

Soziale Demokratie und Außen- und Sicherheitspolitik

Von Gert Weisskirchen¹

1. Die außen- und sicherheitspolitischen Ziele der SPD in ihrer Geschichte

Die SPD hat sich in ihrer Geschichte unter den sehr unterschiedlichen innenpolitischen Rahmenbedingungen der Monarchie, der Demokratie und der Diktatur in ihrer Außen- und Sicherheitspolitik orientieren müssen. Der Imperialismus des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts, das Aufkommen von kriegerischem Faschismus und totalitärer kommunistischer Diktatur in den 1920er und 1930er Jahren, der Zweite Weltkrieg, der Ost-West-Konflikt mit der Teilung Deutschlands und die aktuelle Bedrohung durch fundamentalistischen Terrorismus haben die sehr verschiedenen internationalen Rahmen dargestellt, in denen die SPD ihre außen- und sicherheitspolitischen Ziele bestimmt hat.

Auch innerhalb Deutschlands waren die Gestaltungsmöglichkeiten für sozialdemokratische Außen- und Sicherheitspolitik höchst unterschiedlich. Die SPD war verfolgte und verbotene Partei, außerparlamentarische Opposition und parlamentarische Opposition im Kaiserreich, Regierungs- und Oppositionspartei in der Weimarer Republik, wieder verbotene und verfolgte Partei in der NS-Diktatur, Oppositionspartei in der jungen Bundesrepublik und - in verschiedenen Koalitionen – Regierungspartei. Im Gegensatz zu manchen anderen politischen Lagern hat sich die SPD jedoch ihre außen- und sicherheitspolitischen Ziele nie ausschließlich durch die jeweils aktuellen Rahmenbedingungen diktieren lassen. Seit die Sozialdemokratie 1863 gegründet worden ist, engagiert sie sich für Gerechtigkeit, für Demokratie und Entwicklung, für Frieden und Solidarität – national, europäisch, international. Sie setzt sich für langfristige Ziele ein, die unverrückbar bleiben:

- (1) Staaten sollen sich in demokratische Republiken verwandeln; allein ihre gewählten Regierungen verfügen über das staatliche Gewaltmonopol.
- (2) Demokratische Republiken sollen mit anderen demokratischen Republiken regionale Bündnisse eingehen.
- (3) Das sich vereinigende Europa soll sich integrieren unter wachsender Teilhabe seiner Bürger; staatliche Funktionen sollen auf die EU übertragen werden.
- (4) Die EU soll zu einem Modell des Friedens und der sozialen Gerechtigkeit werden, das an globaler Anziehungskraft gewinnt.

¹ Ich bedanke mich bei meinem Mitarbeiter Markus Giesecke für die gemeinsame Arbeit an diesem Text.

(5) Wir Europäer sollen die Globalisierung politisch gestalten, damit die Welt ohne Armut und Hunger leben kann und damit alle Menschen gleichberechtigt teilhaben an den universellen Rechten.

Diese Ziele können besser verwirklicht werden, wenn multilaterales Zusammenhandeln zur dominanten Leitfigur der Politik wird. Gleich welcher Konflikt politisch zu bearbeiten ist, sei er innergesellschaftlicher Natur oder tauche er zwischen Gesellschaften auf: immer sind alle Konfliktformen dann leichter zu entkräften, wenn eine Vielzahl von Akteuren sich nach dem Ausbruch eines Konflikts rasch auf gemeinsame Ziele verständigen, sich dabei wechselseitig anerkennen, umgehend auf den Einsatz von Gewalt verzichten und beginnen, Vertrauenspotenziale aufzubauen. Ein zunächst vorsichtig entstehendes und danach schneller wachsendes Klima der Sicherheit wird garantieren, dass bisheriges Misstrauen abgebaut wird. Ein verlässliches Nebeneinander kreiert, unterstützt von Anreizen, ein kollektives Bewusstsein gegenseitiger Abhängigkeit und mündet in gute Nachbarschaften.

Dieses Grundmodell des multilateralen Zusammenhandelns setzt sich allmählich weltweit durch. Es antwortet angemessener auf entstehende, auf ausbrechende und verklingende Krisen. Es löst das alte, an die Welt des Nationalstaats gebundene Modell der unilateralen Intervention ab. Sie setzte die überragende Stärke der (imperialen) Supermacht voraus. Die sich erweiternde Moderne, geprägt durch wachsende Pluralisierung, regionale Differenzierung und universelle Demokratisierung, verlangt nach neuen Instrumenten, damit die sonst chaotisch verlaufenden Prozesse der Globalisierung human gesteuert werden können. Der Mächtigste wird künftig allein sein. Es sei denn, er öffnet sich den Notwendigkeiten einer Weltinnenpolitik.

Die größten Gefahren drohen heute aus den Eruptionen von Gewalt, die von zerfallenden Staaten ausgehen. Banden versuchen sie zu erobern, schüchtern dort lebende Menschen terroristisch ein, täuschen oft ideologische oder auch religiöse Motive vor, um ihr verbrecherisches Handeln zu verbrämen. Sind sie mit der Usurpation vorangekommen, unterwerfen sie sich diktatorisch die Bevölkerