der kommunistischen Planwirtschaft über Jahrzehnte ideologisch und praktisch vermittelt wurde. Deshalb wird das Bruttosozialprodukt zunächst verhältnismäßig langsam anwachsen, vermutlich von 2,3 auf lediglich 2,5 Billionen DM. Die Staatsverschuldung beträgt mittlerweile mehr als 1,5 Billionen DM, der Aufbau der neuen Bundesländer wird im kommenden Jahrzehnt Summen in einer ähnlichen Größenordnung verschlingen. Die geleistete Wirtschaftshilfe der Deutschen für die Staaten der GUS und für die in Mittel- und Osteuropa beläuft sich bereits auf knapp 100 Milliarden DM.

Geistig und politisch haben sich in Deutschland die Fronten nach der Wiedervereinigung wieder verhärtet. Neue Mauern sind entstanden. Es wird mindestens eine Generation dauern, bis das neue Deutschland politisch, sozial und psychologisch die neuen Realitäten voll verarbeitet hat. Deutschland steht heute psychologisch, politisch, ökonomisch und finanzpolitisch auf unsicherem Fundament.

Die Fähigkeit der demokratischen Parteien, die zentralen Probleme zu lösen, scheint zu schwinden: Große Teile der Sozialdemokratie – programmatisch der Arbeiterbewegung und der Solidarität verpflichtet – achteten offenkundig die materiellen und geistigen Bedürfnisse der Menschen schon in der alten DDR nach Freiheit und Wohlstand zu gering. Nach dem Rücktritt von Bundeskanzler Schmidt wurde über Gebühr der Zusammenarbeit mit dem

DDR-Regime das Wort geredet<sup>4</sup>. Dabei wurde der Wertegegensatz verwischt und nicht selten der diktatorische Charakter des Regimes übertüncht. Zugleich wurde das DDR-Regime in seiner Suche nach einer eigenen Identität und in der Zwei-Staaten-theorie eher bestärkt. Die SPD lehnte den einheitlichen deutschen Nationalstaat entwicklungsgeschichtlich und vor allem zukunftsprospektiv ab. Die SPD hat diese Vision für Deutschland als Idee von gestern verkannt und diejenigen diskreditiert, die für diese Idee eintraten. Folglich hat sich die SPD sowohl vor 1989 als auch nach der Wiedervereinigung erfolglos bemüht, deutsche Interessen in Europa und in der Welt zu definieren. Außenpolitische Realitätsferne und Provinzialität waren die Folge. Statt dessen versuchte die SPD mit Parteitagresolutionen und trockener Programmatik die Wirklichkeit zu erfassen. Eine trotzig, weltfremde, ahistorische Einstellung zur nationalen Frage war die Folge. Selbstkritische Äußerungen deutscher Linksintellektueller oder Politiker, die sich zur Sicherung demokratischer Freiheit und der materiellen Lebensgrundlagen bekennen sowie die Werte der Bundesrepublik selbstbewußt darstellen, sind nach wie vor schwer vorstellbar.

Erste Ansätze eines Umdenkens werden unter dem Parteivorsitzenden Engholm erkennbar. Er bemüht sich, die politischen und vor allem die außenpolitischen Vorstellungen der SPD an die neuen Realitäten anzupassen. Bis heute hat die SPD aber kein kraftvolles Verhältnis zur politischen Macht und zu notwendigen verteidigungspolitischen Maximen gefunden. Weder in ihrer Führungsspitze noch im Bundestag hat die SPD genügend außenpolitisch versierte und realpolitisch geschulte Politiker aufzuweisen. Die Argumentation der SPD in Schlüsselfragen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik wirkt auch 1992 überwiegend antiquiert. Die dürftige außenpolitische Konzeptionsfähigkeit der SPD ist einer der innenpolitischen Achillesfersen deutscher Außenpolitik.

Diese Haltung der SPD zu Schlüsselfragen der deutschen Politik seit 1989 wäre weniger gravierend, würde die Regierungspolitik der CDU/FDP-Koalition überzeugen. Kein Zweifel – den äußeren Aspekt der Vereinigung hat die Regierung Kohl/Genscher auf meisterliche Weise durchgeführt. So konnte die christlich-demokratisch/liberale Regierungskoalition mit Hilfe der westlichen Verbündeten und mit Unterstützung von Präsident Gorbatschow während des 2 + 4-Prozesses die historische Chance nutzen, die Vereinigung Deutschlands unter Bedingungen zu erreichen,

<sup>4</sup> Vgl. Brigitte Seebacher-Brandt, Die Linke und die deutsche Einheit, Berlin 1991.

wie allein Konrad Adenauer sie seit 1949 visionär anstrebte<sup>5</sup>. Aber so glänzend die Bundesregierung den äußeren Aspekt meisterte, so problematisch und kurzsichtig wurde der innenpolitische Aspekt der Vereinigung seit 1989 behandelt.

Während der sozialdemokratische Kanzlerkandidat Lafontaine erkannte, daß die materiellen Kosten der Wiedervereinigung enorm sein würden, dies Argument aber neben anderen gegen eine Wiedervereinigung ins Feld führte, glaubte die Regierung Kohl/Genscher, den Aufbau der neuen Bundesländer ohne besonderen finanziellen Aufwand und ohne Steuererhöhungen durchführen zu können. Diese eklatante Fehleinschätzung ist in ihrer ökonomischen und psychologischen Folgewirkung auf Jahre hinaus nicht zu unterschätzen. Gleichzeitig hat es der Bundeskanzler versäumt, eine Mentalität der nationalen Solidarität und der Opferbereitschaft in Deutschland zu fördern. Die Mehrheit der Deutschen war seit 1989 spontan bereit, auch materielle Opfer für die deutsche Einigung zu bringen. Bundeskanzler Kohl hat die psychologischen, politischen und wirtschaftlichen Bedingungsfaktoren im Zuge des Vereinigungsprozesses völlig verkannt und dementsprechend die Entfaltung der Kräfte behindert statt gefördert.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß sich die innenpolitischen Bedingungen für deutsche Außenpolitik seit der Vereinigung verändert haben. Deutschland wird materiell, ökonomisch und demographisch an Stärke gewinnen. Aber politische Zweifel sind angebracht, wenn es um die Frage geht, ob Deutschland gewillt und fähig ist, mehr Verantwortung in Europa und in der Welt zu übernehmen. Die Zeiten der Ruhe der vergangenen Jahrzehnte haben eine offene, freundliche, aber zugleich auch eine illusionäre, moralisierend-pazifistische Grundhaltung bei der Bevölkerung wie bei den Eliten herausgebildet, mit der Deutschlands Interessen sowie die Stärkung von Frieden und Freiheit in Europa und in der Welt allein nicht gefördert werden können.

---

### III. Das Problem der Fehleinschätzung der außenpolitischen Lage

---

Während sich die innenpolitischen Voraussetzungen für eine Außenpolitik des vereinigten Deutschlands seit 1989 teilweise drastisch ver-

<sup>5</sup> Vgl. hierzu Horst Teltschik, 329 Tage: Innenansichten der Einigung, Berlin 1991.

schlechtert haben, haben neue Faktoren seit der Vereinigung die Interessen und den Handlungsspielraum der Bundesrepublik objektiv verbessern können:

1. Die ideologische Frontstaatenkonstellation, in der die Bundesrepublik und die DDR die jeweiligen Speerspitzen der Bündnissysteme bildeten, ist verschwunden. Das vereinte Deutschland könnte im Herzen Europas ein völlig anderes machtpolitisches Kraftfeld entwickeln und gleichzeitig neue integrationspolitische und ökonomische Impulse aufnehmen und abgeben.

2. Deutschland ist nicht mehr Aufmarschgebiet und potentiell Nuklearkriegsfeld in Europa, auf dem über Jahrzehnte ca. 1,5 Millionen Soldaten stationiert waren, sondern Deutschland ist zum Vorbild für internationale Abrüstung geworden. 1994 werden nur noch ca. 470 000 Mann auf deutschem Boden stationiert sein.

3. Mit der Vereinigung Deutschlands wurde einer der kompliziertesten und gefährlichsten Konfliktstoffe der Weltpolitik, der seit 1945 beständige Unruhe und Gefahren ausstrahlte, ausgeräumt. Außerdem gibt es keine alliierten Vorbehaltsrechte mehr, Deutschland ist wieder vollständig souverän. Es könnte mehr internationale Verantwortung übernehmen, was auch von außen erwartet wird.

4. Die außenpolitischen Rivalitäten zwischen der DDR und der Bundesrepublik, vor allem in der Dritten Welt, sind verschwunden. Deutschland kann nicht mehr mit Blick auf den erhofften ökonomischen Vorteil je nach Interessenlage ausgespielt werden. Auch dadurch könnte sich der Handlungsspielraum für das vereinte Deutschland vergrößern.

Deutschland hat also von den revolutionären Veränderungen seit 1989 in überwiegendem Maße profitiert. Zudem ist der alte bipolare Rahmen und damit die Übermacht der beiden ehemaligen Supermächte zusammengebrochen; Machthohlräume sind im Entstehen begriffen. Eine neue Welt wird schemenhaft erkennbar, allerdings bisher ohne die gewünschte Ordnung sichtbar werden zu lassen.

Der Westen, insbesondere die Deutschen, empfand den revolutionären Zusammenbruch des Kommunismus als „glückliche Krise“<sup>6</sup>. Glücklich, weil für die befreiten Menschen und Staaten nun die materielle und geistige Wertepalette der westlichen Zivilisation Wirklichkeit werden kann. Für

<sup>6</sup> Zum Begriff „glückliche Krise“ vgl. Christian Hacke, Chancen für ein europäisches Deutschland, in: Wilhelm von Sternburg (Hrsg.), Geteilte Ansichten über eine vereinigte Nation, Frankfurt/M. 1990, S. 85 ff.

die Deutschen wurde die Überwindung der Teilung ihres Landes zum herausragenden Glücksmoment der revolutionären Veränderungen. Der Krisenaspekt hingegen bezieht sich auf die Unwägbarkeiten der Übergangsperiode und des Vereinigungsprozesses. Dabei erwarteten wir ursprünglich, daß diese Übergangsperiode von der Diktatur selbstverständlich zur Demokratie führen werde und nach dem Zusammenbruch der Planwirtschaft ebenso selbstverständlich die freie und soziale Marktwirtschaft an ihre Stelle treten würde. In wenigen Jahren, so die ursprüngliche Hoffnung, würden Dresden oder Rostock aussehen wie Lübeck oder Wiesbaden. Mittel- und Osteuropa würden sich ganz ähnlich wie Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg schnell erholen. Erst einmal frei, würden diese Länder sich demokratisch, marktwirtschaftlich und untereinander kooperativ-gutnachbarschaftlich entwickeln.

Aber selten hat sich in der deutschen und europäischen Geschichte die Einschätzung der gesellschaftspolitischen Entwicklung in so kurzer Zeit so drastisch verändert wie innerhalb des letzten Jahres. Plötzlich scheint sich die Krise verändert zu haben: Der glückliche Aspekt scheint zu zerfließen, die Krise hingegen wächst an. Seit dem Zweiten Weltkrieg befinden sich ein Teil Europas sowie unmittelbar daran angrenzende Gebiete erstmals wieder im Kriegszustand.

Wie ist es zu dieser Fehleinschätzung und zu dieser gefährlichen Weiterentwicklung gekommen?

1. Wir haben im Westen die Fähigkeit und den Willen der Bevölkerung in Zentral- und Osteuropa zur Überwindung des kommunistischen Erbes überschätzt. Vaclav Havel wurde für uns die optimistische Personifizierung neuer demokratischer Möglichkeiten in Mitteleuropa. Die staatliche Auflösung der ČSFR, der Rücktritt Havels und die problematische Zukunft der beiden Nachfolgestaaten sind ein typisches Beispiel für den rapiden Wandel: Er kündigt nicht mehr Fortschritt, sondern Krisen an.

2. Wir unterschätzten die Prägekraft kommunistischer Herrschaft, die in Mittel- und Osteuropa zwischen 40 und knapp 80 Jahren Menschen, Gesellschaften und Staaten in den Ruin getrieben hat. Nur wenige von uns im Westen können noch die Erfahrung und die Verhaltensweisen, unter totalitärer Herrschaft zu leben, nachvollziehen. Diese Diskrepanz im persönlichen und politischen Leben zwischen West- und Osteuropa ist tiefer, als wir angenommen haben. Ein unsichtbarer Graben oder eine unsichtbare Wand wird deshalb noch auf Jahrzehnte zwischen Ost- und Westdeutschen, zwischen Ost- und Westeuropäern bestehen bleiben.

3. Wir haben die Folgewirkungen der Pariser Vorortverträge nach dem Ersten Weltkrieg und die Erfahrungen der Zwischenkriegszeit in Mittel- und Osteuropa verdrängt und statt dessen zu lange demokratisches Wunschdenken zugelassen. Jene zwei Jahrzehnte zeigten dort kaum Ansätze für demokratische Traditionsbildung. Es fragt sich, was für politische Strukturen in Mittel- und Osteuropa auch ohne den Zweiten Weltkrieg oder ohne sowjetische oder kommunistische Führung nach dem Krieg entstanden wären? Wo ist der große demokratische Führer der Zwischenkriegszeit, wo sind strukturelle Vorbilder, die die Menschen und Politiker dort heute als Vorbild für ihre eigene Entwicklung nehmen könnten?

4. Die Akzentverschiebung vom Glück zur Krise und zum Krieg wird am schärfsten in Jugoslawien erkennbar: Jahrzehntlang galt es als ein aufgeschlossenes und reformkommunistisches Land, mit engen Kontakten zum Westen und hochzivilisiert. Jugoslawien hatte offenkundig die schweren inneren historischen Belastungen überwunden. Die Aggression der Serben, der neue Rassismus der Führungselite um Milan Milosevic zeigt auf brutalste Weise, daß der Kalte Krieg in Wirklichkeit das politische, ethnische, religiöse und historische Konfliktpotential nur einfrieren konnte. Nach dem „Abtauen“ des Kalten Krieges kommen destruktive Kräfte wieder voll zur Entladung<sup>7</sup>.

5. Der neue Krisenaspekt in Mittel- und Osteuropa zeigt sich strukturell im Ansteigen von Kriminalität und Arbeitslosigkeit, im Sinken wirtschaftlicher Produktivität und nicht zuletzt in der erhöhten Attraktivität chauvinistisch-nationaler Denkhaltungen. Die Unfähigkeit bzw. Unwilligkeit in diesen Staaten, die kommunistische Geschichte selbstkritisch aufzuarbeiten, verweist auf Probleme, die wir ebenfalls unterschätzt haben. Der Ausbruch von Unzufriedenheit, Rechtsextremismus und Fremdenhaß in Deutschland zeigt aber auch, daß wir zunächst vor allem bei uns selbst mit einer kritischen Aufarbeitung der Krisen beginnen müssen.

6. Der äußere Zusammenbruch des Kommunismus legt auch die inneren Krisenaspekte der westlichen Gesellschaft bloß: Wir waren und wir sind zu wenig selbstkritisch, zu optimistisch und zu selbstgefällig. Einerseits haben die Jahrzehnte des Kalten Krieges besonders den Deutschen stetigen materiellen und wirtschaftlichen Fortschritt sowie soziale und politische Stabilität für einen langen Zeitraum beschert. Auf der anderen Seite hat diese Kontinuität lauwarmer Glückseligkeit uns

<sup>7</sup> Vgl. zu den inneren Spannungen den Roman von Ivo Andric, Die Brücke über die Drina, München 1962.

schläfrig und unaufmerksam für die extremen Temperaturschwankungen im politischen und sozialen Leben seit 1989 gemacht.

7. Nach wie vor, so scheint es, leben speziell die Westdeutschen im vereinten Deutschland auf einer Insel der Glücklichen und Unberührten, während in Wirklichkeit das Glück im Schwinden begriffen ist, die Krise neben den innenpolitischen Schwierigkeiten des Vereinigungsprozesses auch über die veränderten außenpolitischen Bedingungen in das soziale, gesellschaftliche und politische Gefüge unseres Landes eindringt.

Nicht nur die Außen- und Innenpolitik scheinen sich also über die einander ähnlichen Krisenphänomene neu zu verschmelzen. Auch Ost und West sind, stärker als wir es bisher annehmen, seit 1989 schicksalhaft miteinander verbunden.

---

#### IV. Der Zusammenbruch der bipolaren Welt und die Folgen für Deutschland

---

Herausragendes Merkmal des Wandels der internationalen Ordnung nach 1989 ist der strukturelle Zusammenbruch des Sowjetimperiums. Die Entwicklung der USA hingegen ist zwiespältig: Zum einen haben die Vereinigten Staaten entscheidend dazu beigetragen, daß im Wettlauf der beiden Systeme schließlich das freiheitlich-demokratische Weltteilsystem den Kalten Krieg überlebt hat, während das sozialistische Staatensystem nahezu vollständig zusammengebrochen ist. Andererseits ist aber unübersehbar, daß auch die Vereinigten Staaten – im Unterschied zum strukturellen Zusammenbruch der Sowjetunion – sich in einer Phase des sektoralen Niedergangs befinden<sup>8</sup>. Wichtige Sektoren der amerikanischen Innen- und Außenpolitik sind von Krisen erfaßt. Es scheint, als ob dabei der Prozeß des wechselseitigen Wettrennens eine besondere Wirkung auf die Beziehungen zwischen beiden Staaten gehabt hat: Die USA haben die Sowjetunion, salopp ausgedrückt, schließlich totgerüstet. Dafür haben sich aber die USA selbst, das gilt besonders für die achtziger Jahre, krankgerüstet.

Andererseits zeigten die Vereinigten Staaten Schwierigkeiten, nach der Strategie der Eindämmung der Sowjetunion die westeuropäische, insbe-

sondere die westdeutsche Politik der Entspannung in den achtziger Jahren voll mitzutragen. Präsident Reagan hat den Wertegegensatz zwischen freiheitlicher Demokratie und kommunistischer Diktatur gerade in Deutschland und Berlin immer wieder unmißverständlich deutlich gemacht, während viele Politiker und Intellektuelle schon bereit waren, diesen Wertegegensatz zu verwischen. In der Retrospektive erscheint dieser Gegensatz als glückliche Fügung: Westeuropäischer Entspannungs-Impetus einerseits sowie die militärische Stärke und ideologische Kompromißlosigkeit der USA andererseits haben sich offensichtlich ergänzt. Die revolutionären Ereignisse ab 1989 bestätigen diese zum Teil widersprüchliche und wohl weitgehend ungeplante Arbeitsteilung im Rahmen der transatlantischen Welt.

So ist nach 1989 – militärisch gesehen – eine unipolare Welt entstanden: Die USA sind heute als einzige Macht militärisch in der Lage, global ihren Willen durchzusetzen. Der Golfkrieg zeigte außerdem, daß allein die USA den Willen und die Fähigkeit zum Einsatz militärischer Macht aufbringen. Erweisen sich die USA politisch, ökonomisch und zivilisatorisch im Zustand einer Krise, so gilt dies militärisch nicht. Die USA sind auch nach dem Ende des Kalten Krieges weltweit die wichtigste Militärmacht geblieben. Allerdings reduzieren die wirtschaftspolitische Krise und die enorme Verschuldung der USA die Fähigkeit beträchtlich, Truppen auf eigene Kosten im großen Stil weltweit einzusetzen. Der absolute Charakter militärischer Macht der USA muß also relativiert werden. Die USA bleiben aber – global gesehen – die herausragende Ordnungsmacht, während die Nachfolgeorganisation GUS global und vor allem regional binnen Jahresfrist zu einer indirekt wirkenden Hauptbedrohung geworden ist. Herrschte noch vor kurzem eine bipolare Nukleararistokratie, so deutet der Verkauf von sowjetischen Nuklearsprengköpfen an Länder der Dritten Welt und der Handel mit spaltbarem Material bzw. radioaktivem Uran aus der ehemaligen Sowjetunion heute auf einen bisher schier unvorstellbaren Wandel hin.

Die militärische und ideologische Kraft des Sowjetimperiums hat sich in Luft aufgelöst, jetzt sind wir mit der Gefahr der Weitergabe von Atomwaffen und anderer konventioneller Waffen an unverantwortliche terroristische und politische Kräfte konfrontiert. Der nahezu unerschöpfliche Vorrat konventioneller Waffen erhöht die Gefahr der Verlängerung und Ausdehnung von Kriegen und Bürgerkriegen, wie das Beispiel Jugoslawien zeigt. Potentiell am gefährlichsten bleibt das Erbe verrotteter Atomkraftwerke in den ehemaligen kommunistischen Staaten, die heute zum großen Teil ohne angemessene Beaufsichtigung und Kon-

<sup>8</sup> Zur sog. Niedergangsdebatte der USA vgl. David Calleo, *The Imperious Economy*, Cambridge, Mass. 1982; Paul Kennedy, *Aufstieg und Fall der großen Mächte*, Frankfurt/M. 1989; Joseph Nye, *Bound to lead. The changing Nature of American Power*, New York 1990.

trolle auf fahrlässige Weise nach wie vor in Betrieb gehalten werden und Katastrophen à la Tschernobyl jederzeit möglich, wenn nicht sogar wahrscheinlich machen<sup>9</sup>.

War die alte Sowjetunion für vier Jahrzehnte der politische und militärische Bedrohungsfaktor Nr. 1 für die Sicherheit Europas und der Welt, so sind heute die Nachfolgestaaten im Rahmen der GUS und anderswo zu einer unübersehbaren ökologischen und ökonomischen Gefahr geworden, wobei die militärische Bedrohung und die ideologische Ausrichtung auf andere, ebenfalls totalitäre Strukturprinzipien zugenommen hat. Gleichzeitig hinterläßt der Zusammenbruch des alten Sowjetimperiums ein riesiges Machtvakuum, das nur mit großer Umsicht und Verantwortung aller europäischer Staaten und nicht zuletzt durch ein neues Verantwortungsbewußtsein in Moskau selbst friedenspolitisch aufgefüllt werden könnte. Die derzeitige Entwicklung läßt aber eine solche hoffnungsvolle Sicht kaum zu. Vielmehr müssen die Europäer damit rechnen, daß in Mittel- und Osteuropa sowie in den asiatischen Gebieten des ehemaligen Sowjetimperiums sehr viel gefährlichere Entwicklungen eintreten werden. Die Lehren der Geschichte zeigen, daß beim Zusammenbruch großer Imperien neue und nicht selten zunächst die rücksichtslosesten Kräfte in die Machthohlräume drängen<sup>10</sup>.

Deutsche Außenpolitik wird also in Zukunft mit völlig neuen Aufgaben und Problemen konfrontiert sein. Führungskraft, Mut und zugleich Vorsicht werden in viel höherem Maße gefordert sein als bisher. Aber es scheint, als ob der Westen seit 1989 seine potentiellen Kräfte und Möglichkeiten, die osteuropäische Landschaft mitzugestalten, zum Teil selbst blockiert. Weder die USA noch die Westeuropäer sind willens, sich im großen Stile zum Wohl der Menschen in Mittel- und Osteuropa zu engagieren. Prinzipiell gilt aber für die Zeit nach dem Kalten Krieg: Den USA mögen die Fähigkeiten für globale Machtausübung zum Teil abhanden gekommen sein, aber der Wille, politisch und insbesondere außenpolitisch Macht anzuwenden, ist ungebrochen geblieben, wie der Golfkrieg gezeigt hat. Umgekehrt wollen die Westeuropäer, insbesondere die Deutschen, und die Japaner ihre machtpolitischen Kapazitäten ökonomisch ausbauen, aber eine entsprechende Veränderung des politischen Willens, diese oder auch militärische Machtmittel einzusetzen, ist nicht zu sehen. Das Beispiel Jugoslawien zeigt, daß Westeuropa weder

bereit noch gewillt ist, als außenpolitische Macht geschlossen aufzutreten.

Nicht nur Kritik an den USA, sondern auch Selbstkritik tut not. Westeuropäer, und vor allem die Deutschen glauben, den Veränderungen und Herausforderungen allein mit nichtmilitärischen Mitteln begegnen zu können. In Wirklichkeit ist aber eine kraftvolle Einwirkung ohne das Element militärischer Macht nicht möglich, wie das Beispiel der serbischen Aggression täglich beweist. Fehlt es den USA an einer angemessenen Bereitschaft, den Staaten Mittel- und Osteuropas wirtschaftlich zu helfen, so fehlt es den Westeuropäern an der Bereitschaft, risikobewußt Bürgerkrieg und Krieg zu stoppen.

Die USA haben ihren politischen Modellcharakter für die internationale Politik, insbesondere für die westliche Welt, verloren. Zentrale Bereiche der Wirtschaft sind veraltet, das Bildungs- und soziale System zeigt schwere Versäumnisse. Der Anstieg der Kriminalität ist bedrohlich; Staat und Gesellschaft sind über Gebühr verschuldet. Manche Zeichen deuten darauf hin, daß sich die USA am Vorabend einer revolutionären Situation von Unzufriedenheit und Aggressivität befinden könnten. Die Kriminalität, der Niedergang einst blühender Städte bzw. Stadtteile und nicht zuletzt die sporadisch aufflackernden bürgerkriegsähnlichen Tumulte, wie jüngst in Los Angeles und anderen Städten, könnten erste Warnsignale darstellen<sup>11</sup>. Der ökologische Bewußtseinsgrad von Regierung und Bevölkerung ist erschreckend gering; der politische Bewußtseins- und Bildungsgrad bei großen Teilen der Bevölkerung, aber auch der politischen Eliten, ist erstaunlich lückenhaft. Wirtschaftlich gesehen lebt Amerika seit Jahren auf Pump der Weltwirtschaft. Neben der Lösung vieler anderer Probleme ist eine angemessene nukleare Entsorgung der USA zwingend notwendig. Sie würde heute, wenn sie sofort in Angriff genommen würde, mehr als 250 Milliarden Dollar kosten.

Die neue Weltordnung aus der Sicht der US-Regierung reflektiert den Führungsanspruch der USA im Zuge des kommunistischen Niedergangs unter Berücksichtigung europäischer Unfähigkeiten und den amerikanischen Willen zur Weltmacht in der Zeit nach dem Kalten Krieg<sup>12</sup>. Der Sieg der von den USA angeführten UNO-Truppen über die irakischen Streitkräfte schien die unipolare Rolle

9 Vgl. Die Gefahr eines neuen Atomunfalls wird im Osten immer größer – warten bis zum nächsten Gau?, in: Hamburger Abendblatt vom 25. September 1992, S. 1.

10 Vgl. Karl Christ, Der Untergang des Römischen Reiches, Darmstadt 1970.

11 Vgl. John Silber, Ist Amerika zu retten? Moral und Ethik einer Weltmacht, Frankfurt/M. 1992.

12 Vgl. die Rede von Präsident Bush vom 13. April 1991, in: Europa-Archiv, (1991)10, D 254 ff; zum Problem der Verschuldung s. David Calleo, The Bankruptcy of America: How the Federal Budget Is Impoverishing the Nation, New York 1992.

der USA militärisch zu bestätigen. Leider zeigt sich heute, daß der Golfkrieg nicht zu einer neuen Regional- oder Weltordnung geführt hat, sondern lediglich zur Wiederherstellung des Status quo im Nahen und Mittleren Osten. Saddam Hussein wurde nicht gestürzt, der arabisch-israelische Konflikt hat sich nicht vermindert, die politischen, ökonomischen, ökologischen und militärischen Verwüstungen des Krieges sind allerdings enorm. Weder konnten die USA einen Demokratisierungsprozeß im befreiten Kuwait befördern, noch ist die politische Maklerrolle der USA im Nahen und Mittleren Osten seit dem Golfkrieg gestärkt worden. Beim Golfkrieg zeigte sich die Diskrepanz zwischen subjektiver Intention und objektiver Wirkung von politischen und militärischen Entscheidungen. Präsident Bush wollte durch einen Sieg über den Irak die weltpolitische Führungsrolle der USA festigen und einen regionalpolitischen Fortschritt erreichen. Die objektiven Folgen des Golfkrieges weisen jedoch vielfach in völlig andere Richtungen.

Ähnlich verhielt es sich mit der Politik von Glasnost und Perestroika von Michail Gorbatschow: Seine subjektive Intention war die Reform und Stärkung des Sowjetimperiums. Die objektive Wirkung hingegen war ein struktureller Zusammenbruch. Größer könnte die Diskrepanz nicht sein. Beide Beispiele demonstrieren, daß Intention und objektive Wirkung von Politik und insbesondere der Außenpolitik besonders in Krisen und Kriegen – wie sie jetzt in den revolutionären Umbruchzeiten wieder auftauchen – keine Sache von geplanten Optionen, sondern Ausdruck von Dilemmata und Unwägbarkeiten sind.

Das Sowjetimperium ist zusammengebrochen, aber auch die USA nehmen zivilisatorisch und weltpolitisch nicht mehr den Rang ein, den sie zur Zeit des Kalten Krieges besaßen. Vielmehr ist die Vision von Aldous Huxleys „Schöner neuer Welt“, in der die Menschen sich immer banaler amüsieren und damit zugleich in ihrer Freiheit verkommen, nicht nur mit Blick auf die USA, sondern auch für Westeuropa und Deutschland von beklemmender Aktualität geworden. Fällt die atlantische Zivilisation nach dem Zusammenbruch des Kommunismus der eigenen Schwäche und Kraftlosigkeit zum Opfer? Geht es dem Westen wie der Römischen Republik, nachdem sie am Ende des II. Punischen Krieges Karthago und Hannibal bezwungen hatte?<sup>13</sup> Lassen, wie damals, auch heute nach jahrzehntelanger Anspannung die Kräfte nach? Ist der Wille zur Selbsterhaltung der Neigung zu Egois-

mus und Zerstreuung gewichen? Geht uns der Sinn für das Gemeinwohl ebenso verloren wie die Fähigkeit zur Hilfe mit Augenmaß und auch zur kraftvollen Selbstbehauptung?

Die neue Welt wächst vorerst wild und ohne Ordnung. Westeuropäer und Deutsche kritisieren die amerikanischen Vorschläge zur Weltordnung, ohne selbst angemessen ordnungspolitisch aktiv zu werden<sup>14</sup>. Die neuen Handelsmächte in Westeuropa, aber auch Japan, sind seit den achtziger Jahren im Weltwirtschaftssystem aufgestiegen. Aber sind sie bereit, ihre Wirtschaftskraft in politischen Einfluß umzusetzen? Sind die neuen reichen Demokratien bereit, zu teilen bzw. zu helfen oder gar die entstandenen Machthohlräume innerhalb und vielleicht sogar außerhalb Europas ordnungspolitisch mit Demokratie, materieller Wohlfahrt und Frieden aufzufüllen? Oder besteht der wirkliche Krisencharakter im Weltsystem heute darin, daß die USA seit den späten siebziger Jahren im Begriff sind, die geistige und politische Führungsrolle zu verlieren, aber keine andere Macht oder Machtgruppierung in der Lage ist, dieses Vakuum auszufüllen?

Die jahrzehntelange Strahlkraft des westlichen Teils des Kontinents auf die Menschen in den kommunistischen Diktaturen ist geblieben, aber Westeuropa selbst zeigt Kraft- und Entschlußlosigkeit nach außen wie nach innen. Idee und Wirklichkeit der europäischen Integration rücken ins Kreuzfeuer der Kritik. Das dänische und französische Referendum verweisen auf tiefreichende Ängste vor dem Verlust nationaler Identität und vor bürokratischer Reglementierung aus Brüssel. Seit Maastricht steckt der europäische Integrationsprozeß in der tiefsten Krise seit der Gründung der EWG 1957. Hatte man in Westeuropa und vor allem in Deutschland geglaubt, daß die Kräfte des Nationalismus und politischen Radikalismus – vor allem von rechts – endgültig gebannt seien, so stellen wir heute fest, daß diese Kräfte nicht nur in Osteuropa, sondern auch in den westeuropäischen Demokratien anwachsen. Chauvinismus und Fremdenhaß verstärken sich in dem Maße, in dem Arbeitslosigkeit, Wohnungsnot und Überfremdung um sich greifen und gleichzeitig nicht selten eine problematische, realitätsferne Asylpolitik diese Krisen weiter verschärft.

Die reichen westeuropäischen Demokratien stehen plötzlich den Folgen des Zusammenbruchs der kommunistischen Regime und Gesellschaften nicht nur ratlos gegenüber, sondern sie werden von diesen Veränderungen selber mit betroffen. Wir

13 Vgl. hierzu E. Badian, Römischer Imperialismus, Stuttgart 1980; Joseph Vogt, Die Römische Republik, Freiburg-München 1973 (1932 zuerst erschienen).

14 Vgl. Stefan Fröhlich, Die USA und die neue Weltordnung, Bonn-Berlin 1992.

schauen nicht mehr distanziert auf die Krisen im Osten, sondern wir sind selbst Teil der Krise geworden. Diese rapiden Veränderungen machen deutlich, daß drei zentrale außenpolitische Strukturprinzipien, die die Bundesrepublik und Westeuropa bis 1989 ausgezeichnet haben – Handelsstaaten, Entspannungsprimat und zivilisatorisches Vorbild –, nicht mehr ausreichen, um die zukünftigen Probleme zu meistern. Diese Strukturprinzipien bedürfen der Weiterentwicklung und Ergänzung.

---

## V. Die Rolle der Bundesrepublik in der Atlantischen Zivilisation

---

Die Bundesrepublik war zum weltweiten Vorbild des Handelsstaates im Sinne von Richard Rosecrance geworden<sup>15</sup>. Die wirtschaftspolitische Erfolgdimension in der Außenpolitik von Bundeskanzler Erhard bis Bundeskanzler Kohl wurde zum Schlüssel deutschen Ansehens in der Welt. Rosecrance hat im Sinne von Max Weber den Handelsstaat idealtypisch als Abgrenzung vom Militärstaat verstanden<sup>16</sup>. Für eine weitergehende Differenzierung des außenpolitischen Selbstverständnisses der Bundesrepublik reicht diese Chiffre jedoch nicht aus. Auch sozialistische Staaten, Militärdiktaturen von links und rechts, Monarchien oder Oligarchien lassen sich als Handelsstaaten bezeichnen. Der entscheidende Unterschied liegt in der Abgrenzung der freien und sozialen Marktwirtschaft zur sozialistischen Planwirtschaft. Das andere signifikante Merkmal für den Handelsstaat Bundesrepublik liegt in seiner politischen Einbettung: in einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung und zugleich ihrer integrationspolitischen Verzahnung mit den westeuropäischen und nordatlantischen Demokratien.

Wer allerdings die politische und ökonomische Ordnung der Bundesrepublik seit Jahrzehnten kritisiert und ihre angebliche Krisenanfälligkeit herbeigeredet oder bemängelt hat, im gleichen Atemzug aber die Defizite sozialistischer Planwirtschaft eher großzügig bewertete, der tut sich natürlich heute schwer, nach 1989 liberale Handelsstaatsprinzipien, wie in der Bundesrepublik entwickelt, als wegweisend anzuerkennen. Gerade die deutsche Politikwissenschaft hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten ausgiebig und lustvoll mit

den Krisenaspekten des Kapitalismus beschäftigt<sup>17</sup>. Allerdings scheint man darüber bewußt vergessen zu haben, daß die Krisenaspekte des Sozialismus einer viel dringlicheren Untersuchung bedürft hätten. In den Sozialwissenschaften war es eben nicht chic, sich mit dem Niedergang des Kommunismus und der sozialistischen Planwirtschaft zu beschäftigen oder gar die Übergangsprobleme zu erörtern, die dann real ab 1989 in Europa eingetreten sind.

Intellektuell unvorbereitet und politisch auf die Schönwetterperiode des Status quo fixiert, wurden die politischen Entscheidungsträger im Westen und vor allem in der Bundesrepublik plötzlich mit Problemen konfrontiert, die seit dem Zusammenbruch Deutschlands 1945 undenkbar schienen. Auf diesem Hintergrund erscheinen die Leistungen der Bundesrepublik seit 1989 nicht nur negativ. Die Staaten in Mittel- und Osteuropa erhalten von der Bundesrepublik mehr materielle und finanzielle Hilfe als von allen anderen Staaten der Welt. Leider haben sich die anderen westeuropäischen und die nordamerikanischen Handelsstaaten bisher nicht zu einem vergleichbaren Engagement und zu entsprechenden Hilfeleistungen entschließen können. Sollte das Wohlstandsgefälle zwischen Ost- und Westeuropa weiterhin anwachsen, kann es zu Hungerkrisen, Bürgerkriegen und zu unübersehbaren Wanderungsbewegungen und Fluchtwellen aus dem Osten nach Mittel- und Westeuropa kommen. Aus humanitären Gründen – aber auch im eigenen Interesse – müssen deshalb die reichen Nationen der Welt, vor allem in Westeuropa und in Nordamerika, ihre egoistische Einstellung ändern. Die wirtschaftliche Stärke und der Reichtum der EG, der nordamerikanischen Demokratien und Japans zwingen zu größerer Verantwortung gegenüber den Armen, Bedrückten und Verfolgten.

Bei der Formulierung der Interessenprioritäten für ein außenpolitisches Rahmenprogramm des neuen vereinigten Deutschlands gehört dieser Interessenpunkt an die oberste Stelle. Deutschland muß noch stärker als bisher seine wirtschaftliche Kraft und vor allem seine politische Rolle im Rahmen der G 7, in der Weltbank und beim IWF zugunsten der Hungernden und Unterdrückten einsetzen. Der friedensschaffende Einsatz militärischer Macht erhält unter dieser Zielperspektive eine eindeutige Legitimierung. Warum sind Einheiten der Bundeswehr, sei es im Rahmen der deutsch-französischen Brigade oder im Auftrage der UNO, z.B. nicht zum Einsatz in Somalia gekommen, um dort Hilfs-

---

15 Vgl. Richard Rosecrance, *Der neue Handelsstaat*, Frankfurt/M. 1987.

16 Zum Idealtypus Max Webers vgl. Wolfgang J. Mommsen, Max Weber, *Gesellschaft, Politik und Geschichte*, Frankfurt/M., S. 208ff.

---

17 Vgl. beispielsweise hierzu die Beiträge von Elmar Altvater, Claus Offe und Wolf-Dieter Narr in: Martin Jänicke (Hrsg.), *Herrschaft und Krise*, Opladen 1973, S. 170ff.

lieferungen zu schützen und direkt an die Armen und Bedürftigen zu verteilen? Deutsche Politiker, so scheint es, sind unfähig, das Element der militärischen Macht konstruktiv und im humanitären Interesse, wie zum Beispiel in diesem Fall, einzusetzen. Wieder waren es die Amerikaner allein, die in Somalia mit Hilfslieferungen und eigenen Truppen zu Hilfe geeilt sind. Die Deutschen beschränkten sich auf einige Lufttransporte.

Unter dem Primat des Handelsstaates werden die außenpolitischen Schlüsselrollen der Bundesrepublik in Zukunft durch Integration in das westeuropäisch-atlantische Staatensystem geprägt sein. Rollenkontinuität und gleichzeitige Statusaufwertung sind für diesen Aspekt deutscher Außenpolitik charakteristisch. Die EG bietet den Deutschen auch weiterhin den optimalen Rahmen zur Durchsetzung eigener Interessen und gleichzeitig die Möglichkeit, gemeinsam mit den anderen Demokratien wirtschaftliche Prosperität und liberaldemokratische Entwicklung von Staat und Gesellschaft zu sichern sowie Rückfälle in nationalstaatliches Denken und Handeln zu vermeiden. Das amerikanische Angebot von 1989, mit den USA „Partner in Leadership“ zu werden, ist ein Angebot zur erweiterten außenpolitischen Verantwortlichkeit der Bundesrepublik und zu verstärkter internationaler Arbeitsteilung.

Deutschland scheint aber weder als Handelsstaat noch als Teil der demokratischen westlichen Welt bereit zu sein, für diese Strukturprinzipien tatkräftig einzutreten, wenn dies mit Risiken verbunden ist. Vergißt Deutschland dabei seine eigene Geschichte? Es hat allen Grund, den Vereinigten Staaten, aber auch den anderen Partnern im Westen für die Unterstützung während der vergangenen Jahrzehnte zu danken. Auch die zweite Geburt der Bundesrepublik wäre 1990 ohne Amerikas nachhaltige Unterstützung nicht Wirklichkeit geworden.

Real haben sich die ökonomischen Machtgewichte zwischen den USA und Westeuropa seit den achtziger Jahren zugunsten Westeuropas verändert. Dieser Prozeß wurde durch die europäische Revolution und durch die deutsche Wiedervereinigung beschleunigt. Aber politisch gesehen scheinen die Westeuropäer und die Deutschen nur für Schönwetterperioden geeignet zu sein. Zu Zeiten von Krisen, Not und Krieg sind es nach wie vor die USA, die mutiger zupacken, während die Westeuropäer – und vor allem die Deutschen – ängstlich und unentschlossen abseits stehen, selbst wenn, wie im Falle Jugoslawien, das eigene Haus zu brennen anfängt. Die Friedensrhetorik vom „Haus Europa“ und den Menschenrechten erweist sich im

Angesicht des Krieges dort als Makulatur. Die gesamte diplomatische Geschäftigkeit der westeuropäischen Staaten kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß sie nicht in der Lage und nicht willens waren bzw. sind, die Aggressoren abzuschrecken und den Konflikt einzudämmen.

Das Wesenselement der europäischen Integration – nicht nur innenpolitisch, sondern auch außenpolitisch gesehen herausragendes Bestimmungsmerkmal und Stolz der westeuropäischen Zivilisation – hat seine Strahlkraft auch dadurch völlig verloren, weil es offenkundig nur dazu dient, den eigenen Wohlstand untereinander zu maximieren. Integrierte Hilfe – sei sie wirtschaftlich oder militärisch – blieb für die Menschen, die auf diese Hilfe im untergegangenen Jugoslawien hofften, eine Illusion. In der historischen Distanz wird vielleicht eines Tages Westeuropas heutiges Versagen mit Blick auf Jugoslawien als der Anfang vom Ende eines Teils unserer Zivilisation und unseres europäischen Selbstverständnisses angesehen werden. Die zunehmende Aversion gegenüber „Europa“ ist nicht zuletzt auch durch diese Unfähigkeit zu entschlossenem, gemeinsamem Handeln verursacht. Die Flucht in nationalen und individuellen Egoismus sowie der Zerfall der politischen Verantwortung und Kultur sind Anzeichen von Niedergang und Schwäche unserer Zivilisation, die noch vor zwei Jahren so selbstbewußt den Niedergang der kommunistischen Welt beobachtete. Zivilisationen werden nicht nur Opfer des Untergangs durch Aggression. Sie schrumpfen und verfallen nicht selten von innen heraus, wenn der Wille zur verantwortungsbewußten Machtausübung, zur Aufrechterhaltung von Menschenrechten, Disziplin und Respekt, wenn schließlich der Wille zu aktivem und sinnvollem Leben schwindet. Der wachsende Trend zu Okkultismus, religiösem Fundamentalismus, zu politischem Extremismus oder zu kurzsichtigem materiellem Erfolg, kurz, die um sich greifende Ratlosigkeit in der jüngeren Generation zeigt, daß wir auch unter diesem Aspekt umdenken müssen.

Nach der amerikanischen und französischen Revolution vor 200 Jahren steht die atlantische Zivilisation heute inmitten einer dritten Revolution: Es gilt, den Freiheitsrevolutionen begleitend zum Erfolg zu verhelfen und gleichzeitig sich selbst zu erneuern. Daß dabei sinnvolle Hilfe zur Selbsthilfe besonders schwierig ist, wenn den Menschen und Gesellschaften über Jahrzehnte die materiellen, geistigen und psychologischen Voraussetzungen und Hilfsmittel geraubt wurden, ist offenkundig<sup>18</sup>.

18 Vgl. Hans-Joachim Maaz, *Der Gefühlsstau: Ein Psychogramm der DDR*, Berlin 1991.

---

## VI. Deutschlands neue Rolle mit Blick auf Mittel- und Osteuropa

---

War die Lieblingsrolle der Deutschen der fünfziger und sechziger Jahre die des unpolitischen Händlers, so schuf in den siebziger und achtziger Jahren die Entspannungspolitik eine neue deutsche Identität – die des moralisch engagierten Entspannungspolitikers. Wiedergutmachung und Aussöhnung wurden zentrale ostpolitische Interessen. Während noch die CDU-Kanzler von Adenauer bis Kiesinger ostpolitisch ohne eigene Prägestalt blieben und sich im klaren Freund-Feind-Raster des Kalten Krieges wohler fühlten als im komplizierten Netzwerk eines multipolaren Entspannungssystems, wurden die sozialdemokratischen Kanzler Willy Brandt und Helmut Schmidt zu Symbolgestalten deutschen Entspannungswillens. Das paradoxe Ergebnis der Entspannungspolitik der siebziger und achtziger Jahre war, daß sie in Deutschland nur begrenzt erfolgreich blieb, da die DDR ihre Politik der Abgrenzung weiterhin praktizierte. Aber diese Entspannungspolitik erweiterte den ostpolitischen und vor allem den globalen Handlungsspielraum der Bundesrepublik beträchtlich. Sie verschaffte der Bundesrepublik großes Ansehen in der Welt<sup>19</sup>.

Die zukünftige Ostpolitik des neuen vereinten Deutschlands kann deshalb auf eine große ostpolitische Tradition der alten Bundesrepublik aufbauen. Ohne ihren Platz im westlichen Bündnis zu verlassen, hat die Bundesrepublik Deutschland seit den sechziger Jahren intensiv mitgewirkt, Brücken zwischen Ost und West zu bauen. Berechenbarkeit, Standhaftigkeit und Kooperation mit den Freunden schafften eine neue deutsche außenpolitische Tradition, für die es kein Äquivalent in der Geschichte Deutschlands gibt. Gleichzeitig haben nur wenige Länder substantiell zur Entspannung zwischen West und Ost und zur Wiederannäherung der Völker Osteuropas und Westeuropas soviel beigetragen wie die Bundesrepublik. Der Aufstieg zur europäischen Entspannungsvormacht wurde zugleich zur zentralen Voraussetzung dafür, daß nach den revolutionären Veränderungen von 1989 die Mehrheit der vom Kommunismus befreiten Völker und die neuen Regierungen in Mittel- und Osteuropa sich nicht gegen die Wiedervereinigung Deutschlands stellten, sondern diese so-

gar zum Teil nachdrücklich begrüßten. Während deutsche Linksintellektuelle Schreckgespenster vom „Vierten Reich“ an die Wand malten, befürworteten Politiker, wie zum Beispiel Vaclav Havel, die Wiedervereinigung Deutschlands als einen Beitrag für Frieden, Freiheit und Fortschritt in Europa.

Seit 1990 hat die alte Ostpolitik ihre ursprüngliche Funktion verloren; eine neue Ostpolitik steht vor völlig veränderten Bedingungen. Ein neues mittel- und osteuropäisches Staatensystem ist erst im Entstehen begriffen. Bilaterale Beziehungen zu neuen bzw. wiedererstandenen Staaten müssen sich erst allmählich entwickeln. Weder die Bundesrepublik noch die Europäische Gemeinschaft haben bisher ein überzeugendes Konzept für die ostpolitischen Notwendigkeiten der nächsten Jahre entwickeln können, das an die Stelle der alten Entspannungspolitik treten könnte. Nun da der Kommunismus zusammengebrochen ist, könnte der Westen – insbesondere Deutschland – kraftvoller, selbstbewußter und zugleich genügsamer und selbstloser die Beziehungen zu den Staaten in Mittel- und Osteuropa gestalten. Hatte Deutschland zu Beginn dieses Jahrhunderts zweimal Furcht und Schrecken in Mittel- und Osteuropa verbreitet, so verkörpert es heute Hoffnung. Dort stehen die Länder an einer Weggabelung, wobei die eine zu Demokratie, Pluralismus und Integration führen könnte, die andere hingegen zum sich abgrenzenden chauvinistisch-autoritären Nationalstaat.

Nach dem Zusammenbruch kommunistischer Regime entwickelt sich in dieser Region eine außerordentliche Variationsbreite verschiedener Staats- und Regierungsformen: vom Idealtypus Demokratie über politische oder militärische, semi-autoritäre oder totalitäre Regime bis hin zu militärischen oder ideologisch geformten Diktaturen. Deshalb muß der Westen dort besonders helfen, wo demokratische Entwicklungen begünstigt werden. Eine solche Politik der Anreize soll die Länder auch zu mehr gutnachbarschaftlicher Kooperation bewegen. Wir müssen allerdings verstehen, daß aufgrund der jahrzehntelangen kommunistischen Unterdrückung zunächst die Sehnsucht nach nationaler Unabhängigkeit Vorrang hat. Aber die mittel- und osteuropäischen Staaten dürfen den gutnachbarschaftlichen und integrationspolitischen Primat in der Außenpolitik, wie von den westlichen Demokratien praktiziert, nicht nur rhetorisch mit Blick auf EG und NATO formulieren, sondern sie müssen diesen mit den unmittelbaren Nachbarn praktizieren. Nur wenn die Staaten in Mittel- und

<sup>19</sup> Vgl. hierzu Christian Hacke, *Weltmacht wider Willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1988*, Stuttgart 1988.

Osteuropa untereinander Kooperationsfreudigkeit entwickeln, kann eine integrationspolitische Perspektive mit der EG oder der NATO realisiert werden.

Aber nicht nur Hoffnung, sondern auch Angst vor westlicher Dominanz geht in Osteuropa um. Verantwortungsbewußte Ostpolitik der Deutschen bedarf deshalb großer Sensibilität. Auch gilt es, eine Dankeschuld besonders gegenüber den Ungarn, Tschechen und Slowaken abzutragen. Aber jenseits von historischen Belastungen und aktuellen Verpflichtungen gibt es nicht nur Schwierigkeiten. Die Deutschen können an jahrhundertealte Freundschaften und gemeinsame Interessen in ihren Beziehungen zu Mittel- und Osteuropa anknüpfen. Hinzu kommt die zivilisatorische Attraktivität und die entspannungspolitische Tradition sowie die wirtschaftspolitische Kraft, die in Zukunft stil- und substanzbildend in Osteuropa wirken kann, wenn wir mutig zupacken und mithelfen, anstatt beiseite zu stehen oder nach Manchester-Kapitalismus-Manier auftreten.

Der deutschen Ostpolitik könnten sich in den kommenden Jahren große Perspektiven eröffnen. Mittelfristig allerdings droht das Damoklesschwert der finanziellen Überdehnung. Umgekehrt zeigen die letzten zwei Jahre, daß die Hilfe des Westens nicht selten an engstirniger Bürokratie in Mittel- und Osteuropa ebenso scheitert wie an problematischen politischen und ökonomischen Entwicklungen der Länder selbst.

Bereits 1947 hatte George F. Kennan visionär die Probleme von heute erkannt: „Einer der gefährlichsten Momente für die Stabilität der Welt wird kommen, wenn eines Tages die russische Herrschaft anfangen wird, zu zerfallen.“<sup>20</sup> Wir stehen am Anfang dieses Prozesses, der sich in den kommenden Jahren fortsetzen und noch stärker auf die Staaten Westeuropas und die atlantische Welt auswirken wird, als wir heute annehmen. Deutschland muß auch darauf achten, daß seine eigenen ökonomischen und politischen Interessen nicht gefährdet werden. Nur ein gesundes und starkes Deutschland kann Hilfe leisten. Nüchternheit und Augenmaß sind ebenso notwendig. Deutsch-sowjetische Kooperationsgeschäfte stehen heute schon im Schatten mancher Konkurse. Die ansteigenden Wirtschaftskrisen in den ehemals kommunistischen Staaten könnten auch die deutsche Wirtschaft in Mitleidenschaft ziehen.

---

## VII. Die sicherheitspolitischen Rollen des neuen Deutschland

---

Die Integration der Bundeswehr in die NATO und der demokratische Primat der Politik haben dazu geführt, daß seit knapp vier Jahrzehnten eine revolutionäre Wende in der deutschen Sicherheitspolitik zur Überwindung und Tilgung des klassischen Machtstaatsgedankens in Deutschland geführt hat. Alle bundesdeutschen Streitkräfte sind in die NATO integriert. Deutschland hat seinen nicht-nuklearen Status schon früh vertraglich festgeschrieben. Seit den achtziger Jahren ist Deutschlands Schrittmacherrolle in der Abrüstung unverkennbar.

Deutschland hat auch militärisch entscheidend zur Sicherung der atlantischen Staatengemeinschaft beigetragen. Die Anerkennung des Primats der Politik für die deutschen Streitkräfte, ihre strikt verteidigungspolitische Ausrichtung und bündnispolitische Integration machen die Bundeswehr auch in Zukunft zu einem Instrument, das die Sicherheit Europas vergrößert. Über drei Jahrzehnte hat sie eine Völkergemeinschaft mit geschützt, die sich im Wettbewerb mit dem Kommunismus als die politisch, wirtschaftlich und zivilisatorisch stärkere Kraft erwiesen hat – ohne daß ein Schuß in militärischer Konfrontation abgegeben worden ist. Der Frieden war also tatsächlich der Ernstfall! Nach dem Ende des West-Ost-Konflikts und angesichts der Lehren aus dem Golfkrieg muß sich Deutschland, muß sich Europa allerdings auf neue Herausforderungen vorbereiten. Diese sicherheitspolitische Vorbildrolle Deutschlands wird übrigens deutlich in der Bitte vieler GUS- und anderer Staaten, die Reorganisation und den Neuaufbau ihrer Streitkräfte nach dem Vorbild und mit Beratung der Bundeswehr durchzuführen<sup>21</sup> – für viele ostentative Bundeswehr-Gegner vielleicht ein Anlaß zu mehr Nachdenklichkeit. Auch im Vereinigungsprozeß hat die Bundeswehr eine herausragende und konstruktive Rolle gespielt. Die Auflösung der NVA und die teilweise Übernahme bzw. Eingliederung des Personals in die Bundeswehr wurde unter schwierigen politischen und menschlichen Bedingungen auf vorbildliche Weise vollzogen, wie dies auch von ehemaligen NVA-Soldaten anerkannt wird<sup>22</sup>.

Militärische Macht wurde in der Geschichte der Bundesrepublik bisher als nachgeordnet verstan-

---

<sup>20</sup> Zitiert nach: Thomas Etzold/John Lewis Gaddis (Hrsg.), *Containment. Documents On American Policy And Strategy, 1945–1950*, New York 1978, S. 64ff.

<sup>21</sup> Vgl. Ulrich Weisser, *NATO ohne Feindbild. Konturen einer europäischen Sicherheitspolitik*, Bonn–Berlin 1992.

<sup>22</sup> Vgl. Jörg Schönbohm, *Zwei Armeen und ein Vaterland*, Berlin 1992.

den, quasi als Versicherungspolice. Krieg in Europa war im Zeitalter des Kalten Krieges zwar denkbar, aber wenig wahrscheinlich, denn die Vernichtungs-Intensität wäre hoch gewesen. Darin lag die überzeugende Logik der Abschreckung. Heute jedoch sind Kriege in Europa und an dessen Rändern wieder wahrscheinlicher geworden, die Intensität dieser Kriege wird aber geringer sein als vermutete Auseinandersetzungen zur Zeit des Kalten Krieges. Dies ist eine wenig tröstliche Perspektive, denn die wachsenden Unsicherheiten innerhalb und außerhalb Europas sowie die gleichzeitig steigende Verantwortung der UNO für die Aufrechterhaltung und Wiederherstellung von Frieden und Ordnung zwingt auch die Bundesrepublik zu einem größeren Beitrag im Rahmen der UNO. Die Bundeswehr wird nicht nur wie früher mit den Verbündeten den NATO-Raum schützen, sondern könnte auch außerhalb der NATO-Grenze friedenspolitisch tätig werden.

Das sogenannte „Out-of-Area“-Problem für den Einsatz deutscher Streitkräfte bedarf der Lösung. Über vier Jahrzehnte hat sich unser Blick konzentriert und zugleich verengt auf den Schutz des Bündnisgebietes, obwohl der Artikel 6 der NATO-Satzung lediglich das Gebiet definiert, aber keine politische Grenze für militärischen Einsatz allgemein gültig festlegt<sup>23</sup>.

Seit 1989 haben sich die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen radikal verändert. Nach dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums sind neue sicherheitspolitische Krisenlagen entstanden, die mit den traditionellen Instrumenten und Begrenzungen nicht mehr zu bewältigen sind. Die NATO – vor allem die Bundesrepublik – muß deshalb zu einem neuen Allianzverständnis kommen, das nicht nur den Fall der kollektiven Selbstverteidigung vorsieht, sondern zusätzlich neue Elemente der Bedrohung berücksichtigt und entsprechende Instrumente zur Verfügung stellt. Ohne Zweifel sind die Grenzen heute zwischen „In-“ und „Out-of-Area“ fließend geworden. Das Ende des Kalten Krieges, neue Krisen und Kriegslagen in Europa sowie neue globale Verflechtungen haben die Unterscheidungslinien verwischt. Mittel-, Ost- und Südosteuropa sind zwar formell „Out-of-Area“; politisch, wirtschaftlich und heute auch militärisch sind sie aber untrennbar Bestandteil einer europäischen Wirklichkeit, die die sicherheitspolitischen Interessen zumal der europäischen NATO-Länder berührt. In einem nahen Umfeld der wachsenden Unsicherheiten außerhalb des NATO-Bereiches kann Verantwortung nicht übernommen werden,

23 Vgl. hierzu David Law/Michael Rühle, Die NATO und das „Out-of-Area“-Problem, in: Europa-Archiv, (1992) 15–16, S. 439 ff.

wenn die alte Trennung nach „In-“ und „Out-of-Area“ nach wie vor aufrechterhalten bleibt. Angesichts der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen innerhalb und außerhalb Europas wirkt sie anachronistisch. Der fließende Übergang von innerstaatlichem Konflikt und Bürgerkrieg zu klassischer Kriegsführung ist in Jugoslawien deutlich nachzuvollziehen. Das vom Westen entwickelte Konzept der ineinandergreifenden Institutionen NATO – KSZE – EG – WEU ist konkret im Fall Jugoslawien wirkungslos geblieben.

Die NATO wie auch die EG bleiben die beiden zentralen Institutionen, in denen die Bundesrepublik außenpolitische Verantwortung mittragen muß. Sie muß diese allerdings erweitern. NATO und EG bilden weiterhin den institutionellen Doppelkern für die Lebensfähigkeit der Bundesrepublik und darüber hinaus für die atlantische Zivilisation – das herausragendste Merkmal der internationalen Staatenwelt in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts: „Die atlantische Zivilisationsgemeinschaft (ist) vermutlich die letzte Chance abendländischer Kultur“, so Hannah Arendt<sup>24</sup>. Atlantische Zivilisation darf aber nicht gleichbedeutend sein mit naiver Harmonisierung der Werte und Interessen, sondern muß für konstruktive und selbstbewußte Konfliktfähigkeit stehen – nach innen wie nach außen.

---

## VIII. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

---

Es war das Schicksal Deutschlands bis 1945, daß Machtpolitik – ohne liberal-demokratische und humane Vision – zu einer Politik von Gewalt und Unterdrückung degenerierte. Deutschland fehlte im Vergleich zu westeuropäischen und nordamerikanischen Demokratien bis 1945 eine vitale und attraktive außenpolitische Vision mit universalem Standard<sup>25</sup>. Das hat sich seit 1949 verändert. Die Bundesrepublik entwickelte sich zu einem liberal-demokratischen Staat vorbildlicher Prägung mit einer Außenpolitik, die in Stil und Substanz heute eine eigene, würdige Tradition besitzt: Integration in die atlantische Staatengemeinschaft und eine globale Vision von Frieden und Freiheit.

Die außenpolitischen Interessen und der Handlungsspielraum sowie die Rollen der Bundesrepu-

24 Hannah Arendt, Über die Revolution, München 1965, S. 278.

25 Vgl. hierzu Christian Hacke, Germany and the New Europe, in: David Calleo (Ed.), From the Atlantic to the Urals. National Perspectives on the New Europe, Arlington 1992, S. 85–108.

blik lassen sich aber auf der Grundlage der vierzigjährigen Tradition von Handelsstaat, Entspannungsvormacht in Europa und auf der Grundlage der zivilisatorischen Errungenschaften allein nicht mehr definieren. Auch reicht der außenpolitische Primat von Kooperation und Integration – wie bisher entwickelt – nicht mehr aus, um die neuen Herausforderungen zu meistern. Was fehlt, ist ein neues außenpolitisches Selbstverständnis, in dem eine neue Balance zwischen Macht und Ethik, zwischen Verantwortung und Interesse, zwischen nationalem Handlungsspielraum und globalen Verpflichtungen gefunden wird. Eine kraftvolle Diplomatie, gestützt auf den Willen, militärische Macht dann einzusetzen, wenn Diktatur und Aggression erneut um sich greifen, sind ebenso unabdingbar.

Deutschlands Außenpolitik des guten Beispiels hat in der Welt einen guten Klang. Doch die einseitige Betonung des friedlichen Verhaltens läßt vergessen, daß der Einsatz von militärischer Macht zur Wiederherstellung von Frieden und Freiheit nicht ausgeschlossen werden kann. Deutschland muß deshalb ein realistisches Verständnis für den Zusammenhang von Macht und Ethik entwickeln: „Nicht der Gebrauch der Macht verdirbt die Menschen, vielmehr geschieht dies durch Anwendung einer Gewalt, die unrechtmäßig erscheint, und durch den Gehorsam gegenüber einer Macht, die sie für angemäÙt und tyrannisch halten.“<sup>26</sup>

Verantwortliche Machtpolitik ist mehr als nur Schutzschirm für eine florierende Wirtschaft, mehr als nur eine gefällige Formel für außenpolitische Schönwetterperioden, die beide schneller zu Ende gehen können, als programmatische Friedenspostulate vermuten lassen. Deshalb muß die politische Führung, muß auch politische Bildung den Zusammenhang von Macht, Verantwortung und Interessenwahrnehmung in der Außenpolitik deutlicher machen als bisher. Nicht die Vorurteile gegenüber der Macht zu schüren, sondern diese abzubauen im Hinblick auf ein nüchternes, realitätsgerechtes Verständnis erscheint heute vordringlich: „Nichts vielleicht ist in unserer Geschichte so selten und so kurzfristig gewesen, wie echtes Vertrauen auf Macht; nichts hat sie hartnäckiger zur Geltung gebracht als das Platonisch-christliche gegen den Glanz, der der Macht eigen ist, weil sie dem Erscheinen und dem Schein selbst dient; nichts schließlich hat sich in der Neuzeit allgemeiner durchgesetzt als die Überzeugung, daß Macht korrumpiert.“<sup>27</sup>

26 Alexis de Tocqueville, Über die Demokratie in Amerika, München 1976, S. 294 ff.

27 H. Arendt (Anm. 24), S. 216 ff. Zum Problem der Macht im Sinne von Hannah Arendt s. auch Karl-Heinz Breier, Wenn die Macht unmerklich verfällt, in: Deutsches Allge-

Konrad Adenauers politische Leistung bestand darin, eine glaubwürdige Verbindung zwischen Macht und Politik geschaffen zu haben. Deshalb hat ihn Karl Jaspers zum abendländischen Staatsmann par excellence erklärt: „Für alles, was Adenauer gelungen ist, brauchte er die Macht. Um die für die Bundesrepublik und das gesamte Abendland in dieser Weltsituation an diesem Ort richtige Politik zu verwirklichen, um die Dinge in die Richtung der abendländischen Solidarität zu treiben, um der Bundesrepublik den wirtschaftlichen Aufschwung, eine neue Selbständigkeit zu verschaffen, brauchte er die Macht, für die er auf die Stimmen bei den Wahlen angewiesen ist.“<sup>28</sup>

Adenauers Nachfolger im Amt haben sich alle darum bemüht, daß Deutschland einen wirkungsvollen Beitrag zum Aufbau der atlantischen Zivilisation leistet. Seit 1989 hat sich allerdings die politische Konstellation in Europa und der Welt verändert. Vordringlich ist deshalb eine realistische Konstellationsanalyse, bei der nicht nur Ideal-, sondern auch Realfaktoren angemessen berücksichtigt werden<sup>29</sup>. Machtverschiebungen innerhalb der atlantischen Welt sowie im Ost-West-Verhältnis treten zugunsten Westeuropas und Deutschlands stärker zutage. Aber es fehlt der Mut und der Wille, diese neuen Handlungsspielräume kraftvoll, sensibel und verantwortungsbewußt zu nutzen.

Dabei muß der Attitüde „Wir sind wieder wer“ in Deutschland von Anfang an energisch begegnet werden<sup>30</sup>. Die deutsche Außenpolitik muß, ganz in der Tradition des Außenministers Genscher, durch Bescheidenheit und gleichzeitig durch diplomatische Raffinesse gekennzeichnet bleiben<sup>31</sup>. Daß Deutschland wie auch Japan und andere Staaten im Rahmen der internationalen Organisationen wie UNO, IWF und Weltbank mehr Verantwortung übernehmen müssen, ist unbestritten. Daß der deutsche Außenminister aber

meines Sonntagsblatt vom 24. April 1992, S. 14; hierzu grundsätzlich ders., Hannah Arendt zur Einführung, Hamburg 1992.

28 Karl Jaspers, Freiheit und Wiedervereinigung, München 1960, S. 87.

29 Vgl. Gottfried-Karl Kindermann (Hrsg.), Grundelemente der Weltpolitik. Eine Einführung, München 1986, S. 106 ff.; Alfred Schütz, Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt. Eine Einleitung in die verstehende Soziologie, Frankfurt/M. 1981.

30 Willy Brandt umriß Deutschlands Rolle in der Welt vordringlich: „Nationales Selbstbewußtsein ist etwas anderes als Überheblichkeit und Überschätzung des eigenen Wertes gegenüber anderen Völkern. Es ruht in einem sicheren Urteil der eigenen Kraft, Leistung und Tugend – und der eigenen Begrenztheit.“ Zit. in: Spiegel, Nr. 42 vom 12. 10. 1992, S. 21.

31 Vgl. Hans-Dietrich Genscher, Unterwegs zur Einheit, Berlin 1991.

selbst die Forderung erhebt, Deutschland müsse einen Sitz im ständigen Sicherheitsrat erhalten, zeigt, daß er sein politisches Fingerspitzengefühl noch verbessern kann. Die Forderung ist von der Sache her nicht ohne Berechtigung, denn der Rat spiegelt die Machtverhältnisse von 1945, nicht aber die von 1992 wider. Aber angelsächsische Geschmeidigkeit und Lässigkeit oder französische Raffinesse in der Tradition von Talleyrand wären angebracht gewesen. Auch sein Ausspruch „Wir wollen wieder stärker in der Weltpolitik mitmischen“ ist eher für eine deutsche Skatrunde geeignet als für die Rhetorik der internationalen Diplomatie<sup>32</sup>. Die politische Sprache ist ein hochsensibles Instrument, von dem man differenziert Gebrauch machen sollte.

Auch der Weggang des versierten außenpolitischen Beraters des Bundeskanzlers, Horst Teltchik, vor zwei Jahren hat zur Folge, daß man im Bundeskanzleramt weniger kompetent, dafür orientierungsloser agiert. Die überlegte und sensitive Führung auf der Hardthöhe allein kann den Eindruck nicht verwischen, daß die deutsche Außenpolitik, im ganzen gesehen, vor Führungsproblemen steht. Eine außenpolitisch weitgehend desinteressierte Bevölkerung, eine verschwindend kleine kompetente außenpolitische Elite, aber rapide anwachsende außenpolitische Probleme könnten zu Konstellationen führen, die Deutschland in Europa und in der Welt in schwierige Gewitterzonen bringen, ohne daß wir einen erfahrenen Kapitän oder 1. Offizier auf der Brücke haben.

Die Bundesregierung erscheint außenpolitisch kraftlos; gleichzeitig hat die parlamentarische Opposition weder personell noch programmatisch eine überzeugende Alternative anzubieten. Um nicht nur außenpolitisch handlungsfähiger zu werden, müssen die inneren Grundlagen neu strukturiert werden. Oder haben wir heute ein Ideal von politischer Führung, die Tugenden wie Recht, Ordnung, Zivilcourage und Bescheidenheit vernachlässigt? Permissive Führung in der Politik, aber auch in der Erziehung, könnten Tüchtigkeit,

32 Vgl. hierzu das Interview von Außenminister Kinkel, in: Welt am Sonntag vom 23. August 1992, sowie Claus Gennrich, Kinkel und der Sitz im Rat – Briten und Franzosen mokieren sich, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. September 1992, S. 3.

Entscheidungsfähigkeit und damit die Lebensfähigkeit von Staat und Gesellschaft langfristig gefährlich beeinflussen. Sind wir heute mit einer extrem permissiven und populistischen Form von Demokratie konfrontiert, die nicht länger in der Lage ist, Ordnung, Gerechtigkeit, Toleranz und Menschenrechte zu garantieren? Die aber auch nicht in der Lage ist, die Interessen von Staat und Gesellschaft zu definieren und durchzusetzen? Max Frisch hat in seinen Tagebüchern darauf hingewiesen, daß Mittelmaß offenbar ein zwingender Bestandteil von Demokratie ist. Aber muß es sich so intensiv ausweiten, wie es heute bei Eliten und in der Bevölkerung in wachsendem Maße zu beobachten ist?

Im Kern geht es um eine neue Balance zwischen Innen- und Außenpolitik, die allerdings nicht nur die Deutschen, sondern auch andere entwickeln müssen. Wir Deutschen haben es allerdings schwerer: Wir müssen eine schwierige Übergangsperiode im Innern bewältigen und zugleich nach außen Selbstbescheidenheit deutlich machen. Im Stil zurückhaltend, substantiell aber mutig zupackend – diese neue Balance müssen wir erst finden und akzeptieren. Es gibt für uns Deutsche nach der Vereinigung keine Nische mehr in der europäischen oder globalen Politik.

Eine krisenartige Zuspitzung der Situation könnte sich für die Deutschen dann ergeben, wenn im Inneren schwere Erschütterungen eintreten – beispielsweise durch das Zusammentreffen von nachhaltig hohen finanziellen Belastungen durch den Vereinigungsprozeß und weiterhin ungehemmtem Zustrom von Zuwanderern trotz anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, Wohnungsnot und einer nicht mehr steuerbaren Staatsverschuldung –, gleichzeitig aber Deutschland durch außenpolitische Krisen gesteuert werden muß und sogar der Einsatz von Streitkräften zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung von Frieden aufgrund von UNO-Beschlüssen zwingend wird.

Deutschland wird vermutlich schneller als erwartet mit solchen simultanen außen- und innenpolitischen Krisen konfrontiert werden, bevor es den Vereinigungsprozeß konsolidiert hat und bevor es außenpolitisch angemessen gereift ist. Weil die politische Führung – noch – nichts tut, um die Bevölkerung auf mögliche Schwierigkeiten dieser Art vorzubereiten, stehen uns unruhige Zeiten bevor.

# Aktuelle Aspekte deutscher Sicherheitspolitik

Die Überwindung des Ost-West-Duells, der Zerfall des Sowjetimperiums und die Herstellung der deutschen Einheit machten den Beginn der neunziger Jahre zum Ausgang einer Epoche der Verheißung. Ein politisches Erdbeben beseitigte betonierte Feindbilder und dämmte die Schreckensvisionen nuklearer Apokalypsen ein. Unter dem Optimismusschleier wurde jedoch bald wieder ein Kontinent sichtbar, der eigentümlich unaufgeräumt wirkt. Die große Friedens-Revolution scheint im Austrag ihrer selbst merkwürdig erstarrt: „Europa ist sicherer geworden, aber keine Insel des Friedens.“<sup>1</sup> Ethnische Konflikte, der Krieg auf dem Balkan, die politische Zerklüftung Osteuropas verstärken die Besorgnisse. Hat sich die einstige kompakte Bedrohungslage zwischen den Blöcken bloß zu einer Vielfalt neuer Risiken und Spannungslagen verformt?

Die Unwägbarkeiten solcher Herausforderungen verlangen jedenfalls von deutscher Sicherheitspolitik nicht nur in ihren militärischen Komponenten eine Doppelstrategie aus Kontinuität und Wandel, um den Umbruch als gleitende Zäsur stabilitätsfördernd zu gestalten. Kontinuität besteht laut Artikel 87a GG in der Landesverteidigung als „vorrangiger Aufgabe“ (Rühe). Ein zusätzlicher Auftrag ergibt sich aus einer „erweiterten Landesverteidigung“ (Rühe) nach Maßgabe des Artikels 24 GG. Für Aufgaben im NATO-Gebiet sollen in der Form von „Krisenreaktionskräften“ sechs bis sieben Brigaden als Sondereinheiten der teilaktiven bzw. gekaderten „Hauptverteidigungskräfte“ aufgestellt und dem Rapid Reaction Corps der NATO/ACE zugeführt werden. Der Aufbau dieser neuen Formation wurde am 2. Oktober 1992 mit feierlichem Zeremoniell in Bielefeld eingeleitet. Vorbehaltlich entsprechender politischer Entscheidungen werden zudem im Oktober 1993 zwei Bataillone für Blauhelm-Aktionen der UNO verfügbar sein<sup>2</sup>. Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, „daß das Ende der Ost-West-Konfrontation nicht das Ende militärischer Gewaltanwendung bedeutet. Der Spielraum für Diktaturen und Gewalttäter ist eher gewachsen. Streitkräfte im Dienste von Demokratien bleiben daher

zum Schutz und zur Wiederherstellung des Rechts und des Friedens unverzichtbar.“ Gerade deshalb benötige Deutschland Streitkräfte, so NATO-Generalsekretär Wörner weiter, die, implantiert in den Wirkungsverbund von NATO, WEU, KSZE, EG und Europarat, dem Ziel einer europäischen Friedensordnung verpflichtet sind<sup>3</sup>.

Ihrer Herstellung und Wahrung dient zudem das im Aufbau befindliche Europäische Korps, das, aus einer deutsch-französischen Initiative am 14. Oktober 1991 entstanden, zur Stärkung der operationellen Rolle der WEU vorgesehen ist, aber auch als besonderer europäischer Beitrag im Rahmen der NATO eingesetzt werden kann. Als Auftragsbereiche sind vorgesehen:

1. die gemeinsame Verteidigung der Verbündeten entsprechend Artikel V des Washingtoner Vertrags oder entsprechend des Brüsseler Vertrags;
2. die Aufrechterhaltung und Wiederherstellung des Friedens;
3. die humanitäre Hilfe-Leistung.

Der Primat der Landesverteidigung als Rechtfertigung für Stärke und Umfang der Streitkräfte erscheint auf den ersten Blick um so strittiger, als Verteidigungsminister Rühe selber einräumt, daß Deutschland erstmals nach langer Zeit von Staaten umgeben ist, die mit ihm ein Bündnis haben oder ihm ansonsten freundschaftlich verbunden sind. Warum dann so starke Kräfte für die Verteidigung?

Zunächst gilt wohl zweifelsfrei, daß die direkten Nachbarn der Bundesrepublik deren Grenzen durch Angriffsdrohungen nicht in Frage stellen. Gleichwohl sind Streitkräfte für zwei Fälle unverzichtbar: zum Auffangen politischer Druckwellen infolge regionaler Großkonflikte und zur Vermeidung politischer Erpreßbarkeit, d. h. zur Abwehr der Zumutung, vom handelnden Subjekt zum Objekt fremder Entscheidungen degradiert zu werden<sup>4</sup>. Den Verständnisschlüssel zu diesen denkbaren Szenarien, die bei einer Risikovorsorge nicht ausgeblendet werden dürfen, liefert die Bemerkung:

1 Volker Rühe, Die Bundeswehr der 90er Jahre, in: Das Parlament vom 4. 9. 1992.

2 Neue Aufgaben für die Bundeswehr – Rühe stellt Leitlinien seiner Planung vor, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. 9. 1992.

3 Vgl. NATO-Generalsekretär Manfred Wörner, in: Das Parlament vom 4. 9. 1992.

4 Vgl. zum Gesetzesauftrag bei entsprechenden Notstandslagen Artikel 87a und Artikel 91 GG.

kung von Außenminister Kinkel, er sähe „Europas Sicherheit in einem geopolitischen Umfeld, das sich wie ein Lavastrom ständig verändert“. Das Umfeld definiert der Minister mit der islamischen Welt und der GUS<sup>5</sup>. Diese Problemzonen können Entwicklungen nehmen, die Europa destabilisieren und deshalb eine zumindest stichwortartige Betrachtung der möglichen Konfliktodynamik sinnfällig machen. Dabei geht es um die Optimierung des strategischen Sicherheitskalküls im Sinne gebotener Wahrnehmung von realen und möglichen Krisen sowie ihrer tatsächlichen bzw. vermutlichen eventuellen Reichweiten.

Von welchem militärgeographischen und gesamtpolitischen Dispositiv hat deutsche Sicherheitspolitik heute auszugehen, wenn diese die Gesamtgewährleistung aller Maßnahmen eines Staates zu verantworten hat, damit seine Bürger gemäß ihrer Verfassungswerte, Überzeugungen und Interessen ihr Leben zukunftsfähig, stabil und möglichst angstfrei gestalten können? Wo, so heißt die Leitfrage, gibt es Vertrauens- und Machtlücken, die es sicherheitspolitisch durch Früherkennung im Sinne geostrategischer Vorsorge möglichst effektiv zu rationalisieren gilt?<sup>6</sup>

Betrachten wir aus deutscher Perspektive die sicherheitsrelevanten Segmente Europas, so gehören zweifelsfrei die im folgenden beschriebenen Faktoren und Tendenzen in die deutsche Sicherheitsplanung, wobei es – dies sei ausdrücklich angemerkt – keineswegs um den Aufbau fiktiver Bedrohungslagen geht.

---

## I. Zur sicherheitspolitischen Perzeption Osteuropas

---

Die Russische Föderation als größte Republik der GUS ist gut 50mal größer als die Bundesrepublik; sie umfaßt eine West-Ost-Ausdehnung von 9000 km. Auf diesem Gebiet von 17 Mio. km<sup>2</sup> befindet sich weiterhin die zweitgrößte Militärmacht der Welt. Vorerst bis zur Jahrhundertwende bleibt Moskau im Besitz von ca. 4000 strategischen Nuklearwaffen. Der aktuelle Rüstungsetat weist

5 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. 9. 1992, S. 14.

6 Zum umfassenden Begriff von „Sicherheitspolitik“ immer noch gültig Daniel Frei/Peter Gaupp, Das Konzept „Sicherheit“. Theoretische Aspekte, in: Klaus Dieter Schwarz (Hrsg.), Sicherheitspolitik. Analysen zur politischen und militärischen Sicherheit, Bad Honnef-Erpel 1978<sup>3</sup>. Ebenso wichtig Dieter S. Lutz, Sicherheit/Internationale Sicherheitspolitik, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, Bonn – München 1991, S. 602 ff.

80 Mrd. Rubel aus. In den Nachfolgestaaten der ehemaligen UdSSR (inklusive der noch im Baltikum, Polen und Deutschland stationierten Potentiale) befinden sich noch 3,6 Mio. Soldaten, 9000 Kampfflugzeuge, 46000 Panzer, 53000 Geschütze etc. Bei den VKSE-Beschlüssen in Helsinki (10. Juli 1992) über die künftigen Personalstärken hat sich Moskau nicht unter 1450000 Soldaten herunterhandeln lassen<sup>7</sup>. Ob die Ukraine, der zweitgrößte Staat in Europa, den bis 1994 vorzunehmenden Abbau der auf diesem Gebiet stationierten Interkontinentalraketen durchführt, ist ebenso ungewiß wie die endgültige Aufteilung der Schwarzmeerflotte und die Befehlsgewalt auf der Krim.

Ehemalige Untertanengebiete Moskaus wollen heute als Partner behandelt und als Rivalen respektiert werden. Die Reduktion der UdSSR hat ethnische, religiöse und historische Bruchlinien neu aufgeworfen und gleichzeitig so etwas wie eine „strategische Heimatlosigkeit“ Ostmitteleuropas geschaffen. Mitgliedschaften im Nordatlantischen Kooperationsrat ändern daran aufgrund der strukturellen Unverbindlichkeit noch nichts<sup>8</sup>.

Innerhalb der Russischen Föderation steigen mit dem Erstarken nationaler Bewegungen die Zerfallstendenzen. In Republiken wie Georgien, Moldowa, Aserbajdschan, Armenien und Tadschikistan herrscht offener bzw. verdeckter Bürgerkrieg. Selbstbewußt betrachten vor allem Belorußland und die Ukraine die GUS als bloße „Abwicklungsgemeinschaft“ und sabotieren deshalb den Aufbau von stabilen Koordinierungsinstrumenten für die GUS<sup>9</sup>. Eine „Konföderation kaukasischer Bergvölker“ wendet sich gegen Moskau. Kosaken formieren sich allenthalben als Milizen, um in zaristischer Manier Abtrünnige des Imperiums zu züchtigen<sup>10</sup>. Zudem bleibt der Konflikt zwischen politischer und militärischer Führung in Moskau nur leidlich verhüllt. Die seit Gorbatschow fortgesetzte Politik der vermeintlichen Preisgabe einstiger Macht und Größe, Prestigeverlust und Per-

7 Vgl. „Bulletin“, Nr. 79 vom 17. 7. 1992; Bericht zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung im militärischen Kräfteverhältnis. Berichtszeitraum 1. Juli 1990 bis 31. Oktober 1991, Deutscher Bundestag, Drucksache 12/2442, 14. 4. 1992, S. 51.

8 Vgl. Curt Gasteyer, Ein europäisches Sicherheitssystem?, in: Europa-Archiv, (1992) 17.

9 Vgl. Henning Schröder, Vereinigte Streitkräfte und nationale Armeen. Zum Wandel der sicherheitspolitischen Lage in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, in: Osteuropa. Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens, (1992) 8, S. 669 ff.

10 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 9. 1992, S. 7; Wiktor Kriwulin, Das unsichtbare Buch. Zwischen Regression und Anpassung an den Westen. Rußland und sein Unbewußtes, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 8. 1992 („Bilder und Zeiten“).

spektivlosigkeit der Armee setzen hinter eine anhaltende Duldsamkeit der Generalität ein Fragezeichen<sup>11</sup>. Sie hatte bereits ihre Hände im Spiel beim Putsch am 19. August 1991. Der Staatsstreich scheiterte offensichtlich nur am Dilettantismus der KGB-Gruppe, die Boris Jelzin festsetzen sollte. Jelzin entkam infolge von Koordinierungsmängeln und konnte an seiner berühmten Panzer-Rede vor dem „Weißen Haus“ nicht gehindert werden<sup>12</sup>.

Ob sich ein Staatsstreich wiederholt, bleibt ebenso ungewiß wie die Beantwortung der Frage, ob Rußland „nach Europa“ kommt und seine Westorientierung von Dauer sein wird. Experten warnen vor der Annahme, westliche Vorstellungen von Liberalität, Demokratie, Selbstverantwortung, Leistungsethik und Marktwirtschaft seien schlichtweg auf Rußland übertragbar. „Die Kommunisten sind“, so Johann Georg Reißmüller am 20. Mai 1992 in der Frankfurter Allgemeine Zeitung, „mit ihrer Ideologie des ‚neuen Menschen‘ fürchterlich gescheitert. Die westliche Welt muß sich vorsehen, daß sie nicht eine neue, sozusagen demokratische Version des Irrtums erfindet und an den Russen exerziert. Sie soll auf Veränderungen in Rußland hinwirken – aber mit dem notwendigen Realismus, der vor Ungeduld, unvernünftigen Forderungen und vor Illusionen warnt.“ Die Offerten des Westens zur Zusammenarbeit werden in Rußland vielfach als Bedrohung empfunden. „Gerade Moskau“, schreibt Wiktor Kriwulin, „wird heute zum Objekt eines elementaren untergründigen Hasses, zur neuen Babylonischen Hure, wo sich die ‚käuflichen Agenten‘ des Westens festgesetzt haben, die Demokraten, die Rußland angeblich ausrauben und zerstören. Die westlichen Lebensformen sind für die nationale Mentalität wie eh und je zu kompliziert und fremdartig.“<sup>13</sup> „Rußland ist heute sehr uneinheitlich. Es gibt alte Freunde, möglicherweise Gefährten im Kampf der Demokraten gegen die totalitäre Union. . . . Aber es gibt auch ein kriegerisches Rußland mit dem Erbe des imperialen Denkens, dem es in den neuen Grenzen ungewohnt ist. . . .“<sup>14</sup>

11 Vgl. Bernd Weber, Das explosive Erbe der Sowjetunion, in: Osteuropa, (1992) 8, S. 652 ff.; Roger Hamburg, Glasnost, Perestroika and the Soviet Military, in: Forum 14, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, München 1992, bes. S. 5.

12 Vgl. das Interview mit Generalstaatsanwalt Valentin Stepankow, in: Stern, Nr. 34 vom 13. 8. 1992, S. 30. Vgl. ferner Barbara Kerneck, Die Armee ist – mehr als noch vor einem Jahr – ein Staat im Staate ohne demokratische Kontrolle, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt, Nr. 33 vom 14. 8. 1992.

13 Vgl. W. Kriwulin (Anm. 10).

14 Vytautas Landsbergis, Vorsitzender des Obersten Rates Litauens, in: Politische Meinung, (1992) 274, S. 14.

Öffnung nach Westen oder Rückfall in Despotie, Konföderation oder nationale Zerklüftung stehen in Osteuropa zur Entscheidung mit jeweils schwer schätzbarem Wirkungsradius an. Nicht von ungefähr hat Finnland jüngst die Anschaffung von 64 neuen amerikanischen Jagdbombern beschlossen. Hinzu kommt der Erwerb von 90 Kampfpanzern des Typs T-72, 300 Artillerie-Geschützen, 5000t Munition, 300 Flakgeschützen etc. aus dem NVA-Erbe der Bundesrepublik. Die kleine Republik Estland will sich eine eigene Marine zulegen, während es durch eine diskriminierende Behandlung der 475 000 russischen Einwohner einen scharfen Konflikt mit Moskau riskiert. Norwegens Besorgnis wegen der Armierung der strategisch wichtigen Halbinsel Kola nimmt zu. Trotz desolater Wirtschaft entwickelt Rußland vier neue Hochleistungskampfflugzeuge, darunter ein mit dem amerikanischen Stealth-Fighter Lockheed F117A vergleichbares Muster<sup>15</sup>. Umgekehrt könnten auch die wenig geschmälernte NATO-Präsenz der USA in Westeuropa, die – wenngleich reduzierte – Fortsetzung des SDI-Programms, die Optionselastizität von NATO, WEU und Europa-Korps<sup>16</sup> die Moskauer Entscheidungsprozesse mit aggressiven Neurosen durchwuchern. Dies in der durchaus klassischen Reaktion, wonach innerer Autoritätsverlust am ehesten durch äußere Erfolge wiederhergestellt wird. Kurzum: „Deutschland ist Nachbar des Gürtels der Unsicherheit“, wie einer der besten Osteuropa-Kenner, Eberhard Schulz, resümiert<sup>17</sup>.

Dieser Gürtel verlängert sich in Richtung Süd-Ost. Rund achtzig Nationalitätenkonflikte haben Moskauer Politikwissenschaftler auf einstmalig sowjetischem Territorium ausgemacht<sup>18</sup>, von denen sich sechsundvierzig im Kaukasus und Mittelasien befinden. Hier richten sich vornehmlich im Religiösen wurzelnde politische Ideologien gegen Verwestlichung und Europäisierung. Der Kampf um die Beerbung der früheren sozialistischen Gegenmacht zum Westen kann durchaus zu einer militanten Re-Islamisierung jener Regionen führen, die Scharnier sind zwischen der russischen Südflanke und dem Iran, welcher als Wiege einer Revolutionierung der islamischen Staatenwelt fungieren könnte<sup>19</sup>. Eine antiwestlich grundierte Konflikt-

15 Vgl. Wolfdietch Hoeweler, Wann fallen Entscheidungen?, in: Luftwaffenforum, (1992) 3.

16 Vgl. General Vigleik Eide, Die militärische Dimension im Bündnis nach dem Wandel, in: NATO-Brief, (1992) 4, S. 20 ff.

17 Eberhard Schulz, Das vereinigte Deutschland und seine Nachbarn, in: Hans-Adolf Jacobsen/Boris Orlov (Hrsg.), Verpaßt Eure Chance nicht. Aspekte der deutsch-russischen Beziehungen im 20. Jahrhundert, Mainz 1992, S. 134.

18 Vgl. den Artikel von Paul Lendvai, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. 2. 1992.

19 Vgl. Udo Steinbach, Krisenherd Naher Osten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/86.

schleppe von Afghanistan bis Algier, neuerdings auch unter Einbeziehung Ägyptens, scheint sich um das Mittelmeerbecken zu legen<sup>20</sup>. Die arabische Welt will Tausende von Freiwilligen zur Unterstützung der Muslime in Bosnien bereitstellen. Auch die Türkei in ihrem besonderen regional-kulturellen Selbstverständnis könnte sich zum Protektor der Gläubigen Allahs aufwerten. Der Kampf um Mazedonien und das Kossovogebiet steht bevor, in Rumänien werden 600 000 Ungarn unruhig, auf einst sowjetischem Gebiet könnten zwei Millionen Deutschstämmige unter dem Druck der Verhältnisse noch stärker nach Westen drängen. Die Teilung der Tschechoslowakei macht deren Streitkräfte nervös, und Österreich beabsichtigt die Ausrüstung seines Bundesheeres mit modernsten Kampfhubschraubern.

Die Verbindung von Petrodollars und Islamismus und der Immigrationsdruck infolge der Hungerkatastrophen auf dem „Schwarzen Kontinent“ erheben die Mittelmeerregion samt nordafrikanischer Gegenküste zum neuen Gravitationszentrum italienischer, spanischer und französischer Sicherheitspolitik. Gerade für die Südeuropäer ist die frühere massierte Bedrohung durch den Warschauer Pakt zu einem bizarren Risiken-Tableau verformt worden, das aufgrund der spezifischen geopolitischen Konfliktlagen den Mittelmeeranrainern im NATO-Bündnis sehr komplexe multilaterale und zugleich nationalspezifische Entscheidungsräume zuweist. Hier hat die westliche Bündnisstrategie auf der Grundlage politischer Geschlossenheit und der Stärke gemeinsamen Handelns Konkordanzprobleme zu meistern und um so mehr die Kunst des Spagats angesichts unterschiedlicher Gefahrenzonen zu üben, als ja die Eigenverantwortlichkeit der Euro-Gruppe in der NATO für den europäischen Pfeiler der atlantischen Allianz wachsen soll.

---

## II. Zur sicherheitspolitischen Perzeption Westeuropas

---

Die Bundesrepublik bleibt auf den Schutz von USA und NATO dauerhaft angewiesen. Deutschland besitzt keine eigenen ABC-Waffen und kann bei ohnehin bald reduzierter Truppenanzahl

20 Vgl. die systematische Erfassung der explosiven Konfliktpotentiale in: „Herausforderung Mittelmeer – Die europäische Antwort“. Strategiepapier der Forschungsgruppe Europa unter der Leitung von Werner Weidenfeld. Vorgelegt zur Konferenz der Bertelsmann-Stiftung vom 7./8. Oktober 1991 in Barcelona, Gütersloh 1991; siehe auch Die Presse (Wien) vom 17. 8. 1992, S. 5; Neue Kronen Zeitung vom 21. 8. 1992.

(370 000) auf den Abwehrschild der atlantischen Gemeinschaft nicht verzichten. „Die NATO ist als einziges funktionierendes Sicherheitsbündnis der Garant für Frieden und Stabilität in Europa.“<sup>21</sup>

Deutsch-französische Verbände (Eurokorps) haben im Ernstfall allenfalls subsidiäre Qualität. Hinzu kommt, daß Paris seine Truppen weiterhin der integrierten Kommando-Struktur der NATO vorenthält. Die Bildung des Eurokorps und zuvor schon der deutsch-französischen Brigade erregten den Verdacht, daß Frankreich mit seiner rüstungsindustriellen Prädominanz weiter an seiner Politik festhält, den Einfluß der USA in Europa zu schwächen und für Paris eine stärkere Führungsrolle auf dem Kontinent zu sichern. Bis vor kurzem waren französische Kurz- und Mittelstreckensysteme in für Deutschland höchst ungünstiger Weise disloziert. Indessen deuten Frankreichs Rücknahme der Hades-Werfer-Brigade, die Einstellung der Atomwaffentests sowie ein seit Maastricht verstärkter Dialog mit Bonn auf Wandlungsprozesse hin. Großbritannien, das stets dann eine Tandem-Politik mit Frankreich scheute, wenn dies Washington hätte verärgern können (Londons Nein zu Frankreichs Offerte einer gemeinsamen Entwicklung von Cruise Missiles mag hier als Stichwort genügen), bleibt weiter der besonderen angelsächsischen Verbindung zu den USA verpflichtet<sup>22</sup>.

Während Italien seine Sicherheitspolitik mit seiner Funktion als NATO-Südflanke identifiziert, sucht Spanien in NATO und WEU durch bedingte Kontingentierung von Streitkräften eine Sonderrolle nach französischem Vorbild zu exerzieren, während die Benelux-Länder ihre Rückversicherung via Brüssel auf London und Washington ausrichten.

Die Umbruchlage, in der Europa seine neue Sicherheitsdoktrin definieren muß, zeigt immer noch die üblichen Tendenzen und Traditionen einer Versäulung bündnispolitischer Allgemein- und nationaler Sonderinteressen. Dies nicht zuletzt auch unter dem Druck der jeweiligen Rüstungsindustrien, denen die Beibehaltung der alten Typen-Konkurrenz im Ausrüstungsbereich ebenso angenehm wie die logistischen Kompatibilitätsgebote der neuen Wehrstrukturen willkommen sind. Von der Erhaltung des Mischkonzeptes aus supranationalen Bekenntnissen bzw. Institutionen kann ebenso ausgegangen werden wie von der parallelen Fortsetzung intergouvernementaler Sonderrege-

21 Verteidigungsminister Rüge auf der 33. Kommandeurs-tagung der Bundeswehr in Leipzig am 14. 5. 1992, in: BMVg-Material für die Presse.

22 Vgl. zum Binnenverhältnis der Bündnismitglieder Manfred Funke, Atlantisch-Europäisch-National?, in: Politische Meinung, (1991) 265.

lungen. Ein Hauptgrund dafür ist die unterschiedliche Intensität der geostrategischen Betroffenheit durch folgende Tatsachen:

1. Mit dem Ende des Kalten Krieges sind Risiken und Bedrohungslagen nicht verschwunden. Eine Parzellierung nuklearer Potentiale schafft dieselben noch nicht ab. Steinzeit-Nationalismus, politische Theologien, Fanatismus und Migrationskatastrophen sowie der Zuwachs an atomaren Schwelkenländern treffen nicht jeden Staat, jede Region unmittelbar gleich.

2. Die Großmächte Rußland, USA und China werden sich jeweils durch kollektive Sicherheitssysteme zu nichts zwingen lassen, was sie selbst nicht wollen. Sie können das Maß ihrer Sicherheitsbedürfnisse noch aus sich selbst definieren und autonom gestalten. Die USA können die NATO verlassen, die Bundesrepublik kann es nicht. Zwar heißt es im Unterstützungsabkommen vom 15. April 1982, daß „Deutsche und Amerikaner, Europäer und Amerikaner in einer Schicksalsgemeinschaft leben“, doch tun dies die USA mit singulären operativen Möglichkeiten.

3. Aufgrund der Interessenunterschiede zwischen einer atlantisch-pazifischen Weltmacht und einer gehobenen europäischen Mittelmacht kann es keine partnerschaftlichen Gleichgewichte geben. Es besteht keine Sicherheitsidentität; sie gestaltet sich vielmehr sektoral und komplementär. Aus diesem Grunde muß prinzipiell und unabhängig von vagen oder wechselnden Feindbildern die unmittelbare Landesverteidigung Hauptaufgabe der Bundeswehr bleiben, da Deutschland nicht nach seinen Vorstellungen und Notwendigkeiten einen Bündnispartner bedingungs- und vorbehaltlos in seine Dienste nehmen kann. Die Fortdauer und mögliche Vertiefung der ost- und südeuropäischen Konflikte mit einem Überschwappen (Spillover-Effekt) der Instabilitäten auf die Mitte des Kontinents stellen sich in ihrer Dramatik für Großbritannien bereits anders dar als für die Bundesrepublik, erst recht aber für die Bürger Amerikas. Solche graduell unterschiedliche Krisen-Wahrnehmung der „einheitlichen Gefahrenlandschaft“ namens Europa<sup>23</sup> verlangt besondere nationale Sicherheitsvorsorge, die dennoch davon ausgehen muß, daß sie letztlich unzureichend bleibt, wenn sie im Alleingang gestaltet wird. Schon eine Mitverantwortung für den friedlichen Wandel in Osteuropa kann ohne Deckung und Abstützung durch die USA und die UNO von Westeuropa allein nicht wirksam geleistet werden. Der Fortschritt

zum Neuen braucht deshalb Deckung durch das Bewährte, um die Wandlungsprozesse stabil zu gestalten. „Westbindung plus Ostverbindungen“ bildet wohl zunächst weiterhin die gültige Ausgangsbasis für deutsche Sicherheitspolitik<sup>24</sup>.

---

### III. Chancen und Grenzen „erweiterter“ Landesverteidigung

---

Für die Stabilisierung der neuen Sicherheitsarchitektur soll die Bundesrepublik größere Verantwortung übernehmen. Nach 40jährigem Schutz durch die westliche Allianz wird nunmehr eine moralische Bringschuld angemahnt, die indessen durchaus als friedenspolitische „Randnutzung“ für deutsche Sicherheitsstabilität optimierbar ist<sup>25</sup>. „Alle Welt erwartet von uns, daß wir unglaublich viel tun“, faßte Björn Engholm diese Erwartungen zusammen<sup>26</sup>.

Die Bonner Regierung, zumal das Verteidigungsministerium, ist vorbehaltlich gesetzlicher Klärungen zur Übernahme weiterer Aufgaben durchaus bereit. Volker Rühle definiert die „erweiterte“ Landesverteidigung in ihren möglichen Dimensionen wie folgt: „Und Frieden in Freiheit für alle Europäer wird nicht nur davon abhängen, daß Sicherheit und Stabilität vom Atlantik bis zum Ural gewährleistet werden. Sicherheit für Europa muß einschließen die breitangelegte Vorsorge gegenüber krisen- und konfliktträchtigen Entwicklungen in anderen Regionen der Welt mit allen Instrumenten, die uns politisch und wirtschaftlich zur Verfügung stehen. Die Chancen zur Friedensgestaltung in Europa werden wir nur nutzen können, wenn wir diesen möglichen Gefährdungen realistisch begegnen.“<sup>27</sup>

Diese Realitätspflicht gilt indessen nicht nur für die Krisen-Perzeption, sondern auch in gleicher Weise für die Wirkungsmöglichkeiten, die Deutschland hat. Überprüft man sie, wird angesichts eines verständlichen, indessen nicht unbedenklichen Ehrgeizes der neuen Führung im Außen- und Verteidigungsministerium so etwas wie eine Vernachlässigung des Gebots selbstbe-

---

24 Vgl. zur Staatsräson der Bundesrepublik Werner Link, Handlungsmaximen deutscher Außenpolitik im neuen Internationalen System, in: Jahrbuch für Politik, Yearbook of Politics, (1991), Halbband I, Baden-Baden 1991, S. 78 ff.

25 Vgl. Josef Isensee, Mitverantwortung in der Völkergemeinschaft, in: Ernst Koch (Hrsg.), Die Blauhelme. Im Einsatz für den Frieden, Frankfurt a. M. – Bonn 1991, S. 227.

26 Zitiert nach Süddeutsche Zeitung vom 17. 9. 1992.

27 Rede des Bundesministers der Verteidigung, Volker Rühle, am 14. 5. 1992 anlässlich der 33. Kommandeurstagung der Bundeswehr in Leipzig.

---

23 In der Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. 6. 1992 nennt der Chef des Planungsstabes im Auswärtigen Amt, Frank Elbe, den gesamten europäischen Kontinent „eine einheitliche Gefahrenlandschaft“.

wußter Bescheidenheit erkennbar. Erwartungen kommen hoch, die unserer Staatsräson illusionäre Elemente zumuten. So etwa in der Frage eines ständigen Sitzes im UN-Sicherheitsrat. Daß es sich hierbei um rhetorisches Muskelspiel handelt, zeigt folgende Überlegung: Mit Deutschland säßen neben Großbritannien und Frankreich drei Westeuropäer im Rat, die zusammen nur etwa 200 Mio. Menschen vertreten. Indien, Japan oder Brasilien würden so etwas nicht hinnehmen, geschweige denn der afrikanische Kontinent ohne einen einzigen Vertreter. Beim Gipfel der 108 Unabhängigen Staaten in Jakarta Anfang September 1992 wurde wie nie zuvor der Führungsanspruch der alten Vormächte und maßgeblichen Industriestaaten in Frage gestellt.

Vielleicht haben nicht ganz uneigennützig Schmeichelworte des Auslands von Deutschlands neuer Größe zu einem eurozentrischen Selbstbewußtsein verleitet, das die Gebote disziplinierter Ziel-Mittel-Relationen vernachlässigt. Diesen Eindruck gewinnt man auch aus einer offiziellen, an sich in großen Teilen wohlfundierten Studie des neuen Leiters des Planungsstabes im Verteidigungsministerium, Vizeadmiral Weisser, wenn dieser „der deutschen Sicherheitspolitik in den nächsten Jahren vier Schwerpunktaufgaben“ zuweist:

- „1. Die Europäischen Prozesse müssen energisch vorangetrieben werden.
2. Die transatlantischen Beziehungen verlangen neue Inhalte.
3. Deutschland soll Rußland so eng wie möglich an Europa heranzuführen.
4. Das Krisen- und Konfliktpotential in der Dritten Welt muß mit einer umfassenden Gesamtstrategie vermindert werden.“<sup>28</sup>

Zu Punkt 1 ist kritisch anzumerken, daß die Bundesrepublik kein initiatives Durchsetzungsvermögen zugunsten dieser Prozesse mobilisieren kann. Die imperativen Mängel zeigen sich z. B. überdeutlich an der anhaltenden Taubheit der westlichen Nachbarn gegenüber dem Ersuchen von Bundeskanzler Kohl, ähnlich viele Kriegsflüchtlinge aus Bosnien aufzunehmen, wie es die Bundesrepublik tut<sup>29</sup>. London benutzt weiter Brüssel, um britische EG-Politik zu betreiben. Sonderregelungen (Sozialgesetzgebung) wurden in Maastricht ebenso erzwungen wie jüngst Vorrechte für Frankreich und England bei der Müllverklappung in der Nordsee, ganz zu schweigen vom britischen Austritt aus

28 Ulrich Weisser, NATO ohne Feindbild. Konturen einer europäischen Sicherheitspolitik, Bonn - Berlin 1992, S. 208.

29 Vgl. etwa die Äußerungen von Außenminister Kinkel in: Welt am Sonntag vom 23. 8. 1992, S. 4.

dem Europäischen Währungssystem. Die Briten verweigern zudem gegenwärtig jeglichen Beitritt zum Europäischen Korps, und Bonn hat das zu akzeptieren. Hinzu kommt als Bremse der „europäischen Prozesse“ die zunehmende Europa-Unwilligkeit in der Bevölkerung und ihre tiefgreifende Entfremdung gegenüber den eigenen Regierungen, die die Europäische Union quasi zum Selbstultimatum erhoben und mit ihrer Umwidmung Europas vom Kultur- zum rechtsverbindlichen Heimatbegriff das psychische Behagen der Völker stören. Welche Kraft kann zudem von Bonn mobilisiert werden, um den Balkan, die selbstbewußte Türkei, das eigenständige Griechenland oder gar die GUS-Staaten in die europäischen Prozesse einzubinden, die bei allem subjektiven Wohlmeinen doch auch den Verdacht westeuropäischen Hegemonie-Strebens verstärken? Nicht einmal ein wirklicher Boykott der Belieferung Serbiens ist von dem angeblichen neuen Koloß Deutschland gegen viel kleinere EG-Mitglieder erreichbar.

Zweitens formuliert Admiral Weisser mit der Forderung nach neuen Inhalten des transatlantischen Verhältnisses als Ziel: „Die deutschamerikanischen Beziehungen können nur krisenstabil sein, wenn sich beide Staaten aufeinander verlassen können... Deutschland müsse bereit sein, seine Streitkräfte dort einzusetzen, wo kollektive Sicherheitsentscheidungen ihren Einsatz verlangen.“<sup>30</sup> Dies sei nicht nur Schlüssel zur Europafähigkeit der Deutschen, sondern auch Grundbedingung für eine Partnerschaft mit Amerika, die dem Imperativ von Solidarität und Fairneß gehorche.

Hier wird verschleiert, daß Amerika substantiell allein bestimmt, was ihm als kollektives Sicherheitsinteresse im Sinne praktischer Maßnahmen gilt. Der Krieg am Golf zeigte dies ebenso wie die Passivität des Pentagon im Jugoslawien-Konflikt. Eine Weltmacht hat andere Zielprojektionen („issues“) als Deutschland, das gegen Restrisiken des Schirmes der USA in ganz vitaler Weise bedarf, während die Bundesrepublik nach Zusammenbruch des Sowjetimperiums für die USA eine zwar wichtige Relais-Station zum Nahen Osten ist (war-time host support-Abkommen seit 1982), aber notfalls Washington seine logistischen Brückenköpfe auch in England oder Italien ausbauen könnte. Kurz: Deutschland bleibt ein wichtiger Partner, aber ein Junior-Partner der USA, der seine sicherheitspolitischen Wünsche in Washington vortragen, aber nicht aus eigener Kraft durchsetzungsfähig gestalten kann, wie es umgekehrt Washington direkt oder indirekt vermag. Bei der kollektiven Gestaltung einer neuen Friedensordnung können

30 U. Weisser (Anm. 28), S. 213.

viele mitwirken, aber die Welt bleibt dabei auf das Engagement Amerikas vorrangig angewiesen<sup>31</sup>.

Drittens vermag Deutschland zwar die Wünsche Rußlands, weiterhin zweitgrößte Land-, See- und Nuklearmacht der Welt, nach Kapital- und Technologiehilfe zu bedienen, es kann damit aber nicht zugleich auf den Demokratisierungsprozeß und die ethnischen Konflikte unmittelbaren Einfluß nehmen. Bonn kann nur seinen guten Dienst anbieten. Im Fall eines offenen Konfliktes zwischen Rußland und der Ukraine etwa oder einem baltischen Staat bliebe Deutschland seufzender Zuschauer ähnlich wie bislang im Jugoslawien-Krieg. Wenn Rußland „kommt“, kommt es von sich aus; mit der Fähigkeit, sich trotz gegenwärtiger Taumel-Lagen jederzeit aus eigenem Willen wieder aus europäischen Bindungen zurückzuziehen, ohne daran gehindert werden zu können. Die im START-Vertrag vom Juli 1991 mit Moskau verabredete Reduzierung von 11 000 auf 6 000 nukleare Sprengköpfe bis 1999 stellt faktisch keine qualitative, sondern eher eine quantitative Verringerung der örtlichen Bedrohungskapazität dar.

Die Entwicklung einer Gesamtstruktur für die Konfliktbewältigung der Dritten Welt, die Weisser viertens fordert, ist eine Aufgabe, die Deutschlands lediglich bescheidene Möglichkeiten geradezu hervorhebt. Selbst bei einem einheitlichen EG-Handeln von 340 Mio. Menschen stehen dem ca. 5 Mrd. entgegen mit Riesenräumen, großteils modernitätsfeindlichen Religionen, Bevölkerungsexplosionen und mehrheitlich diktatorischen Herrschaftssystemen. Die in der UNO vertretenen wirklichen Demokratien sind an vier Händen abzählbar. Ohnehin ist die „Dritte Welt“ – im Grunde eine Worthülse – wohl kaum geneigt, die Supernova eines EG-Europa mit gemeinsamer Wirtschafts-, Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), d. h. mit einer politischen sowie ökonomischen Hegemonie, hinzunehmen, die noch stärker als bisher Weltmarktpreise und Rohstoffpolitik der unterentwickelten Länder negativ beeinflussen könnte. Nicht auszuschließen ist, daß bei Herstellung eines einigen Europa machtpolitische Gegengebilde entstehen, für die sich Japan, Indien, Südamerika, Rußland und die USA als politische Magnetkerne empfehlen, um die Westeuropa begünstigenden Asymmetrien auszubalancieren und zu konterkarieren<sup>32</sup>.

31 Einen glänzenden Aufriß der globalen Problem-Dimension bietet Stefan Fröhlich, *Die USA und die neue Weltordnung. Zwischen Kontinuität und Wandel*, Bonn-Berlin 1992.

32 Vgl. im Kontext Shintoro Ishihara, *Wir sind die Weltmacht. Warum Japan die Zukunft gehört*, Bergisch Gladbach 1992. Bezeichnend ist die Anfang September in Bangkok getroffene Absprache der 15 APEC-Staaten (Asian Pacific

Die machtpolitischen Möglichkeiten der Bundesrepublik, ihre Vernetzung in vielfältigen Allianzen, die Sicherheit vor Deutschland und Sicherheit für Deutschland gewährleisten, sowie die gegenwärtigen mentalen Dispositionen der Deutschen erzwingen das nüchterne Fazit, daß Deutschland Sicherheitspolitik in Europa nicht gestalten, sondern nur mitgestalten kann. Es entscheidet dabei nicht über die verbindliche Partitur für das Konzert der Mächte, weder über das Dirigentenpult noch über die Erste Geige; es ist lediglich ein wichtiges, tragendes Orchestermitglied, ohne sich mit solistischen Aktionen herausstellen zu können. Freilich hält gerade dieser Mangel an Droh- und Erzwungungspotentialen das Niveau des Mißtrauens gegen Deutschland – abgesehen von historischen Implikationen<sup>33</sup> – niedrig. Deshalb ist die Bundesrepublik besonders beim Aufbau einer europäischen Sicherheitsgemeinschaft dazu berufen, durch Dialog, Transparenz und Zuverlässigkeit das politische Klima zu verbessern. Gespräche und Begegnungen wie z. B. zwischen polnischen und russischen Offizieren mit deutschen Berufskollegen haben bereits wichtige Fortschritte erbracht, die weit über die funktionalen Kontakte im Rahmen vereinbarter Verifikationen und Introspektionen hinaus entspannungsfördernd wirken werden.

Grundsätzlich bleibt aber für die aktive wie reaktive Sicherheitspolitik der Bundesrepublik bestimmend „unsere Unfähigkeit, uns allein zu verteidigen und unsere Abhängigkeit von Rohstoffen und Märkten in aller Welt, von freien See- und Flugverbindungen“<sup>34</sup>. So empfiehlt es das ureigene Interesse der Deutschen, im Rahmen „erweiterter“ Landesverteidigung den Schwerpunkt nicht auf die Demonstration von Stärke, sondern auf die Tugenden der primär vermittelnden politischen Gestaltungselemente für mehr Frieden zu legen, zumal sich gegenwärtig – pointiert formuliert – Deutschland in der Kontaktzone zwischen fragilem Wohlstand und möglichem Chaos befindet. Die augenblicklichen Zustände bestätigen leider die bereits im Neuen Strategiekonzept der NATO vom November 1991 formulierten Sorgen: „Risiken für die Sicherheit der Allianz ergeben sich weniger aus der Wahrscheinlichkeit des kalkulierten Angriffs auf das Hoheitsgebiet der Bündnispartner. Sie sind eher Konsequenz der Instabilitäten, die aus den ernstesten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Schwierigkeiten, einschließlich ethnischer Rivali-

Economic Cooperation) zur stärkeren Zusammenarbeit, falls der Welthandel in einzelne Blöcke zerbricht.

33 Zum Beispiel würde sich in Bosnien-Herzegowina „jede deutsche Uniform nur spannungsfördernd auswirken“ (Rühe), in: *Süddeutsche Zeitung* vom 17. 8. 1992, S. 2.

34 U. Weisser (Anm. 28), S. 206.

täten und Gebietsstreitigkeiten, entstehen können, denen sich viele mittel- und osteuropäische Staaten gegenübersehen.“<sup>35</sup>

Auf solche Konflikte mit stetiger Behutsamkeit und Umsicht moderierend einzuwirken muß Bestandteil deutscher Sicherheitspolitik mehr denn je werden, ohne sich interventionistischer Eigensucht verdächtig zu machen. Hier kann die Bundesrepublik in besonderer Weise das Wertepotential der bislang Atlantischen Gemeinschaft zum Scharnier nach Osten politisch mitgestalten gemäß der Zweckbestimmung des Bündnisses: „Auf der Grundlage der gemeinsamen Werte Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit wirkt das Bündnis seit seiner Gründung für die Schaffung einer gerechten und dauerhaften Friedensordnung in Europa.“<sup>36</sup> Die Rolle deutscher Streitkräfte kann dabei „nur“ sein, extreme Rückschläge auf diesem Weg der Konfliktabschmelzung aufzufangen. Ansonsten gilt es, mit Augenmaß und der Disziplin eines durch Katastrophen hoffentlich klug gewordenen Volkes den Friedensauftrag „mit sanfter Macht, nicht mit dem Knobelbecher“<sup>37</sup> zu gestalten. „Diese zukünftige Hauptaufgabe des Bündnisses im Krisenmanagement“, so der ehemalige Generalinspekteur Admiral Wellershoff, „wird vorrangig Maßnahmen politischer, diplomatischer und wirtschaftlicher Art“<sup>38</sup> betreffen. Dazu gehören Langmut, Überzeugungsarbeit und eine große gesellschaftliche Zustimmung zu den politischen Strategie-Vorgaben für die Streitkräfte, die indessen nicht überfordert werden sollten mit der kompromißloseren Zuweisung von heroischer Allzuständigkeit für den direkten Kampf, für humanitäre Katastrophenhilfe, für ökologische Verantwortung militärischen Handelns bis hin zum Aufbau partnerschaftlicher Beziehungen zu den Soldaten in Osteuropa<sup>39</sup>.

Um solche leistungsaristokratische Professionalität auch nur ansatzweise verbindlich machen zu können, bedarf es einer grundsätzlichen Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Bundeswehr und

Gesellschaft. Letztere sollte nicht mehr – wie vielfach beobachtbar – mit positiv gefärbtem Desinteresse die Existenz von Streitkräften irgendwie hinnehmen, sondern sie muß sich aktiv zu ihnen bekennen und aus dem Gegen- und Nebeneinander ein Miteinander werden lassen. Dialogangebote dazu kamen bislang vor allem von der Bundeswehr selbst, mit oft beschämenden Ergebnissen angesichts modischer Ignoranz und vorurteilsgetränkter Problemscheu<sup>40</sup>. Der Tugendbegriff des Dienens scheint vielen Soldaten durch eine zunehmend belastungsunwillige egoistische Gesellschaft korrumpiert, für deren Schutz man hochpräsent, hochmobil und einsatzfreudig sein soll, während spöttische Fragen nach dem verlorenen Auftrag der Bundeswehr herumzüngeln. Neu zu stellen ist auch die Frage nach der angemessenen Lastenverteilung, wenn sich das Problem einer Freiwilligenarmee bzw. der Wehrgerechtigkeit nach erfolgter Truppenreduzierung auf 370 000 Mann von dieser Gesellschaft aufbauen wird<sup>41</sup>.

---

#### IV. Problem-Profil im Ausblick

---

Die Streitkräfte der Bundesrepublik haben zwei Kernaufgaben:

1. direkte Landesverteidigung als territorialen Heimatschutz;
2. erweiterte Landesverteidigung durch Teilnahme an friedenssichernden bzw. friedensschaffenden Maßnahmen auf nichtheimischem Gebiet gemäß den einschlägigen Bündnispflichten.

Fähigkeit zum Bündnis setzt Politikfähigkeit durch Verteidigungsfähigkeit voraus<sup>42</sup>. Deren Struktur wird gegenwärtig noch durch die Auflösung der vierzig Jahre hinweg maßgeblichen Bedrohungsperzeptionen bestimmt. Den Umbruch gilt es vor allem sicherheitspolitisch zu gestalten gemäß dem Neuen Strategischen Konzept der NATO, d.h. nach Fortfall der ideologisch motivierten Machtkonkurrenz des Ost-West-Konflikts „auf niedrigst-

35 Zitiert nach U. Weisser (Anm. 28), S. 270f.

36 Vgl. Anm. 35, S. 272.

37 Ernst-Otto Czempel, Frieden schaffen – mit Waffen?, in: Der Spiegel, Nr. 37/1992, S. 48.

38 Dieter Wellershoff (Hrsg.), Frieden ohne Macht? Sicherheitspolitik und Streitkräfte im Wandel, Bonn 1991, S. 139.

39 Vgl. Hans-Adolf Jacobsen, Die Bundeswehr vor neuen Aufgaben. Kontinuität und Wandel, in: Fred W. Elser (Hrsg.), Neue Herausforderungen an die Sicherheitspolitik des vereinten Deutschland, Mainz 1992, S. 118ff; ders., Die Bundeswehr der neunziger Jahre vor neuen Herausforderungen. Versuch einer Zwischenbilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/91; ders./Hans-Jürgen Rautenberg (Hrsg.), Bundeswehr und europäische Sicherheitsordnung. Abschlußbericht der Unabhängigen Kommission für die zukünftigen Aufgaben der Bundeswehr, Bonn – Berlin 1991.

40 Vgl. Heinz Viktor Hoffmann, Demoskopisches Meinungsbild in Deutschland zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik 1991, Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation, Waldbröl 1992; Christoph Bertram, Zum Frieden bereit?, in: Die Zeit, Nr. 37 vom 4. 9. 1992.

41 Vgl. H.-A. Jacobsen, Die Bundeswehr vor neuen Aufgaben (Anm. 39), S. 102ff.

42 Vgl. dazu die Schlußbemerkungen des Generalinspektors der Bundeswehr, Klaus Naumann, anlässlich der 33. Kommandeurstagung am 14. Mai 1992 in Leipzig, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 06/1992, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.

möglichem Kräfteniveau“ militärischer Gewährleistung eine „europäische sicherheits- und verteidigungspolitische Identität“ anzustreben<sup>43</sup>. Dabei gelten im Wandlungsprozeß vom Verteidigungsbündnis hin zur Sicherheitsgemeinschaft NATO und EG/WEU als „harte“ Koordinaten, das KSZE-Dialogforum als eine „weiche“<sup>44</sup>.

Für die deutsche Sicherheitspolitik ergeben sich bis auf weiteres vier Dilemmata:

1. Die Berechenbarkeit Osteuropas ist schwierig. Kommt es zum Rückfall in imperiale oder totalitäre Despotien, entstehen aus nationalistischem Ehrgeiz weitere Explosivräume? Oder gelingt tatsächlich die Kehre hin zu stabilen demokratischen Strukturen? Eine möglicherweise erforderliche Konflikteinhegung verlangt deutsche politische Sensibilität, aber auch militärische Abschirmkräfte und ein gemeinsames Vorgehen der westlichen Allianz für den Fall grenzüberschreitender Konfliktausweitungen an den osteuropäischen Nahtstellen zum Westen.
2. Bisher hat die westliche Politik auf den strukturellen Wandel des europäischen Friedens- und Sicherheitsproblems noch nicht einheitlich reagiert<sup>45</sup>. Es bleiben beim Ausbau des europäischen Pfeilers der atlantischen Allianz zu viele nationale Sonderinteressen wirksam. Nachdem Frankreich offensichtlich seine Sicherheitspolitik stärker zu „europäisieren“ und mit Deutschland abzustimmen beginnt, verstärkt sich Londons Politik der Vorbehalte. Zudem beharren die USA bei reduzierter Truppenpräsenz und knapperem Militäraufwand auf ihrer Rolle als Weltmacht<sup>46</sup>.
3. Die Notwendigkeit von über die unmittelbare Landesverteidigung hinausgehenden möglichen Kampfeinsätzen deutscher Streitkräfte ist nach vierzigjähriger geschichtsbestimmter Zurückgenommenheit schwerlich der deutschen Bevölkerung mehrheitsfähig zu vermitteln. Wohlfeiler Populismus erachtet sogar die Streitkräfte als „Sparbüchse“ der Nation oder stellt prinzipiell die Existenzberechtigung der Bundeswehr in Frage.

43 Vgl. „Bulletin“, Nr. 128 vom 13. 11. 1991.

44 Vgl. Karl Lamers, Perspektiven europäischer Sicherheitspolitik, in: Roland Kaestner (Hrsg.), Europäische Friedens- und Sicherheitsordnung. Hamburger Beiträge zur Friedens- und Sicherheitspolitik, H. 55, 1991, S. 93.

45 Vgl. Friedensgutachten 1991, hrsg. von Johannes Schwertfeger, Egon Bahr und Gert Krell, Münster 1991; vgl. ferner Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, H. 63, 1992, S. 18.

46 Vgl. Karl Feldmeyer, Die sicherheitspolitische Rolle Amerikas nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, in: Der Mittler-Brief. Informationsdienst zur Sicherheitspolitik, 7 (1992) 2, S. 5.

4. Dies beeinträchtigt die Motivation der Soldaten um so mehr, als die Einbindung der NVA- Reste, die Veränderung der Personal- und Dienstpostenstruktur infolge der Rückführung auf 370 000 Mann, dazu die gleichbleibend mäßige Besoldung bei steigendem Leistungs- und Verantwortungsdruck die Binnenprobleme der Streitkräfte weiter auflädt. Sie erkennen den Primat der politischen Führung vorbehaltlos an, bekommen aber umgekehrt zu wenig öffentliche Anerkennung als wichtigstes und leistungsfähigstes Exekutivorgan unserer Sicherheitspolitik. Isolierung und Trotz könnten sich im Soldaten mit dem Bewußtsein verbinden, die eigentliche staatsbürgerliche Verantwortungselite in dieser res publica zu sein. Zumal Tendenzen zunehmen, daß angesichts des fortwährenden ungehemmten Immigrationsdrucks, der Destabilisierung der politischen Führungsautorität, des Verfalls unserer Rechtskultur und der öffentlichen Gesittung die Bundesrepublik selbst zum Einsatzgebiet der Bundeswehr im Geltungsfall der Notstandsgesetze werden könnte. Aber gerade solche möglichen Vorstellungen verbieten es, Sicherheitspolitik zur bloßen Angelegenheit der Streitkräfte zu verkürzen.

Sicherheitspolitik ist die umfassendste gesamtpolitische Aufgabe, die uns die Zukunft stellt. Dabei muß im Heute als Zeit zwischen den Zeiten die Krise vor allem als Chance begriffen werden; sonst würde sich dieses Jahrhundert der Nationalkriege, totalitären Verblendungen und Katastrophen verabschieden, ohne daß Hoffnung bliebe. Vernehmbarer Larmoyanz steht die Tatsache entgegen, daß die Offenheit der gegenwärtigen Situationen einen Riesenfortschritt gegenüber der Epoche des Kalten Krieges bedeutet und daß die Neubestimmung von Sicherheit keine Politik der kurzen Entschlüsse verträgt. Sie braucht Zeit zur Reife und zum festen Stand. Recht betrachtet, beweist sich an moderner Sicherheitspolitik, daß die Verantwortung für die Welt nicht mehr teilbar ist. Bezogen auf die notwendige Suche nach einer neuen Sicherheitsstruktur ist realitätspflichtig davon auszugehen, daß „Krieg und Bürgerkrieg wieder zu Mitteln der Politik geworden sind, auch der europäischen. Deutschland, gelegen an der Nahtstelle zwischen den Sphären der Stabilität und des Chaos, muß daher ein herausragendes Interesse am Aufbau einer europäischen Gemeinschaft haben, die sich den gewandelten Verhältnissen anpaßt.“<sup>47</sup> Um diese dauerhaft im Geist der UN-Charta gestalten zu können, muß deutsche Sicherheitspolitik Partner und Nachbarn so weit wie möglich für die Übernahme

47 Gregor Schöllgen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. 9. 1992.

jener Vorstellungen zu gewinnen suchen, die den Ansatzpunkt der Nachkriegstradition deutscher Außenpolitik bestimmten: „das Bemühen um Entspannung, Verständigung und multilaterale Kooperation“<sup>48</sup>.

Deutschlands Selbstverpflichtung auf diese Tugenden bleibt aussichtsreich, wenn „wir klug, mutig und vorsichtig zugleich“ handeln<sup>49</sup>. Klug, aber nicht hinterhältig, mutig, aber nicht leichtfertig, vorsichtig, aber nicht verzagend Politik gestalten,

48 Karl Kaiser, Deutschlands Vereinigung. Die internationalen Aspekte. Mit den wichtigen Dokumenten. Bearbeitet von Klaus Becher, Bergisch Gladbach 1991, S. 117.

49 Volker Rühle, Neue Akzente in der Außen- und Sicherheitspolitik, in: Sonde, (1992) 2-3, S. 83.

um die Deutschlands Staatsräson bedrängende Machtbesessenheit wie Machtvergessenheit dauerhaft und verlässlich auf Distanz zu bringen. Eine so verstandene Aufbauhilfe für den Frieden in Europa diene nicht nur dem ureigensten Sicherheitsinteresse der Bundesrepublik, sondern böte zugleich – ideell wie materiel – die Chance, den wohl bedeutsamsten Beitrag zur „Wiedergutmachung“ begangenen, aber nicht vergangenen Unrechts zu leisten<sup>50</sup>.

50 Vgl. Hans-Adolf Jacobsen, Historisches Erbe und deutsche Außenpolitik 1945 bis 1991, in: Karl Dietrich Bracher/Manfred Funke/Hans-Adolf Jacobsen (Hrsg.), Deutschland 1933-1945. Neue Studien zur nationalsozialistischen Herrschaft, Bonn-Düsseldorf 1992, S. 565.

# „Ethnische Säuberung“: Ein Mittel zur Lösung von Nationalitätenproblemen?

## I. Einführung: „Ethnische Säuberung“ heute

Eine der erschreckendsten Erscheinungen des Bürgerkriegs im ehemaligen Jugoslawien ist die Vertreibung von Menschen aus ihren Wohnungen, aus ihren Dörfern und Städten, einzig und allein zu dem Zweck, eine „ethnische Säuberung (*etničko čišćenje*)“ zu erreichen. Dieser im Krisengebiet aufgetauchte, international rasch in Gebrauch gekommene Begriff – wenngleich hier mit eindeutig negativen Kennzeichen verbunden – suggeriert etwas scheinbar Positives: Die nationale Mischsiedlung wird als die Ursache von Konfliktsituationen angesehen; diese scheinen durch „Säuberung“ oder „Reinigung“ sozusagen mit der Wurzel, also dauerhaft beseitigt zu werden. Das Ergebnis einer solchen „Säuberung“ wäre eine national homogene Bevölkerung eines Stadtviertels, eines Ortes, einer Region, ja im Idealfall ganzer Staaten.

Diese Aktionen werden – nicht nur von der serbischen Seite – mit der erklärten oder unerklärten Nebenabsicht verbunden, vollendete Tatsachen zu schaffen und dann, auf dem Umweg über das mißbrauchte Selbstbestimmungsprinzip, das jeweils eigene nationale Gebiet bzw. den Nationalstaat zu festigen und möglichst zu vergrößern. Wenn beispielsweise aus einem Gebiet, in dem Muslime, Kroaten und Serben gemischt siedeln – und das ist in Bosnien und der Herzegowina geradezu die Regel<sup>1</sup> –, die Kroaten und Muslime vertrieben werden, dann wird der serbische Anspruch auf das betreffende Gebiet durch das bloße Faktum der (wenn auch gerade erst erzielten) „reinen“ serbischen Besiedlung hergestellt.

Dieses Beispiel ließe sich natürlich auch mit ausgewechselten Bezeichnungen für die anderen Nationalitäten darlegen. Das Nachsehen haben dabei u. a. diejenigen, die über keinen eigenen konnatio-

1 Siehe die Angaben der Volkszählung von 1981 über die nationale Zusammensetzung jugoslawischer Gemeinden in: Ivan Bertić, Geografski Atlas Jugoslavije za nastavno-obrazovne programe (Geographischer Atlas Jugoslawiens für Unterrichts- [und] Bildungsprogramme), Zagreb 1988, S. 120–132.

nen Staat verfügen, so etwa die Muslime in Bosnien-Herzegowina, das ja kein moslemischer Nationalstaat ist, selbst wenn seit wenigen Jahrzehnten die Muslime – eigentlich eine religiös bestimmte Gruppe – im ehemaligen Jugoslawien als Nationalität anerkannt sind<sup>2</sup>.

Diese „ethnischen Säuberungen“ sind in der Turbulenz des gewalttätigen Geschehens in der genannten Region nicht (oder zumindest noch nicht erkennbar) das unmittelbare Ergebnis von theoretischen Konzepten oder gar vertraglichen Vereinbarungen. Solche hat es gleichwohl schon zahlreich gegeben; ja das Prinzip der „ethnischen Säuberung“ durchzieht wie ein roter Faden die Geschichte des mittleren und östlichen Europa im zwanzigsten Jahrhundert. In der folgenden Skizze soll der Ausformung dieses Gedankens<sup>3</sup> und einigen Varianten ihrer Verwirklichung nachgegangen werden<sup>4</sup>.

Die Idee, nationale Minderheitenprobleme in Nationalstaaten dadurch zu beseitigen, daß man die jeweiligen Bevölkerungen – wie schon zu Beginn der zwanziger Jahre formuliert worden ist – „entmischt“, also Minoritätengruppen entweder in das sogenannte Mutterland aussiedelt oder einen Austausch von Siedlungen gegenseitiger Minderheiten zwischen mehreren Ländern veranstaltet<sup>5</sup>, ist wohl zum ersten Mal ausdrücklich von dem Schweizer Anthropologen und Völkerkundler Georges Montandon im Ersten Weltkrieg formuliert worden. Dieser hat 1915 in einer Broschüre aufgrund der Beobachtung, daß die Nationalität in der gegenwärtigen Epoche das leitende Prinzip sei, gefolgert, eine Wiederholung von Kriegen wie dem da-

2 Vgl. Pedro Ramet, Die Muslime Bosniens als Nation, in: Andreas Kappeler/Gerhard Simon/Georg Brunner (Hrsg.), Die Muslime in der Sowjetunion und in Jugoslawien, Köln 1989, S. 107–114.

3 Und zwar im Sinne der Titelformulierung einer jiddischen Broschüre von Mark Venianovich Vishnyak, Dos transferirn bafelkerungen vi a mitl tsu farentfern [beantworten] di problem fun minoritetn, New York 1942.

4 Vgl. Joseph B. Schechtman, Postwar Population Transfers in Europe, 1945–1955, Philadelphia 1962, Annex: „Pro and Contra Population Transfer“, S. 389–396.

5 Vgl. eine Vorstudie des Verfassers dazu: Nationale „Entmischung“ und Zwangswanderungen in Mittel- und Osteuropa 1938–1948, in: Westfälische Forschungen, 39 (1989), S. 383–392; eine Monographie zum Thema ist in Vorbereitung.

mals gegenwärtigen müsse und könne durch folgende Ausgestaltung des Staatensystems verhindert werden<sup>6</sup>: „Nach der Festlegung einer (wenn möglich) natürlichen Grenze durch die *massive Verpflanzung*<sup>7</sup> von Nichtangehörigen der Nation oder von solchen, die dafür erklärt werden, in Gebiete jenseits der Grenze, ferner durch das Verbot des Eigentumsrechts oder selbst des Aufenthaltsrechtes für Ausländer in den Grenzprovinzen.“<sup>8</sup> Montandon verband dies mit recht konkreten Vorstellungen, wie die Staaten in Europa in ihren neuen Grenzen durch die von ihm so genannte *transplantation massive national* zu „reinigen“, sozusagen zu homogenisieren seien.

---

## II. Die Vereinbarungen von Lausanne 1923 – ein Muster für Bevölkerungsaustausch?

---

Im konfessionellen Zeitalter der frühen Neuzeit war es die herrschende Leitideologie der Religion oder Konfession, die zur Umsiedlung und Vertreibung von Andersgläubigen führen konnte, z. B. von Juden oder Protestanten; im nationalen Zeitalter, also seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, übernahm diese Rolle das Nationalitätsprinzip.

So wurden in der Ära der Balkankriege unmittelbar vor dem Ersten Weltkrieg im Südostwinkel Europas zwischen Bulgarien, Griechenland und der Türkei freiwillige gegenseitige Umsiedlungen von ganzen Dörfern jeweils zweiseitig vereinbart; die Austauschbevölkerungen definierte man teils noch religiös (Muslime, Orthodoxe), teils schon national (Bulgaren, Griechen, Türken). Dieser Bevölkerungsaustausch im Grenzbereich der Staaten wurde jedoch durch den Ausbruch des Ersten Weltkrieges beendet.

Eine neue Qualität gewann die Idee des Bevölkerungsaustausches im Vertrag von Lausanne zwischen Griechenland und der Türkei vom 30. Januar 1923, in dem zum ersten Mal in der Geschichte ein Zwangsaustausch der gegenseitigen nationalen Minderheiten vertraglich vereinbart worden ist: Möglichst alle Griechen sollten die Türkei, alle Türken Griechenland verlassen<sup>9</sup>.

Diese Vereinbarung ist das Ergebnis einer höchst chaotischen Situation gewesen: Der Vertrag von Sèvres zwischen der Türkei und den Alliierten war der erste und für die Zwischenkriegszeit einzige des Pakets der Pariser Vorortverträge, der wenige Monate nach Abschluß schon durch einen neuen (griechisch-türkischen) Krieg obsolet wurde. Dabei kam es zu einer gewaltsamen und wilden Vertreibung von Hunderttausenden von Griechen vor allem aus Kleinasien und Thrazien, also aus dem türkischen Nationalstaat, in den das Kerngebiet des zerfallenen übernationalen Osmanischen Reiches gerade sich zu verwandeln im Begriff war. Die vom britischen Außenminister geleiteten Verhandlungen in den Wintermonaten 1922/23 in Lausanne waren gekennzeichnet durch einen außerordentlichen Zeitdruck wegen des wachsenden Vertreibungselends.

Die Vertreter Griechenlands und der Türkei wurden von den Vertretern des Völkerbundes, vor allem vom Vorsitzenden der Konferenz, dem britischen Außenminister Lord Curzon, mit erheblicher Mühe zum Abschluß des Vertrags bewegt. Ihm lag ein Exposé des Flüchtlingskommissars des Völkerbundes, Fridtjof Nansen, zugrunde, in dem sich die klassisch gewordene Formulierung findet: „*that to unmix the populations of the Near East will tend to secure the true pacification of the Near East... an exchange of populations is the quickest and most efficacious way of dealing with the grave economic results which must result from the great movement of populations which has already occurred*“<sup>10</sup>.

Zum ersten Mal begegnen wir hier der Erkenntnis, daß nur eine Zwangsumsiedlung in kurzer Zeit zum erhofften Erfolg der Befriedung einer Region führen könne – Curzon fürchtete, daß ein freiwilliger Austausch Monate dauern und zu weiteren Konflikten und Härten führen könnte. Noch während der Verhandlungen kam es unter den Umgesiedelten zu großer Unruhe, als sie davon erfuhren, sie würden nicht mehr zurückkehren können. Daraufhin versuchten die Konferenzteilnehmer, die Verantwortung für die Idee der Zwangsumsiedlung jeweils von sich abzuschieben<sup>11</sup>, wie später auch Fridtjof Nansen<sup>12</sup>. Lord Curzon drückte in dieser Situation sein Bedauern mit den bekannten Worten aus: Ein Zwangsaustausch von Bevölkerungen sei „*a thoroughly bad and vicious solution, for which the world pay a heavy penalty for a hundred years to come*“<sup>13</sup>.

6 Vgl. Georges Montandon, *Frontières nationales: Détermination objective de la condition primordiale nécessaire à l'obtention d'une paix durable*, Lausanne 1915.

7 Im Original hervorgehoben.

8 Ebd., S. 9.

9 Vgl. Stephen P. Ladas, *The Exchange of Minorities. Bulgaria, Greece and Turkey*, New York 1932.

10 Ebd., S. 338.

11 Vgl. ebd., S. 339 ff.

12 Vgl. Public Record Office, London, Politische Korrespondenz des Foreign Office (künftig abgekürzt als „FO“): FO 371/9092 – E 1131/4/44: Report Nansens vom 5. Februar 1923.

13 Zit. bei S. P. Ladas (Anm. 9), S. 341.

Der Vertrag von Lausanne hat jedoch die Türkei und Griechenland tatsächlich einer nationalen Homogenität erheblich nähergebracht: In Griechisch-Mazedonien war beispielsweise der Anteil der Griechen von 42,6 Prozent im Jahre 1912 auf 88,8 Prozent im Jahre 1926 gestiegen<sup>14</sup>. Es hat jedoch Jahre gedauert, bis die Flüchtlinge auf beiden Seiten integriert waren; die Aktion hat verheerende finanzielle Folgen gehabt; die dauerhafte Verbesserung der griechisch-türkischen staatlichen Beziehungen ist nicht im erhofften Maße eingetreten. Dennoch galt in der Folgezeit dieser Bevölkerungsaustausch in der europäischen öffentlichen Meinung als Erfolg.

---

### III. Lösungsmöglichkeiten für Minderheitenprobleme in den zwanziger Jahren

---

Die Aktion des umfassenden griechisch-türkischen Bevölkerungsaustausches hat sich den europäischen Politikern nachhaltig – sozusagen als mögliches Verhaltensmuster – eingeprägt. Lausanne war gleichzeitig ein später und – so mochte es scheinen – letzter Akt der europäischen Friedensregelung, die 1918/19 begonnen hatte. Die zwanziger Jahre waren von einer deutlichen Konsolidierung geprägt, für die das Vertragswerk von Locarno als einprägsames Signal gelten kann.

Weitere Grenzverschiebungen und damit eventuell ein nationaler Bevölkerungsaustausch schienen nicht mehr notwendig zu sein. Für die verbreiteten Minderheitenprobleme im mittleren und östlichen Europa hatte der Völkerbund den ausgeklügelten Mechanismus des Minderheitenschutzes entwickelt, der recht und schlecht funktionierte<sup>15</sup>; die Unzufriedenheit der Betroffenen beschränkte sich auf verbale Bekundungen und steigerte sich kaum irgendwo zu Ausschreitungen oder zu internationalen Konflikten<sup>16</sup>.

14 Vgl. ebd., S. 700.

15 Aus der umfangreichen Literatur zum Minderheitenschutz vgl. Erwin Viehhaus, Die Minderheitenfrage und die Entstehung der Minderheitenschutzverträge auf der Pariser Friedenskonferenz 1919, Würzburg 1960; Bastiaan Schot, Nation oder Staat? Deutschland und der Minderheitenschutz. Zur Völkerbundspolitik der Stresemann-Ära (= Historische und landeskundliche Ostmitteleuropa-Studien, 4), Marburg 1988.

16 Diese Haltung kann man als „quietistisch“ bezeichnen; vgl. Rudolf Jaworski, Vorposten oder Minderheit? Der Sudetendeutsche Volkstumskampf in den Beziehungen zwischen der Weimarer Republik und der ČSR, Stuttgart 1977, S. 182.

1929 hat in England John S. Stephens auf drei Möglichkeiten hingewiesen, wie man mit dem Minderheitenproblem umgehen könne<sup>17</sup>: Als Methode der Wahl erschien ihm der Schutz von Minderheiten optimal. Dieser konnte unterschiedliche Formen annehmen und – so lautete die Forderung der gleichzeitigen Minderheitenkongresse – bis zu Autonomielösungen reichen. Stephens stand sichtlich unter dem Eindruck der scharfen Auseinandersetzungen um das komplizierte System des Minderheitenschutzes. Aus der Distanz von mehr als einem halben Jahrhundert seit dem vielgeschmähten „Scheitern“ des Minderheitenschutzsystems im Völkerbund und angesichts der Erfahrungen mit den Alternativen dazu wird man jedoch dieses System so charakterisieren können, wie Winston Churchill die Demokratie definiert haben soll<sup>18</sup>: als durch und durch mangelhaftes, aber immer noch das beste der vorhandenen Systeme.

Entgegengesetzt zu dieser die Minderheiten im Prinzip bewahrenden Strategie hatte einige Zeit vorher, im Dezember 1925, kurz nach der Konferenz von Locarno, der Berichterstatter über Minderheitenfragen im Völkerbund, der brasilianische Diplomat Mello-Franco, die aufsehenerregende These vorgetragen, der Minderheitenschutz diene dazu, „nach und nach die notwendigen Bedingungen vorzubereiten, um die *complète unité nationale* zu schaffen“<sup>19</sup>. Das wurde (wegen der Mehrdeutigkeit des Wortes *nation* in den europäischen Sprachen) als Forderung nach Assimilation der Minderheiten verstanden; was Mello-Franco meinte, war freilich eher Identifikation der Minderheiten mit dem Staat, in dem sie lebten, „*to become loyal citizens of the state*“. Gleichwohl: Assimilation im Sinne einer Angleichung auch der kulturell-sprachlichen Identität der Minderheiten an die herrschende Staatsnation spukte in manchen Köpfen als die zweite Möglichkeit, mit dem Minderheitenproblem umzugehen.

Stephens knüpfte an diese zweite Perspektive eine dritte an: „*to exchange populations*“. Er bezeichnete diese Möglichkeit allerdings als „*a remedy so drastic when attempted in the Near East that one shudders at the thought of its application to European peoples so much more firmly rooted*“<sup>20</sup>. Der Entmischungsgedanke war also in den zwanziger

17 Vgl. John S. Stephens, *Danger Zones of Europe. A study of National Minorities* (= Merttens Lecture on War and Peace, 3), London 1929.

18 „Democracy is the worst form of government except all those other forms that have been tried from time to time.“ Rede im Unterhaus am 11. 11. 1947, zit. in: J. M. and M. J. Cohen, *The Penguin History of modern Quotations*, London 1980<sup>2</sup>, S. 74.

19 Zit. in: B. Schot (Anm. 15), S. 16

20 J. S. Stephens (Anm. 17), S. 31f.

Jahren noch nicht tot; es gab jedoch erhebliche Zweifel, ob sich die quasi orientalische Lösung des griechisch-türkischen Transfers auf Mitteleuropa werde übertragen lassen.

#### IV. Grenzveränderungen und Bevölkerungsaustausch am Vorabend des Zweiten Weltkriegs

Eine vierte Alternative, die John S. Stephens allerdings nicht erwähnte und die ihm und vielen Zeitgenossen in der Ära einer scheinbaren Stabilität vielleicht als nicht mehr realistisch erschien, war die Änderung der Staatsgrenzen. Zehn Jahre später war diese Option an der Tagesordnung der mitteleuropäischen Politik. Hitler hatte nach seiner Machtübernahme begonnen, das Versailler Staatensystem zu zerstören und damit vor allem die Grenzen in Mitteleuropa zu korrigieren.

Die erste größere dieser Korrekturen war der Anschluß Österreichs im März 1938. Das Deutsche Reich erhielt nun gemeinsame Grenzen u. a. mit Italien. Jenseits des Brenners aber hatte die faschistische Regierung bisher in geradezu klassischer Weise die deutschsprachigen Südtiroler einem scharfen assimilatorischen Druck unterworfen. Dieses potentielle Hindernis der Achsenfreundschaft zwischen Rom und Berlin sollte nun beseitigt werden. Der Slogan „Ein Volk, ein Reich, ein Führer“ konnte aber hier nicht nach dem Muster des Abkommens von München angewandt werden, wo im Herbst 1938 unter Assistenz Mussolinis und der Westmächte ein Minderheitenproblem durch Lostrennung von erheblichen Teilen der Tschechoslowakei und deren Anschluß an das Deutsche Reich „gelöst“ wurde<sup>21</sup>.

So ist statt dessen in Südtirol zum ersten Mal nach Lausanne – also nach einer Pause von 15 Jahren – wieder das Modell des durch internationale Abmachungen in Gang gesetzten Bevölkerungstransfers verwirklicht worden; diese Aktion sollte eine Lawine von Umsiedlungen einleiten, die dann in den vierziger Jahren Millionen von Menschen erfaßte.

Die Verantwortung für diese Umsiedlung ist oft allein der faschistischen Regierung Italiens zugeschoben worden<sup>22</sup>. Schon seit 1923 und unter deut-

licher Inspiration durch das Ergebnis von Lausanne waren jedoch im deutschen Auswärtigen Amt Pläne ventiliert worden, das Südtirol-Problem durch Umsiedlung zu lösen. Solche Vorstöße wurden damals aber nicht weiter verfolgt. Auch Adolf Hitler hatte schon 1932 darüber nachgedacht, daß „aus staatspolitischen Gründen“ die Südtiroler entweder italianisiert oder ausgesiedelt werden müßten. Seit dem Herbst 1937 und vor allem nach dem Anschluß Österreichs wurden dann zwischen Berlin und Rom Umsiedlungspläne erörtert und 1939 – nach dem Münchener Abkommen – wieder aufgenommen.

Die Verhandlungen – auf deutscher Seite von der SS geführt – zogen sich von Mitte 1939 bis in die ersten Wochen des Zweiten Weltkrieges hin und kamen erst im Oktober 1939 einigermaßen zum Abschluß<sup>23</sup>. Die beginnende Umsiedlung stand im Kreuzfeuer eines ideologisch-propagandistischen Kampfes zwischen „Option“ für das Deutsche Reich oder „Dableiben“ in der Heimat; die interessierten Gruppen versuchten die Südtiroler auf die eine oder andere Seite zu ziehen, aber die zunächst vorgesehene Gesamtumsiedlung wurde im Laufe der Zeit immer mehr in den Hintergrund gedrängt.

Die Umsiedlung der Südtiroler hat, so wenig eigentlich Dauerhaftes herausgekommen ist (nach dem Krieg kehrten die Südtiroler meist in ihre Heimat zurück), doch eine Signalfunktion als eine Art von Prototyp einer solchen Umsiedlung in Mitteleuropa gehabt. Die Lösung eines nationalen Minderheitenproblems durch Bevölkerungsaustausch war durch das Experiment Südtirol abermals in Erinnerung gerufen worden, und es scheint, als hätten fortan europäische Politiker sich dieses Modells immer wieder in Krisensituationen entsonnen. Der größte mögliche Krisenfall, der drohende Kriegsausbruch zwischen Deutschland und Polen, zeigt das in seinem Vorfeld recht deutlich.

Schon am 18. August 1939 hatte der britische Konsul aus Kattowitz eine Anfrage des Foreign Office, „*whether he thought that there was any possibility of a solution by exchange of population*“, unter Hinweis auf die gemischte Siedlungsstruktur in Oberschlesien verneint<sup>24</sup>. Als sich die Situation einige Tage später weiter zuspitzte, versuchte der britische Botschafter in Berlin, Henderson, die Idee des Bevölkerungsaustausches dem dortigen polni-

21 Auch im Münchener Abkommen sind freilich Regelungen für einen „Austausch der Bevölkerungen“ vereinbart worden. Vgl. Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik 1915–1938 (ADAP), Serie D, Band 2, Baden-Baden 1950, Dokument Nr. 675.

22 Zur Kritik an dieser Meinung vgl. Leopold Steurer, Südtirol zwischen Rom und Berlin 1919–1939, Wien–München–

Zürich 1980; vgl. ferner Option – Heimat – Opzioni. Eine Geschichte Südtirols. Una storia dell' Alto Adige. Katalog zur Ausstellung des Tiroler Geschichtsvereins, Bozen 1989.

23 Insgesamt gab es zwischen Sommer 1939 und 1942 über 20 deutsch-italienische Verträge über die Umsiedlung der Südtiroler.

24 FO 371/23026 – C11649/54/18.

schen Botschafter nahezubringen: Er möge dem deutschen Außenminister vorschlagen „*as the sole method of terminating minority disputes an exchange of populations on the same but much easier lines as in South Tyrol*“<sup>25</sup>. Henderson drängte jedoch an diesem Tag vergeblich. Am 27. August schließlich, nur fünf Tage vor Kriegsausbruch, berichtete Henderson, er habe, als „Herr Hitler“ von seiner Entschlossenheit gesprochen habe, die „mazedonischen Zustände an seiner (d. h. der deutschen Ost-)Grenze“ zu beseitigen, sofort zugestimmt, „*that the nationality idea being so strong today, the exchange of populations was a very useful solution*“<sup>26</sup>. Ein solcher Austausch ist jedoch, wie bekannt, vor dem nicht mehr zu verhindernden Kriegsausbruch nicht mehr zustande gekommen.

---

## V. Krieg und Umsiedlungen im Herrschaftsbereich Hitlers

---

Die Zwangsvorstellung, daß die Nationalstaatsgrenzen mit den ethnographischen in Übereinstimmung gebracht werden müßten, war offensichtlich auch im Zweiten Weltkrieg bei beiden gegnerischen Seiten verbreitet. So hielt Hitler einen Monat nach Kriegsbeginn, am 6. Oktober, nach dem „Blitz“feldzug in Polen und nach dessen neuerlicher Teilung, eine Rede im Deutschen Reichstag, die streckenweise ganz dem geschilderten Denkmodell folgte: Die neue Reichsgrenze müsse „den historischen, ethnographischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten gerecht“ werden. Die „wichtigste Aufgabe aber“ sei es, „eine neue Ordnung der ethnographischen Verhältnisse“ herzustellen, „das heißt eine Umsiedlung der Nationalitäten so, daß sich am Abschluß der Entwicklung bessere Trennungslinien ergeben, als es heute der Fall ist“. „Der ganze Osten und Südosten Europas“, so fuhr Hitler fort, sei „zum Teil mit nicht-haltbaren Splintern des deutschen Volkstums gefüllt. Gerade in ihnen liegt ein Grund und eine Ursache fortgesetzter zwischenstaatlicher Störungen... Es gehört daher zu den Aufgaben einer weitschauenden Ordnung des europäischen Lebens, hier Umsiedlungen vorzunehmen, um auf diese Weise wenigstens einen Teil der europäischen Konfliktstoffe zu beseitigen.“ Soweit paßt dieser Text genau in das auch in der englischen Politik verbreitete Argumentationsmuster. In der Begründung, die Hitler gab, fanden sich freilich

alsbald die bekannten Motive des Rassegedankens, der Höherwertigkeit des deutschen Volkes, der „Ordnung und Regelung des jüdischen Problems“ und des „Lebensraums im Osten“ wieder<sup>27</sup>.

Diese Rede Hitlers bildete das propagandistische Vorspiel zu einer neuen Lawine von Umsiedlungen deutscher Bevölkerungsgruppen aus osteuropäischen Nachbarstaaten unter der Devise „Heim ins Reich“. In den folgenden Monaten wurden mit diesem Ziel mit den osteuropäischen Nachbarstaaten 15 Umsiedlungsverträge abgeschlossen, die sämtlich die sogenannte „Heimführung“ deutscher Bevölkerungsgruppen betrafen<sup>28</sup>.

Als die Umsiedlung der Südtiroler sich in der ersten Planungsphase befand – der Krieg war damals noch nicht vom Zaun gebrochen –, hatte der SS-Führung ein Zwei-Phasen-Modell vorgeschwebt: Zunächst sollten die Umsiedler vorläufig im Reich untergebracht werden, und wenn dann neue Gebiete im Osten zur Verfügung stünden, sollten die Südtiroler dort angesiedelt werden. Die Deutschbalten, die wenige Wochen später aufgrund von Verträgen zwischen dem Reich und den baltischen Staaten umgesiedelt wurden, wurden bereits – statt ins Reich, wie sie bei der Abreise aus dem Baltikum meinten – ohne Umweg in die neueroberten Ostgebiete geleitet<sup>29</sup>.

Jetzt wurde erstmalig eine neue Verschärfung des Umsiedlungsmodells praktiziert: Um Platz für die Umsiedler aus dem Baltikum zu schaffen, wurden in überstürzten und exzessiv inhumanen Aktionen Polen massenweise aus dem Warthegau ins Generalgouvernement vertrieben bzw. deportiert. Es wurde damals verwirklicht, was Rauschning in seinen weitgehend fiktiven Gesprächen mit Hitler als die „Technik der Entvölkerung“ bezeichnet hat<sup>30</sup>.

---

27 Der großdeutsche Freiheitskampf. Reden Adolf Hitlers vom 1. September 1939 bis 10. März 1940, München 1942, S. 67–100, hier S. 82 f.

28 Vgl. Hellmuth Hecker, Die Umsiedlungsverträge des Deutschen Reiches während des Zweiten Weltkrieges (= Werkhefte der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg, 17), Hamburg 1971.

29 Vgl. Dietrich A. Loeber (Hrsg.), Diktierte Option. Die Umsiedlung der Deutsch-Balten aus Estland und Lettland 1939–1941. Dokumentation, Neumünster 1972; Jürgen von Hehn, Die Umsiedlung der baltischen Deutschen – das letzte Kapitel baltisch-deutscher Geschichte (= Marburger Ostforschungen, 40), Marburg 1982.

30 Vgl. Hans Lemberg, Flucht und Vertreibung in der Zeit des Zweiten Weltkriegs, in: Geflohen und vertrieben. Augenzeugen berichten. Nach der Fernseh-Dokumentation „Flucht und Vertreibung“ von Eva Berthold und Jost v. Morr, hrsg. von Rolf Mühlfenzl, Königstein/Ts. 1981, S. 126–139. Zur NS-Polenpolitik s. das schon klassische Werk: Martin Broszat, Nationalsozialistische Polenpolitik 1939–1945 (= Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 2), Stuttgart 1961.

25 FO 371/3207 – C12058/54/18.

26 Ebd. Vgl. ADAP, Serie D, Bd. 7, Baden-Baden 1956, Nr. 265, S. 234.

Diese Umsiedlung wurde dadurch besonders brutalisiert, daß zusätzlich zu dem für die NS-Polykratie ohnehin charakteristischen Wirrwarr von beteiligten Organisationen – so die Volksdeutsche Mittelstelle, die diversen Parteistellen, die Polizei, die Wehrmacht usw. – neue Organisationen eingerichtet wurden, wie die UWZ (Umwandererzentrale), vor allem aber dadurch, daß die Oberleitung des Umsiedlungswesens der SS Heinrich Himmler unterstellt wurde, der sich einen Tag nach der zitierten Hitlerrede zum „Reichskommissar zur Festigung des deutschen Volkstums“ (RKFDV)<sup>31</sup> ernennen ließ. Damit bemächtigte sich der ausgedehnte SS-Apparat des Umsiedlungswesens in einer zwar oft widersprüchlichen und unkoordinierten Weise, aber mit der für die SS charakteristischen zynischen Menschenverachtung.

Man kann die An-, Aus- und Umsiedlungsaktionen im deutschen Machtbereich in drei Phasen periodisieren:

- 1939–41: die Phase der Neuordnung, in der planlos und improvisiert gehandelt wurde;
- 1941–43: die Phase der Aktionen nach Planungen;
- 1943–45: die Rückzugsphase, in der bis zum Kriegsende immer neue Umsiedlungen in Gang gesetzt wurden; z.B. noch 1944 die der Schwarzmeerdeutschen, die ins Wartheland transportiert wurden, wo ihre Umsiedlung sich bald in eine Flucht vor der herannahenden Front verwandelte.

In dieser relativ kurzen Zeit hatte das von den deutschen Organen veranstaltete Herumsiedeln – das Wort sei gestattet – im östlichen Europa eine große Variationsbreite, in der es auch wohlorganisierte Rückführungen, ja Hof-zu-Hof-Umsiedlungen zwischen Deutschen und Polen mit vorgesehenem Wertausgleich<sup>32</sup> gab; häufiger waren freilich die willkürlichen oder von vornherein unmenschlichen Austreibungsaktionen, in denen die planmäßige Deklassierung der Bevölkerungen besetzter Länder, besonders der polnischen, sowie das System der Zwangsarbeit bis hin zum Genozid der „Lösung der Judenfrage“ und der Konzentrationslager reichte<sup>33</sup>.

31 Vgl. R. L. Koehl, RKFDV. German Resettlement and Population Policy 1939–1945. A history of the Reich Commission for the Strengthening of Germanism, Cambridge 1957.

32 Für diese Mitteilung danke ich Herrn Alexander Dolezalek, Vlotho.

33 Vgl. dazu u. a. Janusz Sobczak, Hitlerowskie przesiedlenia ludności niemieckiej w dobie II wojny światowej (Die Hitlerschen Umsiedlungen deutscher Bevölkerung während des 2. Weltkriegs), Poznań 1966; Czesław Łuczak (Hrsg.),

Umsiedlungen fanden übrigens nicht nur in Osteuropa statt. Das Bestreben, die durch Eroberung weit gewordenen Grenzen des Großdeutschen Reichs durch die Ausweisung oder Eindeutschung von nichtdeutschen Bevölkerungsgruppen und durch das Nachziehen von Deutschen von anderswoher aufzufüllen, gab es auch im Westen (in ElsaßLothringen)<sup>34</sup> oder im Süden (in den von Jugoslawien annektierten Gebieten, wo Slowenen ausgesiedelt wurden)<sup>35</sup>; ja auch unter den Verbündeten des Deutschen Reichs hat es Bevölkerungsaustausch gegeben: zwischen Bulgarien und Rumänien, zwischen Kroatien und Serbien usw.

In der Phase der Planungen kam es zu grundsätzlichen Zukunftsprojekten wie dem berüchtigten „Generalplan Ost“<sup>36</sup>, in dem die Neuordnung Osteuropas für die Nachkriegszeit ins Auge gefaßt wurde. Der Tenor dieser Planungen wurde von Karl Hermann Frank 1941 knapp im NS-Jargon so zusammengefaßt: „Umvolkung der rassistisch Geeigneten, Aussiedlung von rassistisch Unverdaulichen, Sonderbehandlung destruktiver Elemente, Neubesiedlung dadurch freigewordenen Raumes mit frischem deutschem Blut.“<sup>37</sup>

Es gab aber auch Planungen, die sofort in die Tat umgesetzt wurden. Das groteskste Beispiel war wohl die Aktion, in der das Gebiet um Zamość in einer Art von Laboratoriumsversuch<sup>38</sup> durch Aussiedlung von Polen und Ukrainern sowie Neuansiedlung von Deutschen und anderen, aber auch durch die sogenannte Wiedereindeutschung von längst an die polnische Umgebung assimilierten Familien, die von früheren deutschen Einwanderern abstammten, in einen Teil einer vorgesehenen deutschen „Siedlungsbrücke“ verwandelt werden

Wysiedlenia ludności polskiej na tzw. ziemiach wcielonych do rzeszy 1939–1945. Wybor źródeł (Aussiedlung polnischer Bevölkerung in den sogenannten eingegliederten Reichsgebieten 1939–1945. Quellenauswahl), Poznań 1969.

34 Vgl. Alfred Wahl, Les Expulsions en Alsace et en Lorraine (1940–1944), in: *Studia Historiae Oeconomicae* (Poznań), 8 (1973), S. 107–116; (im selben Heft auch weitere Aufsätze zum Themenbereich).

35 Vgl. Tone Ferenc, Die Massenvertreibung der Bevölkerung Jugoslawiens während des Zweiten Weltkrieges und der mißglückte Plan einer Ansiedlung von Slowenen in Polen, in: ebd., S. 51–76.

36 Vgl. Rolf-Dieter Müller, Hitlers Ostkrieg und die deutsche Siedlungspolitik. Die Zusammenarbeit von Wehrmacht, Wirtschaft und SS, Frankfurt 1991, S. 83 ff.

37 Zit. in: Karl Drechsler/Gerhard Hass/Wolfgang Schumann, Zwangsaussiedlung und Germanisierung in den Kriegszielplanungen der faschistischen deutschen Monopolbourgeoisie, in: *Studia Historiae Oeconomicae* (Poznań), 8 (1973), S. 35–49, hier: S. 41.

38 Vgl. Czesław Madajczyk (Hrsg.), Zamojszczyzna – Sonderlaboratorium SS. Zbiór dokumentów polskich i niemieckich z okresu okupacji hitlerowskiej (Die Region Zamość – Sonderlaboratorium der SS. Sammlung polnischer und deutscher Dokumente aus der Zeit der Hitlerschen Okkupation), 2 Bde., Warszawa 1977.

sollte, die vom Baltikum bis Siebenbürgen reichen sollte. Spätestens jetzt merkte man, daß die Umsiedlung der Deutsch-Balten in dieser Hinsicht ein Fehler gewesen war. Die Zamość-Aktion war wegen des Widerstandes aller Betroffenen für ihre Organisatoren schon gescheitert, bevor die Rote Armee diese Region erreichte.

Die Entmischungsidee hat in der kurzen Ära der NS-Herrschaft über weite Teile Europas einen qualitativen Sprung erfahren: Sie war jetzt gekennzeichnet durch eine bisher unbekannte Mischung aus Zynismus, „wissenschaftlichem“ Herumexperimentieren mit dem Hin- und Herschieben von Menschengruppen und durch gesetzlose Brutalität. So ist durch Hitler die Hemmschwelle hinsichtlich dessen, was man mit Menschen und Menschengruppen meinte tun zu können, gegenüber den Verhältnissen der Zwischenkriegszeit ebenso gesenkt worden, wie das Grenzen-Verschieben durch ihn wieder in Schwung gekommen ist.

---

## VI. Umsiedlungspläne der Alliierten und ihre Verwirklichung

---

Auch auf der Seite der Alliierten war der Gedanke der Entmischung weiterhin lebendig. Seit dem Einsetzen der Planungen für die Nachkriegszeit, für die die Erzielung von national homogenen Staaten eines der wichtigsten Mittel erschien, Konfliktherde zu beseitigen und eine stabile Friedensordnung aufzurichten, wurden Umsiedlungen von Minderheiten vorgesehen, auch solchen, die erst bei eventuellen Grenzverschiebungen entstehen sollten.

Eine Schlüsselrolle spielte in dieser Entwicklung – die hier nicht im einzelnen verfolgt werden kann – eine Denkschrift, die auf Anforderung des Foreign Office von einer Oxforder Expertengruppe, dem „Foreign Research and Press Service“ (FRPS) im Mai 1942 erarbeitet worden war. Die Fragestellung des Foreign Office lautete: Welche Gesichtspunkte sollen bei der Grenzziehung der beiden nach dem Krieg in Ostmittel- und Südosteuropa zu errichtenden Föderationen (Polen–Tschechoslowakei und Jugoslawien–Rumänien–Bulgarien) beachtet werden? Wenn aufgrund dieser Grenzen ein Bevölkerungsaustausch ratsam erscheine, dann solle ein zweites Papier erstellt werden über „Lessons to be learnt from past exchanges of populations, particularly the Graeco-Turkish exchange and the forced removal of populations undertaken by the Germans in the Baltic States and in territory now occupied by Germany.“<sup>39</sup>

In der Vorstellung dieser offensichtlich bestens informierten Expertengruppe war in der Tat mit den im östlichen Europa vorgesehenen Grenzänderungen nahezu regelmäßig ein Bevölkerungsaustausch verbunden. In einem Anhang „Transfer of German Population“ wurden die Vorstellungen über eine Abtrennung deutscher Ostgebiete und die zu erwartenden Schwierigkeiten bei der Integration von Millionen deutscher Umsiedler ausgebreitet.

Großbritannien scheint in Hinsicht auf seine am meisten exponierte Stellung als kriegführende Macht im Zweiten Weltkrieg die wichtigste Rolle in der alliierten Planung für die Nachkriegszeit gespielt zu haben; erst gegen Kriegsende haben die Vereinigten Staaten die Führung auf westlicher Seite übernommen<sup>40</sup>. Die „Erfindung“ des Gedankens der Vertreibung der Deutschen nach dem Krieg ist gerade von deutschen Vertriebenen vor allem zwei Akteuren angelastet worden: Stalin und dem tschechoslowakischen Staatspräsidenten Edvard Beneš.

Daß in der Stalinschen Sowjetunion Umsiedlungspläne für das besiegte Deutschland entwickelt worden sind, erscheint als durchaus wahrscheinlich, wenn man den Massenterror im Umgang der sowjetischen Führung mit Nationalitäten im eigenen Lande während des Zweiten Weltkriegs und danach in Betracht zieht<sup>41</sup>. Das wenige, was von den sowjetischen Planungen für die Nachkriegszeit bisher sichtbar geworden ist – vor allem im Zusammenhang mit den alliierten Kriegs- und Nachkriegskonferenzen –, weist auf die Forcierung von weit über die westalliierten Pläne hinausreichenden Gebietsabtretungen Deutschlands im Osten hin. Damit war auch die Forderung nach einer Aussiedlung der Deutschen vor allem aus den an Polen oder an die Sowjetunion anzuschließenden Gebieten verbunden. Es ist aber sicher verfehlt, die Urheberchaft des Vertreibungsgedankens allein in der sowjetischen und dahinter in der perspektivisch bis ins Mittelalter zurückreichenden russischen „politischen Kultur“ zu suchen, wie das in der Nachkriegszeit gelegentlich auch von ernstzunehmenden deutschen Autoren gesehen wurde<sup>42</sup>.

40 Die Entwicklung der Umsiedlungspläne für Nachkriegseuropa in den USA hat vor allem – mit anklägerischer Absicht – dargestellt: Alfred M. de Zayas, Die Anglo-Amerikaner und die Vertreibung der Deutschen. Vorgeschichte, Verlauf, Folgen, München 1978<sup>3</sup>.

41 Vgl. dazu Robert Conquest, The Nation Killers. The Soviet Deportation of Nationalities, London 1970. Dieses Thema wird in der neuesten russischen Geschichtsschreibung im Unterschied zur früheren Tabuisierung intensiv behandelt.

42 Vgl. z.B. Gotthold Rhode, Zwangsumsiedlungen in Osteuropa vor der Oktoberrevolution, in: Geschichtliche Landeskunde und Universalgeschichte. Festschrift für Hermann Aubin, Hamburg 1950, S. 163–182.

Auch die Spur, die zu Beneš als Urheber des Gedankens einer Aussiedlung der Deutschen nicht nur aus der ČSR führt, ist gewöhnlich mit zu dickem Stift gezeichnet worden. Daß und wie sich in der tschechoslowakischen Exilregierung in London im Verlauf des Zweiten Weltkriegs im Zusammenspiel mit den tschechischen Widerstandskräften im Protektorat der Vertreibungsgedanke nach und nach entwickelt hat, ist seit geraumer Zeit bekannt<sup>43</sup>. Zunächst entstand der Plan, nach der Aufhebung des Münchener Abkommens das Problem der Minderheiten in der von Lausanne her geläufigen Weise zu regeln: durch Abtretung der fast rein deutsch besiedelten Grenzvorsprünge im Norden der Tschechoslowakei und des Egerlandes an Deutschland und einen darauf folgenden nationalen Bevölkerungsaustausch. Einer solchen Lösung glaubte selbst der Londoner Vertreter der sozialdemokratischen Sudetendeutschen, Wenzel Jaksch, teilweise zustimmen zu können<sup>44</sup>.

Erst im weiteren Verlauf des Krieges ist zu dem Aspekt der nationalen Homogenisierung der nach dem Krieg wiederzuerrichtenden tschechoslowakei der Aspekt der Bestrafung der sudetendeutschen Nazis getreten. Die Endstufe der Planung wurde dann nach dem Krieg auch verwirklicht: Wiederherstellung des tschechoslowakischen Staatsgebietes, Austreibung potentiell aller Deutschen und Ungarn.

Die Umsiedlungspläne für Ostmitteleuropa wurden von der britischen Regierung mit den ostmitteleuropäischen Exilregierungen, den Vereinigten Staaten, dem European Advisory Committee (EAC) und anderen abgestimmt. Als – fast in der Endphase der Planungen – im Dezember 1944 Churchill in einer Unterhausrede bekanntgab, Polen werde nach Kriegsende sich nach Westen ausdehnen und die dortige deutsche Bevölkerung werde „total ausgewiesen“ werden (*total expulsion*), war freilich weder die Ausdehnung dieses Bereichs noch die zeitliche Abfolge der Umsiedlungen bekannt.

43 Vgl. neuerdings dazu Jan Křen/Václav Kural/Detlef Brandes, *Integration oder Ausgrenzung. Deutsche und Tschechen 1890–1945*, Bremen 1986; Tomáš Staněk, *Odsun Němců z Československa (Die Ausweisung der Deutschen aus der Tschechoslowakei) 1945–1947*, Praha 1991 (dort Hinweise auf weitere Literatur).

44 Vgl. Detlef Brandes, *Großbritannien und seine osteuropäischen Alliierten 1939–1943. Die Regierungen Polens, der Tschechoslowakei und Jugoslawiens im Londoner Exil vom Kriegsausbruch bis zur Konferenz von Teheran* (= Veröffentlichungen des Collegium Carolinum, 59) München 1988, S. 111. Ein anderer sudetendeutscher Sozialdemokrat hat schon 1939 sich grundsätzlich gegen Umsiedlungen ausgesprochen: Walter Brüner (= Johann Wolfgang Brügel), *Umsiedlung?*, in: *Der Sozialistische Kampf* (Paris) vom 2. 12. 1939.

Unter dem Eindruck der deutschen Besatzungspolitik in Osteuropa kann man in den britischen Akten jener Zeit zwischen 1942 und 1945 gelegentlich recht drastische Vorschläge finden, so etwa den, die auszusiedelnden Ostpreußen und Oberschlesier am besten in Sibirien „verschwinden zu lassen“: „*Such a solution might please the Russians, who in any case will probably be on the spot . . . Moreover the future of these people is much less likely to attract attention and give rise to political agitation if they disappear into Siberia, instead of forming themselves into a compact and indigestible mass in Germany.*“<sup>45</sup>

Den Befürwortern der totalen Deutschenaustreibung standen allerdings gewichtige Skeptiker im Regierungsapparat entgegen. Ihr Hauptexponent war wohl der Vorsitzende des „*Interdepartmental Committee on the transfer of German Populations*“, John Troutbeck. Er und einige andere nachdenkliche Deutschlandexperten wie Con O'Neill wiesen auf die Schwierigkeiten und Risiken der Ausführung hin: Je größer die Gebietsabtretungen Deutschlands an Polen, desto größer die Gefahr eines deutschen Revanchismus. Andererseits habe es keinen Zweck, deutsche Restbevölkerungen in den Nachbarstaaten zu belassen, die Aussiedlung müsse vollständig sein<sup>46</sup>.

Je näher deren Verwirklichung rückte und je klarer die tatsächliche Kriegszerstörung bewußt wurde, desto deutlicher stellte sich das Problem, wie die zu erwartenden und bald auch tatsächlich einströmenden Massen der Flüchtlinge und Vertriebenen untergebracht und ernährt werden sollten, von einer möglichen Integration an den neuen Wohnorten ganz zu schweigen.

So wurde seit Ende 1944 immer dringender die von allen Westalliierten, zum Teil sogar von der Sowjetunion, getragene Forderung laut, die Staaten, die deutsche Bevölkerung aussiedelten, dürften dies nicht einseitig und ohne Absprache mit dem European Advisory Council bzw. den aktuellen Besatzungsverwaltungen in Deutschland tun. Die Vorstellung allerdings, der Transfer müsse sich auf mehrere Jahre erstrecken, wurde dann von der Vertreibungs-Realität des Jahres 1945 überholt.

45 Sir Orme Sargent, 28. 10. 1943. FO 371/34460 – C 11913/279/18.

46 Vgl. Lothar Kettenacker, *Krieg zur Friedenssicherung. Die Deutschlandplanung der britischen Regierung während des Zweiten Weltkriegs*, Göttingen 1989, S. 454 ff.

## VII. Höhepunkt und Ende der Umsiedlungen nach dem Zweiten Weltkrieg?

Die praktische Durchsetzung des „Transfers“ der Deutschen, vor allem aus Polen und der Tschechoslowakei, ging dann in ihrer Dramatik, in ihrer Massenhaftigkeit und Brutalität weit über die Ausführung des in London oder in Jalta und Potsdam geschriebenen Drehbuchs hinaus. Der „Transfer“ schloß unmittelbar an die panische Fluchtbewegung des Kriegsendes im wesentlichen in zwei Phasen an: der wilden Vertreibung und den nach der Konferenz von Potsdam eingerichteten Güterzugtransporten, die nach der dort aufgestellten Vereinbarung „*orderly and humane*“ sein sollten. Die Forderung nach „ordnungsmäßiger“ Abwicklung der Transporte ging vor allem auf die Unterbringungsschwierigkeiten in den Aufnahmegebieten Deutschlands zurück. Daß die Transporte weiterhin alles andere als „human“ waren, wurde in zunehmendem Maße in der britischen und amerikanischen Öffentlichkeit kritisiert. 1946 und noch im Winter 1946/47 kam es zu empörten Anfragen im britischen Unterhaus und zum Versuch, die Transporte wenigstens in der Winterzeit zu stoppen – mit nicht allzugroßem Erfolg; die Dampfwalze mußte erst zum Stehen kommen.

Wie wenig die Realität manchmal mit der Vorstellung eines geregelten Bevölkerungs-„Transfers“ übereinstimmte, kann eine Episode zeigen, die in die unmittelbare Nachkriegszeit fällt: Um vollendete Tatsachen zu schaffen und ebenso den Rückstrom von Millionen deutscher Flüchtlinge über die Oder-Neiße-Linie nach Ende der Kampfhandlungen zu verhindern wie auch um interalliierten Abmachungen zuvorzukommen, hatte die polnische Armee schon seit Anfang Juni 1945 eine Militärsiedlung entlang dieser Linie begonnen<sup>47</sup>. Für die an der Rückkehr gehinderten Flüchtlinge ging hier – wie auch anderswo – Flucht in Vertreibung über.

Die gewaltigen Bevölkerungsverschiebungen der vierziger Jahre (allein die Zahl der deutschen Flüchtlinge und Vertriebenen überstieg elf Millionen<sup>48</sup>) sind von einer intensiven Kontroverse in der

47 Vgl. Heinrich Mrowka, Bodenreform und Kollektivierung als Instrumente der Integration nationaler Minderheiten in Polen, in: Hans Lemberg u. a. (Hrsg.), Sowjetisches Modell und nationale Prägung. Kontinuität und Wandel in Ostmitteleuropa nach dem Zweiten Weltkrieg (= Historische und landeskundliche Ostmitteleuropa-Studien, 7), Marburg 1991, S. 244ff., Karte S. 252f.

48 Vgl. Eugen Lemberg/Friedrich Edding (Hrsg.), Die Vertriebenen in Westdeutschland, 3 Bde., Kiel 1959; Theodor Schieder (Hrsg.), Dokumentation der Vertreibung der

Publizistik begleitet worden. Darin finden sich unterschiedene Befürworter; so der wohlinformierte Bernard Newman, der schon 1943 – aufbauend auf seinem früheren Buch „*Danger spots in Europe*“ – recht vehement die Idee des Bevölkerungsaustausches vertrat. Der Hauptbeweggrund: „*The inconvenience of the few cannot be allowed to prejudice the safety of the many.*“ Die Härten müßten eben in Kauf genommen werden für den wichtigen Zweck der Befriedung<sup>49</sup>. Ex-US-Präsident Herbert Hoover befürwortete den Bevölkerungstransfer als „heroisches Heilmittel“; „die Härte des Wegbewegens“ sei zwar groß, aber sie sei „geringer als das dauernde Leid der Minderheiten und die dauernde Wiederkehr von Kriegen“<sup>50</sup>.

Ähnlich äußerte sich der frühere liberale US-Vize-Staatssekretär Sumner Welles, der Minoritäten als „ewige Bedrohung freundlicher Beziehungen zwischen den Völkern“ ansah: „Ist es nicht besser, in Hinsicht auf die entsetzliche Tragödie in Europa, der wir jetzt gegenüberstehen, mit all dem Kummer (*heartaches*) in dieser Generation fertigzuwerden, wenn er eine unmittelbare Folge der Planung einer friedlichen und glücklicheren Welt ist, und auf diese Weise neuen Kummer in den künftigen Generationen zu vermeiden?“<sup>51</sup>

Es gab auch zahlreiche Kritiker der Bevölkerungstransfers, und es hatte sie schon in den Planungsorganen der Kriegszeit gegeben. So wies Eugene Kulischer, ein Experte für Migrationsgeschichte, in einem längeren Artikel 1946 darauf hin, Massenumsiedlungen könnten in ihrem negativen Charakter nicht rational verklärt werden. Überhaupt: „*No artificial ethnic segregation can be durable*“; kein Staat lasse sich rein, d. h. homogen erhalten<sup>52</sup>.

Gelegentlich kam es sogar zu unmittelbarer Konfrontation zwischen Befürwortern und Gegnern des nationalen Bevölkerungsaustausches, so in einer denkwürdigen Diskussion im Londoner Oberhaus im März 1944<sup>53</sup>.

Daß die vom Bevölkerungsaustausch selbst Betroffenen oder diejenigen, denen ein solcher bevorstand, ihn auch dort, wo er freiwillig war, ablehnten, ja fürchteten, liegt auf der Hand. Es sei nur

Deutschen aus Ost-Mitteleuropa, 5 Bde. und 3 Beihefte, Bonn 1956ff.; Die Vertreibung der Deutschen aus dem Osten. Ursachen, Ereignisse, Folgen, hrsg. von Wolfgang Benz, Frankfurt 1985.

49 Bernard Newman, *The New Europe*, London 1943; ders., *Danger spots of Europe*, London 1938, new ed. 1939. Einige der Informationen und Vorschläge Newmans stimmen übrigens erstaunlich mit denen des FRPS von 1942 überein.

50 Zit. bei J. B. Schechtman (Anm. 4), S. 390.

51 Zit. ebenda.

52 Eugene Michel Kulischer, *Population Transfer*, in: *South Atlantic Quarterly*, 45 (1946) 4, S. 403–414.

53 Vgl. J. B. Schechtman (Anm. 4), S. 394f.

---

## VIII. Wiederaufnahme der ethnischen Säuberungen in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts?

---

erinnert an die heftigen Proteste der griechischen Flüchtlinge; zu erinnern wäre ferner an den enormen Propagandaaufwand und den psychologischen Druck durch Drohungen und Verlockungen, die notwendig waren, um die Südtiroler oder die Deutschbalten in Bewegung zu setzen. Es gibt eindrucksvolle Berichte darüber, wie sich allein gegen die Aussicht, umgesiedelt zu werden, die Deutschen in Südosteuropa 1939/40 heftig gewehrt haben<sup>54</sup>.

Als Beleg dafür, daß die Idee des „unmixing of peoples“ trotz aller negativen Erfahrungen auch nach den Erfahrungen von 1945/46 in der britischen Diplomatie weiterlebte, seien zwei Beispiele erwähnt:

Die Aufregung über die im Spätsommer 1949 aufgekommene Nachricht über die Verschleppung von mehr als hunderttausend „griechischen“ Kindern nach Jugoslawien in der Zeit des griechischen Bürgerkriegs<sup>55</sup>. Eine Analyse des Foreign Office ergab, daß es sich wahrscheinlich um „slawischsprechende“ Mazedonier handelte. Der Lösungsvorschlag des Foreign Office: Ein Bevölkerungszwangs-austausch zwischen Griechenland und Jugoslawien. Hier winkte die Britische Botschaft in Athen ab: Die Sache sei viel zu kompliziert und schon der Austausch vor drei Jahrzehnten ein Fehl-schlag gewesen.

Ein anderes, vielleicht weniger am Rand gelegenes Beispiel: Im April 1948, als ein Teil Istriens in der Gegend von Triest unter einer gemeinsamen britisch-amerikanischen Militärverwaltung stand, kam es im Vorfeld von Verhandlungen um das Schicksal Triests zu einem internen Schriftwechsel über eine mögliche Minderheitenvertretung der Slowenen. In den Stellungnahmen der britischen Diplomaten wurde mehrfach warnend auf die Erfahrungen mit „the Sudeten Germans“ von 1938 hingewiesen, „it would be disastrous to encourage unassimilated minorities“. Fast reflektorisch tauchte auch hier wieder der Gedanke auf: Wenn es zu einer Teilung des Triester Gebiets käme, sollte man sprechen „about the possibilities of an exchange of populations between Yugoslavia and Italy“. Nur zwei Diplomaten äußerten in diesem umfangreichen, sich über Monate hinziehenden Schriftwechsel gewisse Bedenken gegen einen Bevölkerungsaustausch<sup>56</sup>.

Nach dem Abflauen der Vertreibungswelle in Mitteleuropa bis zum Ende der vierziger Jahre schien es, als sei der Höhepunkt des nationalstaatlichen Zeitalters endlich überschritten und als käme die in seinem Zeichen ausgelöste große Welle der Zwangswanderungen zur Ruhe<sup>57</sup>. Europa schien sich auf größere, übernationale Einheiten zuzubewegen – und sei es auch nur im Rahmen der auf Dauer angelegten großen Machtblöcke des Ostens und des Westens. Sozio-ökonomisch orientierte Ideologien und Modernisierungsstrategien der einen oder anderen Art schoben sich vor den Gedanken des reinen Nationalstaats.

Nur an der Peripherie der europäischen Staatenwelt gab es noch Überreste des alten nationalen Haders: In Irland, in Mazedonien, in Südtirol, im Nahen Osten, allenfalls in den Entwicklungsländern der Dritten Welt, wohin sich der Nationalismus als angeblich „gesunkenes Kulturgut“ verzo-gen hatte, wo im Zeichen der Entkolonialisierung neue Nationalstaaten entstanden und verschiedene Begleiterscheinungen dieses Vorgangs, auch Umsiedlungen von Angehörigen „fremder“ Nationalitäten oder Stämme auftraten. Vor allem wäre hier auf den Millionen von Menschen erfassenden, gewaltigen „population exchange“ zwischen Indien und dem nach der Teilung Indiens im Jahre 1947 neuentstandenen Staat Pakistan zu verweisen; ein Bevölkerungsaustausch, der in seiner Dramatik und in der gleichzeitigen Gegenseitigkeit die Vorgänge in Europa wohl noch überstiegen hat<sup>58</sup>.

Entsprechend hat es nach dem langsamen Aufhören der Deutschen-Aussiedlungen aus Ostmitteleuropa und anderer zwischenstaatlich vereinbarter Bevölkerungstransfers (so etwa auf der Grundlage der sogenannten Repatriierungsverträge zwischen Polen und den westlichen Unionsrepubliken der UdSSR sowie der Bevölkerungsaustausch zwischen Ungarn und der ČSR und andere in Südosteuropa) jahrzehntelang kaum mehr Austausch-siedlungen dieser Art gegeben. Sie sind entweder (siehe Mazedonien oder Triest) nicht bis zur Vertragsphase gekommen oder gehörten eher zu einem anderen Typus, wie beispielsweise der bis in die Gegenwart andauernde Zustrom von sogenannten Deutsch-

54 Vgl. FO 371/25035 – R 505/505/92; FO 371/24429 – C 4668/1967/21.

55 Die Zahl 140000 wurde genannt; eine Kinderpetition enthielt 5748 Unterschriften. Vgl. Telegramm der Belgrader Botschaft vom 19. 8. 1949: FO 371/78363 – R 8020/10111/19; der ganze File 10111, paper Nr. 6647 bis Ende geht um diese Kinderangelegenheit. Der Brief der Athener Botschaft vom 22. 9. 1949 (Sir C. Norton) reagiert auf das Belgrader Telegramm: Confidential 245/49/49.

56 Vgl. FO 371/72493 – R 7051/44/70.

57 Vgl. J. B. Schechtman (Anm. 4).

58 Vgl. Joseph B. Schechtman, Population Transfers in Asia, New York 1949.

stämmigen aus Osteuropa in die Bundesrepublik Deutschland.

Zwar beruhen diese Umsiedlungen tatsächlich auf zwischenstaatlichen Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen oder anderen Staaten. Diese Vereinbarungen dienten aber keineswegs dem Wunsch der polnischen, sowjetischen oder rumänischen Regierung, ihren jeweiligen Staat ethnisch zu „reinigen“, sondern kamen eher dem Wunsch der Aussiedler nach einer ihnen genehmeren ethnischen oder ökonomischen Umgebung entgegen. Solche Wanderungsbewegungen gehören also nicht zum Typus „population transfer“ in der bei uns verwendeten Definition, auch wenn deutschstämmigen Umsiedlern aus den nach dem Krieg so genannten „Vertreibungsgebieten“ aus juristischen Gründen nach wie vor der Status von Vertriebenen nach dem Gesetz für Flüchtlinge und Vertriebene von 1953/1971 zugebilligt wurde und wird.

Die Wende zu den neunziger Jahren unseres Jahrhunderts sollte freilich erweisen, daß es sich bei der Annahme, die nationalstaatliche Ideologie habe ihre Kraft verloren, um eine Illusion, um ein allzu verständliches Wunschdenken handelte. Gab es Flüchtlinge und Vertriebene in den achtziger Jahren in Mitteleuropa fast nur noch als historische Erinnerung an die Nachkriegszeit oder als lediglich potentielle Gefahr für die Zukunft und hatte sich das reale, massenhafte Flüchtlingsproblem in die Dritte Welt verlagert<sup>59</sup>, so hat der Zusammenbruch des Ostblocks offenbart, daß der Nationalismus auf diesem Gebiet nur unterdrückt, nicht aber überwunden worden war. Mit der „Rückkehr nach Europa“ der ehemals sozialistischen Länder Osteuropas und dem Zerbrechen des Eisernen Vorhangs ist das Asylanten- und Flüchtlingsproblem auch in Deutschland wieder alltägliche Realität geworden: Wohncontainer und Asylantenheime gehören neuerlich ins Bild der Städte und Dörfer; die Reaktion darauf bewegt sich in einem breiten Spektrum zwischen organisierter Hilfsbereitschaft und gewalttätigem Ausländerhaß.

Wendet man den Blick von dieser Szenerie der Aufnahmelande auf die Entstehungsgebiete der erneuerten Massenwanderung und vernachlässigt dabei das häufige Motiv der Wirtschaftswanderung – vor allem aus der Dritten Welt, aber auch aus Osteuropa –, dann stößt man vor allem auf solche

59 Dieser Eindruck tritt uns aus Übersichtsdarstellungen der achtziger Jahre entgegen, z. B. Peter J. Opitz, Das Weltflüchtlingsproblem im 20. Jahrhundert, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 26/87, S. 25–39; ders., Menschen auf der Flucht. Aspekte und Dimensionen des Flüchtlingsproblems im 20. Jahrhundert, in: Peter J. Opitz (Hrsg.), *Weltprobleme*, München 1982, S. 341–387.

Menschen, die aufgrund von Willkürakten verschiedener Seiten mit dem Ziel einer „nationalen Reinigung“ aus ihrer Heimat geflohen oder vertrieben worden sind, insbesondere aus den Bürgerkriegsgebieten des ehemaligen Jugoslawien.

In kaum einem Fall handelt es sich hier also um Betroffene jenes Vorganges, mit dem wir uns hier beschäftigt haben: mit einem vertraglich zwischen mehreren Staaten vereinbarten Bevölkerungsaustausch oder -transfer. Ohnehin läßt sich eine Abstraktion dieses Modells, seine sozusagen anatomische Trennung von anderen Vorgängen der Massenwanderung und -zwangswanderung, nicht ganz verwirklichen. Allzuoft ging die eine Form in die andere über: Flucht in Vertreibung, Deportation in Emigration. Auch die Motive waren nicht immer eindeutig: Die Idee der nationalen Entmischung und der Erzielung eines homogenen, also konfliktfreien Nationalstaats war oft mit ökonomischen, machtpolitischen, militärstrategischen oder mit ideologischen Interessen, mit Revanche, Bestrafung oder mit übernationalem Blockdenken verwoben.

So ist das, was heute in den kroatisch-serbischen Mischgebieten Kroatiens oder Serbiens, vor allem aber in Bosnien-Herzegowina geschieht, in seiner Willkür und Gewalttätigkeit eher mit dem Chaos vor der Konferenz von Lausanne zu vergleichen als mit dem „geregelten“, wenn auch zwangsweisen Bevölkerungsaustausch danach. Immerhin aber erinnern die Bemühungen der verschiedenen Beauftragten der UNO oder der Europäischen Gemeinschaft, die sich um eine Konfliktlösung bemühen, oder die Ansätze zu einer Jugoslawien-Konferenz an die Situation von 1923 und ihre Akteure um Curzon und Nansen. Die heutige Lage mutet freilich fast noch schwieriger an: Die Einrichtung geschlossener nationaler Siedlungsgebiete oder wenigstens nationaler Kantone, seien sie auch noch so ausgeklügelt, erscheint angesichts der kleinräumigen Vermischung von meist mehr als zwei Nationalitäten<sup>60</sup> als nahezu unmöglich.

Gegenwärtig wird von den verschiedenen nationalen Bürgerkriegsparteien (Serben, Muslimen und Kroaten) der Versuch unternommen, vollendete Tatsachen durch wilde Vertreibung von jeweils andersnationalen Bevölkerungsgruppen und damit Regionen von „gereinigtem“ nationalem Charak-

60 Vgl. u. a. Adolf Karger, Die serbischen Siedlungsräume in Kroatien, in: *Osteuropa*, 42 (1992) 2, S. 141–146; Wolfgang Höpken, Die jugoslawischen Kommunisten und die bosnischen Muslime, in: Andreas Kappeler u. a. (Anm. 2), S. 181–210. Zur aktuellen Situation s. auch Mojmir Krizan, Nationalismen in Jugoslawien. Von postkommunistischer nationaler Emanzipation zum Krieg, ebd., S. 121–140.

ter zu schaffen<sup>61</sup>. Auf diesem Hintergrund mag Beobachtern der Gedanke einer einvernehmlichen Grenzänderung und des Zusammenschlusses national „relativ kompakter Gemeinschaften... eventuell durch freiwillige und geregelte Umsiedlung von Minderheiten, gewissermaßen im Austausch“<sup>62</sup>, als ebenso verlockend erscheinen wie auch eine „ethnische Entflechtung“ als wohl einzige Lösungsmöglichkeit für andere nationale Konflikte, etwa den armenisch-aserbaidschanischen<sup>63</sup>.

Die für frühere Phasen des 20. Jahrhunderts skizzierte Geschichte des „chirurgischen“<sup>64</sup> Rezepts

61 Vgl. Ernst Levý, „Helsinki Watch“ macht die serbische Regierung und die Armee für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. Februar 1992; Neuerliche Vertreibung, in: ebd. vom 18. März 1992; Alois Deubler, Jetzt flüchten die Menschen aus Bosnien-Herzegowina, in: ebd. vom 24. April 1992.

62 So Immanuel Geiss, Hegemonie und Genozid: Das Serbien-Syndrom 1991/92, in: Europa-Archiv, 47 (1992), S. 421–432, hier S. 431f.

63 So Uwe Halbach am 15. Januar 1990 in den „Tagesthemmen“ (ARD).

64 Joseph B. Schechtman, Postwar Population Transfer in Europe: A Survey, in: The Review of Politics, 15 (1953) 2, S. 151–178, hier: S. 178.

zur Lösung nationaler Minderheitenprobleme hinterläßt in dieser Hinsicht freilich eine erhebliche Skepsis. Sollten zur dauerhaften Befriedung nationaler Mischgebiete nicht doch eher föderale und autonomistische Konzepte tauglicher sein oder ein ausgebauter Minderheitenschutz? Sind nicht Regelungen des Minderheitenschutzes, etwa wie in der Völkerbund-Ära, besser, als es ihr Ruf war und ist? Hat ihre Fortentwicklung im Rahmen von UNO und KSZE, wenn sie denn nur konsequent vorangetrieben wird, eher Aussicht auf eine Befriedung?<sup>65</sup> Können nicht tatsächlich Autonomiemodelle in der Art des heutigen Südtirol, ferner regionale Kooperationen oder föderative bzw. konföderative Modelle weit bessere Alternativen bilden als die Wahnvorstellung, von Nationalstaaten, wenn sie denn nur genug homogen, „gereinigt“ sind, sei der allgemeine Friede zu erhoffen?

65 Vgl. Rainer Hofmann, Minderheitenschutz in Europa. Überblick über die völker- und staatsrechtliche Lage, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 52 (1992) 1, S. 1–65.

# Probleme und Prinzipien internationaler Zusammenarbeit

Die gegenseitige Abhängigkeit der in Staaten organisierten nationalen Gesellschaften nimmt beständig zu. In immer mehr Bereichen wird internationale Zusammenarbeit, vielfach sogar auf globaler Ebene, zur Voraussetzung der Lösung auftretender Probleme. In einigen dieser Bereiche wird seit langem erfolgreich zusammengearbeitet, in anderen dagegen nicht. Mit der Beseitigung der Blockkonfrontation durch das Ende des Ost-West-Konfliktes sind neue Möglichkeiten internationaler Zusammenarbeit (aber auch neue Aufgaben) entstanden. Doch am Grundproblem des internationalen Systems als eines Systems souveräner Staaten hat dies nur wenig geändert.

Ausgehend von diesem Grundproblem, skizziert der Beitrag vor allem den Bereich der kollektiven Sicherheit, in dem das bestehende UNO-System der staatlichen Souveränität Schranken setzt; er untersucht ferner die Möglichkeiten und Grenzen der problemfeldspezifischen internationalen Zusammenarbeit unterhalb dieser Stufe.

---

## I. Das Grundproblem der internationalen Zusammenarbeit

---

### 1. Die horizontale Struktur des internationalen Systems

Anders als moderne, staatlich organisierte Gesellschaftssysteme ist das internationale System horizontal strukturiert. Die etwa 180 Staaten stehen auf einer Stufe und sind nach wie vor weitgehend souverän. Sie sind überwiegend nicht in ein umfassendes politisches System eingebunden, sondern regeln ihre Angelegenheiten mit anderen Staaten selbst. Es gibt keine autorisierte und durchsetzungsfähige Instanz, die ordnend in die internationalen Beziehungen eingreifen könnte. Die souveränen Staaten sind deshalb nach außen lediglich an die für die Beziehungen zwischen ihnen geltenden Regeln, das Völkerrecht, gebunden. Nach innen sind sie dagegen (eingeschränkt durch neuere Entwicklungen, etwa im Bereich der Menschenrechte) weitgehend frei in der Gestaltung ihrer jeweils nationalen Gesellschaftsordnungen.

Der Grundsatz der staatlichen Souveränität und Gleichheit garantiert aber nicht völlige Freiheit vor äußeren Einflüssen, die sich auch innerstaatlich auswirken können. Im Gegenteil, eine Vielzahl neuer Probleme der internationalen Zusammenarbeit hat ihre Ursache gerade in der wachsenden gegenseitigen Abhängigkeit der Staaten voneinander. So ist etwa kein Staat davor gefeit, daß wirtschaftliche Aktivitäten jenseits dieser Grenzen sich im Innern negativ auswirken. Weder die Einflüsse von Wechselkursschwankungen noch die Verschmutzung der Umwelt machen an diesen Grenzen halt. Der Grundsatz der staatlichen Souveränität gewährleistet auch nicht die tatsächliche Gleichheit der Staaten untereinander. Wichtige und mächtige Staaten werden auf die Ausgestaltung und Anwendung der im zwischenstaatlichen Verkehr geltenden Regeln einen größeren Einfluß haben als kleine und vergleichsweise unbedeutende Staaten.

Die horizontale Struktur des internationalen Systems hat erhebliche Auswirkungen auf die Gestaltung der internationalen Beziehungen. Zum einen gibt es keine zentrale gesetzgebende Gewalt; deshalb müssen die zwischen den Staaten geltenden Regeln aus der Staatengemeinschaft selbst hervorgehen. Zum anderen existiert keine zentrale ausführende und rechtsprechende Gewalt. Dennoch sollen diese Regeln eben diese Staaten binden<sup>1</sup>. Stellen sie Verhaltensanforderungen, die den staatlichen Interessen zuwiderlaufen, stehen sie in der Gefahr, gebrochen zu werden.

### 2. Das System der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen

Für eine durchgreifende Lösung des Grundproblems der internationalen Beziehungen – der kollektiven Sicherheit – bedürfte es der Überwindung der horizontalen Struktur des internationalen Staatensystems. Unter dem Eindruck des Zweiten Weltkriegs ist versucht worden, durch ein bestimmtes Regelsystem kollektiver Sicherheit jedenfalls die Herstellung und Aufrechterhaltung

---

<sup>1</sup> Alfred Verdross/Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht*, Berlin 1984<sup>3</sup>, S. 33–34, bezeichnen das Völkerrecht deshalb als „Koordinationsrecht“ oder „genossenschaftliches Recht“.

des Friedens auch ohne Zustimmung einzelner Staaten zu sichern.

Im Falle einer Gefährdung der Sicherheit und des Friedens ist der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ermächtigt, Beschlüsse zu fassen, die für alle Mitgliedstaaten (und sogar darüber hinaus) bindend sind<sup>2</sup>. Für den Bereich der Friedenssicherung steht der Sicherheitsrat damit über den Staaten, die in dieser Hinsicht ihre Souveränität verloren haben. Er wacht über die Einhaltung der Mindestregeln der internationalen Staatengemeinschaft durch die Einzelstaaten. Doch gebietet diese der Form nach starke Institution nicht über eigene Ressourcen. Sie verfügt nicht über eigene Einnahmequellen, sondern ist von den Beiträgen der Mitgliedsländer abhängig. Sie verfügt auch nicht über eigenes Militär<sup>3</sup>, sondern muß im Konfliktfall auf Truppen und Gerät zurückgreifen, das von den Mitgliedstaaten bereitgestellt wird.

Das System kollektiver Sicherheit kommt damit weitgehend einem Mechanismus zur Herstellung kollektiver Handlungsfähigkeit der Staatengemeinschaft gleich. Es kann nur funktionieren, wenn die große Mehrheit der Staaten sich gegen einen Aggressor wendet – und wenn dieser Aggressor selbst nicht zu mächtig ist. Nur wenn die Großmächte an einem Strang ziehen und miteinander kooperieren, kann eine Maßnahme gelingen. Aus dieser Überlegung heraus verfügen die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates über ein Veto-recht. Auch im Bereich der Friedenssicherung besteht die Hauptaufgabe der Weltorganisation deshalb in der Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander. Die militärische Operation zur Befreiung Kuwaits unterstrich diesen Sachverhalt. Während der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten lediglich „ermächtigt“ hatte, „alle erforderlichen Mittel“ einzusetzen<sup>4</sup> und damit auch militärische Operationen durchzuführen, beruhte die Umsetzung auf einer breiten Staatenkoalition unter der Führung der USA.

Ohne eine effektive Zusammenarbeit der Staatengemeinschaft bleiben auch Wirtschafts- und andere Sanktionen, wie sie jüngst in den Fällen des Irak<sup>5</sup>,

Libyens<sup>6</sup> und Jugoslawiens<sup>7</sup> bindend verhängt wurden, weitgehend wirkungslos. Die vergleichsweise erfolgreichen friedenserhaltenden Missionen (so genannte „Blauhelmaktionen“) schließlich beruhen auf dem Einverständnis der an einem Konflikt beteiligten Parteien<sup>8</sup>.

Das gegenwärtige System der kollektiven Sicherheit könnte durch Maßnahmen gestärkt werden, die nach dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr ganz unrealistisch sind, etwa durch die Errichtung einer ständigen Eingreiftruppe unter dem direkten Kommando der Vereinten Nationen sowie durch die Erweiterung der Kompetenzen des Sicherheitsrates auf friedensgefährdende Entwicklungen *innerhalb* einzelner Staaten<sup>9</sup>. Auch in Zukunft wird das System nicht ohne Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auskommen<sup>10</sup>, aber diese Zusammenarbeit kann intensiviert werden.

### 3. Andere Felder der internationalen Beziehungen

Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen den Staaten besteht in verstärktem Maße für Sachbereiche jenseits der Friedenssicherung im engeren Sinne, die im Kompetenzbereich anderer Organe der Vereinten Nationen sowie ihrer Sonderorganisationen liegen. Die UN-Vollversammlung ist kein „Weltparlament“, das für die Mitgliedstaaten bindende Beschlüsse fassen könnte. Gleichwohl können ihre Beschlüsse erheblichen Einfluß erlangen, wenn sie mit breiter Mehrheit oder im Konsens verabschiedet werden. Doch dann beruht ihr – politisches – Gewicht auf der breiten Übereinstimmung der Staaten und gerade nicht auf dem formalen Beschluß. Gleichfalls ist der Internationale Gerichtshof (IGH) kein dem innerstaatlichen Justizwesen vergleichbares Gericht. Völkerrechtswidrig handelnde Staaten können dort nicht gegen ihren Willen „verklagt“ werden. Der Gerichtshof wird nur tätig, wenn beide (oder alle) an einem Konflikt

2 Vgl. Charta der Vereinten Nationen, Kapitel VII (Artikel 39 ff.); Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1973 II, S. 431–503.

3 Obwohl in der Charta der Vereinten Nationen (Artikel 43) vorgesehen, sind bislang keine Verträge mit Mitgliedstaaten über die Bereitstellung von Truppen abgeschlossen worden.

4 Resolution 678 (1990), in: Vereinte Nationen, 38 (1990) 6, S. 218; vgl. auch Ursula Heinz/Cristiane Phillip/Rüdiger Wolfrum, Zweiter Golfkrieg: Anwendungsfall von Kapitel VII der UN-Charta, in: ebd., 39 (1991) 4, S. 121–128.

5 Vgl. Resolution 661 (1990), in: ebd., 38 (1990) 4, S. 146–147.

6 Im Zusammenhang mit dem Attentat von Lockerby forderte der Sicherheitsrat alle Staaten zum Boykott des Luftverkehrs mit Libyen und der Lieferung von Waffen an Libyen auf; vgl. Resolution 748 (1992), in: ebd., 40 (1992) 2, S. 68.

7 Vgl. Resolution 757 (1992), in: ebd., 40 (1992) 3, S. 110–112.

8 Vgl. United Nations, The Blue Helmets, New York 1985; zur jüngsten Mission im ehemaligen Jugoslawien vgl. Resolution 743 (1992), in: Vereinte Nationen, 40 (1992) 2, S. 76.

9 Vgl. Resolution 688 (1991), in: ebd., 39 (1991) 2, S. 77, zur Lage der unterdrückten Bevölkerung im Irak, insbesondere der Kurden; desgleichen Resolutionen 731 (1992) und 748 (1992), in: ebd., 40 (1992) 2, S. 67–68, zur Überstellung der mutmaßlichen Attentäter von Lockerby an westliche Staaten.

10 Vgl. dazu Lukas Meyer, Die Strukturreform der Vereinten Nationen, in: Günther Doeker/Lukas Meyer/Helmut Volger, Die Vereinten Nationen in der Bewährungsprobe, i. E.

beteiligten Seiten seiner Bearbeitung zugestimmt haben. Viele Staaten haben diese Zustimmung für bestimmte Sachbereiche oder sogar ohne jede Einschränkung im voraus gegeben. Dennoch dient der Gerichtshof im wesentlichen der Schlichtung einzelner Streitfälle im allseitigen Einvernehmen, denn die Durchsetzung seiner Urteile gegen den Willen Beteiligter stößt auf ähnliche Schwierigkeiten wie die Durchsetzung internationaler rechtlicher Regeln. Insgesamt ist die Bedeutung des Gerichtshofes für die Beilegung internationaler Streitigkeiten gering<sup>11</sup>.

Ein umfassendes internationales politisches System besteht also nicht. Dennoch findet internationale Zusammenarbeit statt; doch ist sie von Problemfeld zu Problemfeld unterschiedlich geregelt. Sie ist in einer Vielzahl spezifischer internationaler Regime institutionalisiert. Solche Institutionen können in Form zwischenstaatlicher Verträge, aber auch unterhalb dieser Ebene – etwa in Form sogenannter „soft laws“ – kodifiziert sein und selbst nichtniedergeschriebene Absprachen und Regeln umfassen.

---

## II. Voraussetzungen problemfeldspezifischer internationaler Zusammenarbeit

---

Die Staaten als Akteure des internationalen Systems handeln unter den jeweils gegebenen Rahmenbedingungen. Politischer Druck kann deshalb ihre Interessen in einer bestimmten Situation verändern. Doch letztendlich können sie kaum gegen ihren Willen zur internationalen Zusammenarbeit gezwungen werden. Die von einem internationalen Problem betroffenen Staaten müssen sich deshalb untereinander auf gemeinsame Regeln einigen, durch die sie ihr Verhalten leiten lassen wollen. Und sie müssen diese Regeln weitgehend freiwillig einhalten, weil die Möglichkeiten zur zwangsweisen Durchsetzung gering sind. Die Chancen, daß internationale Regeln eingehalten werden, sind natürlich um so besser, je weniger diese den Interessen der Adressaten widersprechen.

Um die Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit aufgrund gemeinsam anerkannter Regeln und Normen internationaler Regime zu verdeutlichen, sollen drei idealtypische Situationen voneinander unterschieden werden<sup>12</sup>.

11 Vgl. Otto Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, München 1990<sup>4</sup>, S. 500–510. Zwischen 1946 und 1988 erließ der IGH nur 50 Urteile und erstellte 20 Gutachten.

12 Zur Untersuchung von Kooperationsmöglichkeiten aufgrund der vorherrschenden Interessenkonstellationen vgl.

### 1. Stabile Problemfelder

In einigen Bereichen können alle Parteien ihre Interessen verfolgen, ohne mit anderen in Konflikt zu geraten. Dieser Fall umfaßt auch Situationen, die so fest gefügt sind, daß die beteiligten Akteure unter den gegebenen Rahmenbedingungen kein wirkliches Interesse an ihrer Änderung haben. In solchen Situationen der (relativen) Interessensharmonie sind internationale Regelungen entweder vollständig entbehrlich, oder sie können lediglich die ohnehin bestehende Lage widerspiegeln. Niemand käme etwa auf die Idee, auf internationaler Ebene Fangquoten festzulegen, solange die Fischbestände der hohen See nicht bedroht sind. Aber auch in Fällen dieses Typs können internationale Regime eine wichtige Funktion erfüllen, indem sie bestehende Zustände stabilisieren. Dies gilt z. B. für viele Grenzverträge<sup>13</sup>.

Regime, die bestehende Zustände stabilisieren, erfordern naturgemäß von den Akteuren keine oder nur geringe Verhaltensänderungen. Die Akteure sollen sich gerade weiterhin so verhalten, wie sie es bislang getan haben.

### 2. Nichtkooperative Problemfelder

Es existieren aber auch Problemfelder, in denen die beteiligten Parteien gegenläufige und nicht mit einander vereinbare Interessen vertreten. Diesen Fall illustriert idealtypisch die Problematik der Verschmutzung eines internationalen Flusses durch einen Oberlieger.

Er hat naturgemäß ein geringeres Eigeninteresse am gemeinsamen Schutz des Flusses als ein Unterlieger, denn er genießt den Nutzen der mit Verschmutzung verbundenen wirtschaftlichen Tätigkeiten, während er die Kosten dieser Verschmutzung ganz oder teilweise auf den Unterlieger verlagert. Eine gemeinsame Aktion zur Säuberung des Flusses ist für ihn mit Kosten verbunden, deren Nutzen der Unterlieger genießt. In derart gelagerten Fällen mag internationale Kooperation zwar wünschenswert erscheinen, sie ist aber innerhalb des Problemfeldes oft nur schwer möglich, solange der Oberlieger sie

Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton 1984; Michael Zürn, *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes*, Opladen 1992; Otto Keck, *Der neue Institutionalismus in der Theorie der internationalen Politik*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 31 (1991), S. 635–653.

13 So liegt die internationale Bedeutung des jüngst abgeschlossenen deutsch-polnischen Grenzvertrages (vgl. BGBl. 1991 II, S. 1329–1330), mit dem die Oder-Neiße-Linie als deutsche Ostgrenze anerkannt wird, nahezu ausschließlich in der Stabilisierung des Status quo.

nicht als auch in seinem Interesse liegend ansieht<sup>14</sup>. Damit besteht ein internationaler Konflikt<sup>15</sup>, der nicht (oder nur schwer) regelbar ist, solange sich die vorherrschende Interessenkonstellation nicht ändert.

### 3. Kooperative Problemfelder

Dagegen eröffnen Problemfelder, in denen die beteiligten Parteien sich in einem Dilemma befinden, Möglichkeiten zur Kooperation. Situationen dieses Typs entsprechen dem Konflikt der Gemeinschaftsgüter, der am Beispiel einer mittelalterlichen Gemeinschaftswiese illustriert werden soll, auf der die Hirten eines Dorfes ihr Vieh gemeinsam weiden lassen. Für den einzelnen Hirten mag es sinnvoll erscheinen, seinen Viehbestand zu steigern, denn der Gewinn fließt ihm allein zu. Dagegen werden die Kosten seines Verhaltens, etwa Verluste infolge der Überweidung der Gemeinschaftswiese, auf alle Hirten verteilt. Sie müssen von ihm selbst deshalb nur zu einem kleinen Teil getragen werden. Dieses Kalkül jedoch gilt für alle Hirten gleichermaßen. Obwohl sie sich dann aus individueller Sicht vernünftig verhalten, gefährden sie gemeinsam die Grundlage ihres Wohlstandes<sup>16</sup>. Und trotzdem ist es für jeden einzelnen Hirten nicht vernünftig, seinen Viehbestand zu begrenzen, solange dies nicht alle (oder die meisten) anderen auch tun. Viele internationale Umweltprobleme entsprechen diesen Konfliktsituationen der Gemeinschaftsgüter unmittelbar. So fließen die Gewinne wirtschaftlicher Aktivitäten auch hier den nationalen Volkswirtschaften zu, während die Kosten etwa in Form der Veränderung des Weltklimas, der Zerstörung der Ozonschicht oder der Verschmutzung regionaler Meere auf alle verteilt werden.

Auch in anderen Fällen befinden sich die Akteure des internationalen Systems im Dilemma zwischen individuell und kollektiv vernünftigem Verhalten. Die gegenwärtig laufenden Verhandlungen zum Ausbau des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) stehen im Spannungsfeld zwischen dem individuell (zuweilen) vernünftigen Be-

streben nach Protektion schwacher Wirtschaftszweige und dem Interesse an der Aufrechterhaltung des Grundsatzes des weltweiten Freihandels<sup>17</sup>. Rüstungsbegrenzungs- und Abrüstungsverhandlungen stehen im Spannungsfeld zwischen dem individuellen Bestreben, die eigene Sicherheit durch neue Schritte der Aufrüstung zu erhöhen, und dem gemeinsamen Interesse an einer Begrenzung der Rüstungsspirale.

Fällen dieses Typs ist gemeinsam, daß die Akteure trotz individuell vernünftigen Verhaltens gemeinsame Probleme schaffen, die sie allein nicht lösen können. Sie können weder den Schutz gemeinsamer Umweltgüter noch die Freiheit des Welthandels oder das Ende der Rüstungsspirale durch einseitiges Verhalten erreichen. Sie sind gemeinsam in einem Dilemma gefangen, in dem individuelle mit gemeinsamen Interessen in Konflikt geraten.

In Situationen dieses Typs können Akteure in ihrem eigenen Interesse ihr Verhalten entsprechend dem gemeinsamen Interesse ändern, sobald alle (oder die meisten) anderen Akteure ebenso handeln. Dazu bedürfen sie der Zusammenarbeit. In diesen Bereichen können deshalb internationale Regime errichtet und Übereinkommen abgeschlossen werden, deren Regeln von den Akteuren eine Änderung ihres Verhaltens verlangen<sup>18</sup>. Die Einhaltung dieser Regeln liegt in ihrem gemeinsamen Interesse. Sie liegt aber ebenso im Eigeninteresse jedes beteiligten Akteurs, obwohl Anreize für regelwidriges Verhalten bestehen bleiben. Probleme dieses Typs können durch internationale Regime bearbeitet und gelöst werden.

Die Voraussetzungen für die erfolgreiche Errichtung internationaler Institutionen sind also nicht immer gleichgelagert. Die Möglichkeiten internationaler Zusammenarbeit dürfen deshalb nicht unterschätzt werden: Unter bestimmten Voraussetzungen können Probleme und Konflikte auch im horizontal strukturierten internationalen System gemeinsam bearbeitet und gelöst werden, ohne daß es zentraler Gesetzgebungs- und Durchsetzungsinstanzen bedürfte. Die Möglichkeiten dürfen aber auch nicht überschätzt werden: Der Mechanismus der Kooperation gleichberechtigter Partner ist nicht zur Bearbeitung aller Problemfelder gleichermaßen geeignet.

14 Die Situation ändert sich sogleich, wenn der Unterlieger bereit ist, sich (entgegen dem Verursacherprinzip) an den entstehenden Kosten zu beteiligen. Ein Beispiel dafür ist das Übereinkommen zum Schutz des Rheins gegen Verschmutzung durch Chloride (vgl. BGBl. 1978 II, S. 1065-1069), durch das die Niederlande als Unterlieger einen Teil der anfallenden Kosten übernehmen, die in Frankreich entstehen.

15 „Konflikt“ ist dann keineswegs gleichbedeutend mit Krieg, sondern bezieht sich auf das Bestehen eines offenen Interessengegensatzes; vgl. Manfred Efinger/Volker Rittberger/Michael Zürn, Regime in den Ost-West-Beziehungen, Frankfurt/M. 1988, S. 51 ff.

16 Vgl. Garret Hardin, The Tragedy of the Commons, in: Science, 162 (1968), S. 1249.

17 Vgl. Elke Thiel, Vor neuen GATT-Verhandlungen: Protektionismus und Freihandel im Widerstreit, in: Europa-Archiv, 41 (1986), S. 285-294.

18 Dementsprechend besteht weitgehende Einigkeit, daß eine wichtige Funktion internationaler Regime in der Überwindung solcher Dilemmata besteht; vgl. Beate Kohler-Koch, Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: dies. (Hrsg.), Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1989, S. 24 ff.

### III. Ausgestaltung der internationalen Zusammenarbeit

Selbst wenn die Voraussetzungen günstig sind, entsteht internationale Zusammenarbeit nicht automatisch. Oft beurteilen die Akteure eine Situation unterschiedlich. Liegt der Schutz des Weltklimas wirklich im gemeinsamen Interesse, oder gibt es Gewinner und Verlierer? Wo liegt der Bereich des gemeinsamen Interesses, und wo beginnen widerstreitende Einzelinteressen? Schließlich, können die Akteure darauf vertrauen, daß ihre Kooperationspartner sich an vereinbarte Regeln halten? Diese Fragen können nur im Rahmen internationaler Verhandlungen gemeinsam bearbeitet werden.

In diesem Rahmen einigen sich die Akteure auf Verhaltensregeln internationaler Regime und passen diese Regeln an sich ändernde Rahmenbedingungen an. Hier arbeiten sie Verfahren zur Vermeidung von und gegebenenfalls zur Reaktion auf Normbrüche aus. Hier können sie schließlich versuchen, bislang nichtkooperative Problemfelder so zu beeinflussen, daß Zusammenarbeit möglich wird. Verhandlungen und Konferenzen sind deshalb nicht notwendige Begleiterscheinungen der internationalen Zusammenarbeit, sondern ihr institutioneller Kern<sup>19</sup>.

#### 1. Die Einigung auf gemeinsame Normen

Die Normen internationaler Regime werden im Verlauf eines vielstufigen Verhandlungsprozesses zwischen den beteiligten Akteuren gebildet, in dessen Rahmen gemeinsame Verhaltenserwartungen entstehen und akzeptiert werden. An seinem Beginn stehen in der Regel Forderungen oder Vorschläge eines oder mehrerer interessierter Staaten. Die Existenz von Sachproblemen allein – etwa die Erkenntnis, daß die Stabilität des Weltklimas gefährdet ist – reicht dazu im allgemeinen nicht aus. Ziel solcher Initiativen ist deshalb zunächst die Definition internationaler Konflikte (im Sinne offener Interessengegensätze), die auf die internationale Tagesordnung gelangen. Erst dieser Schritt zwingt die angesprochenen Parteien zur Überprüfung ihrer Interessen.

Initiativen können durch diplomatische Aktivitäten oder Einladungen zu Konferenzen unterstützt werden, wie die derzeit laufenden Friedensgespräche für den Nahen Osten oder im Hinblick auf die

Situation im ehemaligen Jugoslawien. Doch dieser Weg erfordert erhebliche Vorbereitungen. Initiativen werden deshalb vielfach innerhalb bestehender internationaler Organisationen eingebracht, die einen institutionellen Rahmen bereitstellen und über ständige Diskussions- und Verhandlungsforen verfügen. Für globale und besonders politische Initiativen, etwa zur Neuordnung des Seerechts<sup>20</sup> oder zum Schutz des Weltklimas einschließlich seiner Nord-Süd-Aspekte<sup>21</sup>, steht die UN-Vollversammlung zur Verfügung, während die Vielzahl in ihrer Reichweite begrenzter Vorhaben in den Foren der Sonder- und Spezialorganisationen beraten werden.

Während Initiativen einseitig erfolgen, bedarf es für den darauf folgenden Schritt – die Entscheidung über die Aufnahme von Verhandlungen sowie über ihren Rahmen – bereits gemeinsamer Handlungen. In mitunter langwierigen „Vorverhandlungen“<sup>22</sup> wird geklärt, welche Einzelthemen bearbeitet, welche ausgeklammert werden sollen und an welchen Adressatenkreis sich die Verhandlungen wenden. Das Verhandlungsmandat der gegenwärtigen GATT-Runde ist z. B. in der umfangreichen und detaillierten Erklärung von Punta del Este<sup>23</sup> abgefaßt. Dort wurde festgelegt, den zunehmend wichtiger werdenden Dienstleistungsverkehr zwar in die laufende GATT-Runde, nicht aber in die auf den internationalen Warenaustausch zugeschnittene, bestehende Welthandelsordnung zu integrieren. Das Mandat zu den Verhandlungen zum Schutz des Weltklimas war in einer Resolution der UN-Vollversammlung niedergelegt<sup>24</sup>. Es bestimmte, bis zum Erdgipfel im Juni 1992 in Rio de Janeiro eine Rahmenkonvention und eventuelle Begleitdokumente zu erstellen.

Erst dann beginnen die eigentlichen Verhandlungen mit dem Ziel, schrittweise die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit in dem nun konkret definierten Problemfeld auszuloten und Verhaltensregeln

20 Vgl. United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay 1982, in: *International Legal Materials*, 21 (1982), S. 1261–1354.

21 Vgl. Rahmenkonvention der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, New York 1992; deutsche Übersetzung in: *Vereinte Nationen*, 40 (1992) 4, S. 140–147.

22 Vgl. Janice Gross Stein, *Getting to the Table: The Triggers, Stages, Functions and Consequences of Prenegotiations*, in: dies. (Hrsg.), *Getting to the Table: The Process of International Prenegotiation*, Baltimore 1989, S. 239–268.

23 Vgl. *Europa-Archiv*, 42 (1987), D 163–169.

24 Vgl. A/RES/45/212 (1990). Zu den Verhandlungen vgl. Sebastian Oberthür, *Die internationale Zusammenarbeit zum Schutz des Weltklimas*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 16/92, S. 9–20. Zum Problem des „Verhandlungsdesigns“ vgl. James Sebenius, *Designing Negotiations toward a New Regime: The Case of Global Warming*, in: *International Security*, 15 (1991) 4, S. 110–148.

19 Vgl. Thomas Gehring, *Dynamic International Regimes: International Environmental Institutions between International Law and International Politics*, Baden-Baden (i. E.)

aufzustellen. Je komplexer die Themenpalette und je vielfältiger der Teilnehmerkreis, desto weniger Akteure werden zu jeder Einzelfrage dezidierte Positionen vertreten. Ein Zwang zur Zustimmung aller Teilnehmer zu jeder Frage könnte deshalb zu einer künstlichen Polarisierung führen. Entscheidungen werden darum weitgehend im Konsens getroffen, obwohl die Verfahrensordnungen internationaler Konferenzen vielfach Abstimmungen vorsehen. Eine Entscheidung ist im Konsens angenommen, wenn kein Teilnehmer Widerspruch einlegt. Damit vermeidet das Konsens-Prinzip formale Abstimmungen und erfordert im Gegensatz zum Einstimmigkeits-Prinzip keine positive Zustimmung. Anders als das Mehrheits-Prinzip räumt es den Teilnehmern aber das Recht zum Protest gegen unerwünschte Regelungen ein und gewährleistet so, daß Entscheidungen von allen Teilnehmern getragen werden können<sup>25</sup>. Das Entscheidungsverfahren solcher Konferenzen ist deshalb nicht kontrovers, sondern kommunikativ und fördert die schrittweise Bildung gemeinsamer Erwartungen.

Die Ergebnisse solcher Verhandlungen sind sektorale, d. h. auf ein mehr oder weniger umfassendes Problemfeld beschränkte Ordnungen. Sie können in der Form internationaler Verträge abgefaßt sein und bedürfen dann der Ratifikation durch jeden einzelnen Vertragsstaat entsprechend einem oft komplizierten und langwierigen innerstaatlichen Verfahren. Sie können auch – besonders in Bereichen, die raschem Wandel unterworfen sind und zügiges internationales Handeln erfordern – formell unterhalb der Vertragsebene angesiedelt sein (sogenanntes „soft law“<sup>26</sup>). In jedem Fall müssen sie inhaltlich so ausgeglichen sein, daß die beteiligten Akteure ihnen zustimmen und ihre Normen einhalten können. Diese Bedingung ist erfüllt, wenn am Ende alle Teilnehmer durch das Regime besser gestellt sind als ohne es.

Die Normbildungsphase stellt damit einen Kommunikationsprozeß dar, durch den für ein abgegrenztes Problemfeld das Beziehungsgeflecht unter den beteiligten Akteuren so verdichtet wird, daß diese auf (kurzfristige) individuelle Vorteile verzichten, um gemeinsame Gewinne erzielen zu können. Nur wenn die Konsensbildung erfolgreich war und wenn die Akteure ausreichend viel Ver-

trauen in ihre gegenseitige Normtreue haben, werden die entstandenen Normen ihr zukünftiges Verhalten lenken können.

## 2. Die Anwendung gemeinsamer Normen

Die Einigung auf gemeinsame Normen zur Regelung eines Problemfeldes gewährleistet noch nicht ihre Einhaltung. Es kann zu Konflikten über ihre Auslegung und Anwendung kommen. Teilnehmer können auch versuchen, ihre Umsetzung zu verhindern oder zu verzögern. Nur ein ausreichend dichtes Geflecht von Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren erlaubt eine Verarbeitung solcher Vorfälle, ohne das in das entstandene Regelsystem gesetzte Vertrauen zu gefährden. Eine solche Verdichtung der Beziehungen hat sich in der Normbildungsphase entwickelt; sie ist aber auf ein Problemfeld begrenzt. Auf allgemeinem internationalem Recht basierende Streitbeilegungsmechanismen werden nicht zuletzt deshalb kaum angewandt, obgleich viele multilaterale Verträge vorsehen, daß Streitigkeiten über die Vertragsauslegung oder -anwendung dem Internationalen Gerichtshof oder einer Schlichtungskommission vorgelegt werden sollen<sup>27</sup>.

Dagegen können internationale Regime Verfahren und Mechanismen zur Streitbeilegung zur Verfügung stellen, die sich aus (erfolgreichen) Normbildungsprozessen heraus entwickeln. Voraussetzung dafür ist, daß die problemfeldspezifischen Verhandlungsprozesse nicht mit dem Abschluß der Normbildungsphase enden, sondern fortgeführt werden – sei es in eigenständigen Verhandlungsformen der errichteten internationalen Regime (z. B. des GATT und vieler Umweltregime), sei es im Rahmen spezieller Gremien bestehender internationaler Organisationen.

Bereits im Vorfeld möglicher Konflikte setzen Mechanismen der Verifikation ein. Für viele internationale Regime, etwa in den Bereichen des Schutzes der Umwelt und der Menschenrechte, bestehen Berichts- und Informationspflichten, mittels derer die Implementation von Verpflichtungen gemeinsam überwacht wird<sup>28</sup>. Im Bereich der internationalen Sicherheit verfügen Regime darüber hinaus oft auch über Verfahren zur gegenseitigen Inspektion. So überträgt das Nichtverbreitungs-Regime für Atomwaffen der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) die Überwachung

25 Vgl. Wolfgang Graf Vitzthum, Friedlicher Wandel durch völkerrechtliche Rechtsetzung. Zur Problematik des Verfahrens und der inhaltlichen Konsensbildung internationaler Kodifikationskonferenzen, in: Jost Delbrück (Hrsg.), Völkerrecht und Kriegsverhütung. Zur Entwicklung des Völkerrechts als Recht friedenssichernden Wandels, Berlin 1979, S. 123–177.

26 Vgl. Winfried Lang, Die Verrechtlichung des internationalen Umweltschutzes, in: Archiv des Völkerrechts, 22 (1984), S. 283–305.

27 Vgl. etwa Artikel 11 der Ozonschutzkonvention, in: BGBl. 1988 II, S. 902–922.

28 Vgl. Peter Sand, Lessons Learned in Global Environmental Governance, Washington 1991, S. 33f.; Wolfgang Fischer, The Verification of International Conventions on Protection of the Environment and Common Resources, Berichte des Forschungszentrums Jülich (Nr. 2495), 1991.

von Atomanlagen<sup>29</sup>. Das im Rahmen der KSZE abgeschlossene Regime über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Europa (KVAE) überträgt den Mitgliedstaaten Rechte zur Inspektion und Beobachtung von Manövern<sup>30</sup>.

Darüber hinaus werden die Regelwerke der Eigeninterpretation durch die Akteure entzogen und einer gemeinsamen Auslegungspraxis unterworfen. So haben die Vertragsstaaten des Montrealer Protokolls zur Ozonschutzkonvention die Regeln des Protokolls auf vielfältige Weise durch gemeinsame Entscheidungen konkretisiert und interpretiert<sup>31</sup>. Sie haben auch ein vorläufiges Verfahren zur Bearbeitung von Konflikten über die Einhaltung der Vertragsbestimmungen erstellt<sup>32</sup>. Danach leitet das Sekretariat Beschwerden einem „Implementations-Ausschuß“ zur Begutachtung der Faktenlage weiter. Die letzte Entscheidung über solche Beschwerden sowie über mögliche Konsequenzen eines festgestellten Normbruches obliegt der Konferenz der Vertragsparteien. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) verfügt über ein ähnliches Streitschlichtungsverfahren<sup>33</sup>.

Sowohl bei der Interpretation von Normen im Rahmen des allgemeinen Verhandlungs- und Entscheidungsprozesses als auch in diesen Fällen eines geregelten Verfahrens übernehmen die Vertragsstaaten die Funktion von Gerichten: Sie entscheiden gemeinsam über Streitigkeiten und wenden Normen in konkreten Fällen an. Dieser Mechanismus könnte weiter gestärkt werden, wenn dem zuständigen Sekretariat eine eigenständige Kompetenz zur Einleitung von Beschwerdeverfahren übertragen würde, wie dies für das Ozonschutzregime vorgeschlagen worden ist<sup>34</sup>. Dann könnten solche Verfahren „von Amts wegen“ eingeleitet werden und bedürften nicht eines beschwerdeführenden Vertragsstaates. Im Einzelfall erstrecken sich die problemfeldspezifischen Mechanismen zur Streitschlichtung bereits bis hin zur Errichtung eines selbständigen Gerichtes: Dies gilt etwa für

den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte<sup>35</sup>.

Gemeinsam ist diesen Mechanismen die Zielsetzung, der Entstehung von Konflikten über die Anwendung gemeinsamer Normen vorzubeugen oder solche Konflikte möglichst frühzeitig auszuräumen. In jedem Fall bleiben Konflikte nicht den streitenden Parteien überlassen, sondern werden auf dem Wege multilateraler Verhandlungen oder gemeinsam anerkannter Verfahren von der Gemeinschaft der Mitgliedstaaten bearbeitet. Durch die Fortführung eines regime-spezifischen Kommunikationsprozesses wird die Gemeinschaft der Mitgliedstaaten kollektiv entscheidungs- und handlungsfähig.

### 3. Die Fortentwicklung gemeinsamer Normen

Eine Sonderform der internationalen Zusammenarbeit bilden solche internationalen Regime, die nicht von einem vergleichsweise feststehenden Normenkatalog ausgehen, sondern mit dem Ziel der laufenden Veränderung zunächst nicht (oder nur wenig) kooperativer Problemfelder gebildet werden. So waren verschiedene wichtige Umweltregime – etwa das Ozonschutzregime und das Regime über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung (Saurer Regen)<sup>36</sup> – zunächst weitgehend auf die Institutionalisierung eines dauerhaften Verhandlungsprozesses gerichtet. Dies gilt ebenso für das jüngst abgeschlossene Weltklimaregime wie für die Anfangsphase des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT)<sup>37</sup>. Sie stellen damit Institutionen zur Förderung der Zusammenarbeit in den betroffenen Problemfeldern dar, die auf die prozeßhafte Entwicklung der geltenden Normen in aufeinander folgenden Verhandlungsrunden gerichtet sind. Während in diesen Fällen die Verhandlungsprozesse und Entscheidungsverfahren vergleichsweise stabil bleiben, werden konkrete Verhaltenserwartungen gerade nicht zum Zweck der langfristigen Stabilisierung, sondern mit dem Ziel ihrer baldigen Ersetzung formuliert.

Auf diese Weise wird die schrittweise Veränderung nur wenig kooperativer, gleichwohl aber kooperationsbedürftiger Problemfelder im Wege des „social engineering“ möglich. Hier verdichtet sich das Geflecht der Beziehungen unter den

29 Vgl. BGBl. 1974 II, S. 786–793, Artikel III.  
30 Vgl. Europa-Archiv, 41 (1986), D 625–636.  
31 Vgl. Montrealer Protokoll über Stoffe, die die Ozonschicht schädigen, in: BGBl. 1988 II, S. 1015–1028; vgl. dazu Thomas Gehring, *International Environmental Regimes: Dynamic Sectoral Legal Systems*, in: *Yearbook of International Environmental Law*, 1 (1990), S. 47–49.

32 Vgl. Bericht vom 2. Treffen der Vertragsstaaten des Montrealer Protokolls, OzL.Pro.2/3, Annex III; vgl. auch Th. Gehring (Anm. 31), S. 50–54.  
33 Vgl. Werner Meng, *Streitbeilegung im GATT*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 41 (1981), S. 69–102.

34 Vgl. Th. Gehring (Anm. 19), Kap. 7.2.3.  
35 Vgl. Europäische Menschenrechtskonvention, Rom 1950, in: BGBl. 1952 II, S. 686–700. Der Gerichtshof ist Teil eines zweistufigen Verfahrens, dessen erste Stufe in einer von den Mitgliedstaaten gewählten Kommission besteht.  
36 Vgl. Konvention über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung, Genf 1979, in: BGBl. 1982 II, S. 374–382.  
37 Vgl. Ernst-Ulrich Petersmann, *Dreißig Jahre Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen*, in: *Archiv des Völkerrechts*, 19 (1980/81), S. 23–80.

Akteuren nicht (nur) aufgrund gemeinsamer materieller Verhaltensnormen, sondern (auch) zur kontinuierlichen Entwicklung dieser Normen und zu ihrer regelmäßigen Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen.

---

#### IV. Schlußfolgerung

---

Die Lösung internationaler Probleme ist nur durch die Zusammenarbeit zwischen Staaten möglich. Solange die wirtschaftliche und militärische Macht auf dieser staatlichen Ebene konzentriert ist, werden internationale Institutionen stets vergleichsweise schwach und zerbrechlich sein. Dies gilt auch für den Bereich der Sicherheit, in dem die Staaten bereits einen Teil ihrer Souveränität zugunsten

eines kollektiven Systems abgegeben haben. Es gilt erst recht für alle anderen Bereiche der internationalen Beziehungen.

Internationale Zusammenarbeit ist an die Übereinkunft der für ein Problemfeld wichtigen Akteure gebunden und deshalb nicht für alle Problemfelder gleichermaßen erfolgversprechend. Deshalb entstehen internationale Regime als problemfeldspezifische Institutionen, in deren Rahmen die Akteure gemeinsame Normen bilden, sie weiterentwickeln und die Einhaltung dieser Normen gemeinsam überwachen. Der Erfolg solcher Institutionen beruht auf der Errichtung und Förderung der kollektiven Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der jeweiligen Gemeinschaften der Kooperationspartner. Die Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit wird über die Errichtung und Stärkung einer Vielzahl dieser problemfeldspezifischen Institutionen führen müssen.

**Christian Hacke: Deutschland und die neue Weltordnung.  
Zwischen innenpolitischer Überforderung und außenpolitischen Krisen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/92, S. 3–16.

Der Verfasser geht in diesem Aufsatz folgenden Fragen nach: Wie hat sich die Rolle Deutschlands seit 1989 verändert? Inwieweit hat sich die europäische Politik durch die revolutionären Entwicklungen verändert? Wie sehen die Wechselwirkungen zwischen beiden Entwicklungen aus? Wie wirken die europäischen und globalen Entwicklungen auf Deutschland und wie beeinflusst umgekehrt Deutschland die europäischen Strukturen und Prozesse?

Dabei wird eine zurückhaltende Einschätzung der neuen innenpolitischen Rahmenbedingungen für die deutsche Außenpolitik vorgenommen. Zwar hat sich Deutschland geographisch und demographisch vergrößert, aber die schwierigen Übergangsprozesse bei der Vereinigung sind noch lange nicht abgeschlossen, sondern werden auf Jahre weitere Probleme mit sich bringen.

Die außenpolitische Einschätzung der Rahmenbedingungen zeigt nach Osten überwiegend Unwägbarkeiten. Nach Westen wird Deutschlands Rolle statusmäßig, aber auch mit Blick auf den Handlungsspielraum weiter ansteigen. Gleichzeitig werden jedoch die Krisenerscheinungen, wie wir sie bisher nur in Mittel- und Osteuropa zu diagnostizieren glaubten, auch in den atlantischen Demokratien unübersehbar: Fremdenhaß aufgrund ungehemmter Zuwanderungen, Rechtsextremismus und wachsende wirtschaftliche Schwierigkeiten zeigen sich immer deutlicher. Abschließend plädiert der Verfasser für einen verantwortungsvollen Gebrauch von außenpolitischer Macht, bei der auch das Instrument des militärischen Einsatzes zur Wiederherstellung von Ordnung und Frieden nicht mehr ausgeschlossen werden kann.

**Manfred Funke: Aktuelle Aspekte deutscher Sicherheitspolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/92, S. 17–26.

Die Ereignisse 1989/90 haben das sicherheitspolitische Lagebild Europas grundlegend verändert. Erstmals ergibt sich die Chance, ein klassisches Bündnis zur Verteidigung in eine offene Sicherheitsgemeinschaft zu verwandeln. Doch wird dieser Friedensprozeß gehemmt durch die Instabilitäten Osteuropas, die Konfliktzonen auf dem Balkan, in Vorderasien und im Mittelmeerraum. Zur Rationalisierung dieser Spannungslagen mußte die NATO bei Erstellung ihres neuen strategischen Konzepts alte und neue Sicherungselemente miteinander verbinden. Einerseits werden mehr als bisher Dialog- und Kooperationsangebote eingebracht, andererseits gelten die Gebote militärischer Vorsorge gegenüber den Möglichkeiten kriegerischer „Spill over“-Effekte, des Ordnungsverfalls infolge von Migrations-Chaos oder politischer Erpreßbarkeit bei offenkundiger westlicher Zwietracht und Schwäche.

Mit den Veränderungen in Europa wandelt sich auch die strategische Kompetenz der deutschen Streitkräfte. Für sie gilt weiterhin die unmittelbare Landesverteidigung als Hauptaufgabe, doch hat sich die Bundeswehr auch auf neue Aufträge einer „erweiterten“ Landesverteidigung innerhalb und außerhalb des Bündnisgebietes einzustellen. Zu den neuen Kernzielen gehören die Sicherung bzw. Wiederherstellung des Friedens, die Einfriedung von Konflikten sowie die Leistung humanitärer Hilfe in Katastrophengebieten. Für diese Zwecke soll mit der Aufstellung von Krisenreaktionskräften begonnen werden, die ergänzt werden durch das sogenannte Euro-Corps, das bislang nur aus deutschen und französischen Kontingenten besteht. Ebenfalls soll mit demnächst verfügbaren zwei bis drei deutschen Bataillonen eine Beteiligung an Blauhelm-Einsätzen der UNO möglich sein.

Mit solchen Maßnahmen versucht die Bundesrepublik Deutschland den Erwartungen der Völkergemeinschaft nachzukommen und mehr Verantwortung für den Frieden zu übernehmen. Diese gewachsene Verantwortung ist in der Praxis nur aus der Rückversicherung durch das atlantische Bündnis als Sicherheits- und Wertegemeinschaft gestaltbar. Deutschland kann in der Durchsetzung einer neuen Friedensordnung eine wichtige Rolle spielen, aber dabei selber nicht Regie führen. Es vermag aber durchaus aufgrund des zurückgewonnenen Weltvertrauens den Kurs seiner Entspannungspolitik zu verstetigen und dabei zum Schrittmacher im europäischen Friedensprozeß mit Vorbildcharakter für die Nachbarn zu werden – wohl die würdigste Form, das totalitäre Zeitalter zu verabschieden.

## **Hans Lemberg: „Ethnische Säuberung“: Ein Mittel zur Lösung von Nationalitätenproblemen?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/92, S. 27–38

Seit Beginn der neunziger Jahre gibt es auch in unserem Land wieder eine Erscheinung, die fast schon zu einem historischen Thema geworden war: Flüchtlinge und solche Menschen, die aus ihrer Heimat nur wegen ihrer Nationalität vertrieben worden sind. Ursache dafür ist die Vorstellung, daß Nationalitätenkonflikte am besten dadurch zu beseitigen seien, daß (etwa aufgrund zwischenstaatlicher Verträge) Nationalitäten durch Bevölkerungsaustausch oder Umsiedlungen „entmischt“ und damit Nationalstaaten „gereinigt“, also möglichst frei von nationalen Minderheiten würden.

Der Verfasser geht der Geschichte dieser Idee im zwanzigsten Jahrhundert seit dem Ende des Ersten Weltkriegs nach. Aufgrund der historischen Erfahrungen mit Bevölkerungstransfers, die allzuoft in Vertreibungen ausarteten, gehört er nicht zu denen, die die „harte Lösung“ einer nationalen „Entmischung“ für ein taugliches Mittel zur Konfliktbewältigung ansehen; für geeigneter hält er autonomistische und föderative Lösungen sowie einen wirksamen Schutz von Minderheiten. Die nationale Homogenisierung von Nationalstaaten erscheint ihm eher als eine der Wahnideen des 20. Jahrhunderts.

## **Thomas Gehring: Probleme und Prinzipien internationaler Zusammenarbeit**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/92, S. 39–46

Das internationale Staatensystem ist horizontal strukturiert. Eine autorisierte und durchsetzungsfähige Instanz zur Durchsetzung von Resolutionen oder Beschlüssen existiert nicht. Die Regeln des internationalen Systems beruhen deshalb weitgehend auf zwischenstaatlicher Zusammenarbeit. Dies gilt selbst für das im Rahmen der Vereinten Nationen errichtete System der kollektiven Sicherheit. Die jüngsten Krisen um Kuwait und das ehemalige Jugoslawien unterstreichen, daß auch Entscheidungen des formell starken Sicherheitsrates ohne internationale Zusammenarbeit nicht in die Praxis umgesetzt werden können. Solange internationale Organisationen nicht auf eigene Ressourcen zurückgreifen können, besteht ihre wesentliche Funktion auch im Bereich der Friedenserhaltung in der Förderung der Handlungsfähigkeit der Staatengemeinschaft.

Die Bearbeitung internationaler Probleme jenseits dieses Bereiches ist ebenfalls auf die Zusammenarbeit der beteiligten Akteure im gegenseitigen Interesse angewiesen. Diese Zusammenarbeit muß auf die jeweils gegebenen Bedingungen abgestimmt sein. Dabei können drei Situationen idealtypisch voneinander unterschieden werden: In einigen Fällen können die beteiligten Akteure sich ihren Interessen gemäß verhalten, ohne in Konflikt zu geraten; dann sind internationale Abkommen und Regime entweder entbehrlich, oder sie erfüllen eine Stabilisierungsfunktion. In anderen Fällen laufen die Interessen der Akteure einander zuwider; dann ist Zusammenarbeit nur schwer möglich. In vielen weiteren Fällen – etwa hinsichtlich des Schutzes gemeinsamer Umweltgüter, aber auch im Sicherheits- und Wirtschaftsbereich – befinden sich die Akteure in gemeinsamen Dilemmata, die sie nicht durch einseitiges Handeln überwinden können. Hier sind Voraussetzungen für effektive internationale Zusammenarbeit gegeben.

Damit diese Zusammenarbeit tatsächlich entsteht, müssen die beteiligten Akteure durch Verhandlungen gemeinsam anerkannte Verhaltensnormen bilden. Die Ergebnisse dieser Verhandlungen müssen allen beteiligten Akteuren Vorteile bringen. Dennoch können anerkannte Normen gebrochen oder unterlaufen werden. Bestehende internationale Regime umfassen deshalb oft problemfeldspezifische Vorkehrungen zur Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen, zur gemeinsamen Interpretation und Fortentwicklung der geltenden Normen sowie zur Schlichtung von Streitigkeiten. Diese Vorkehrungen dienen dem Ziel, die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft der beteiligten Akteure über die Normbildungsphase hinaus aufrechtzuerhalten.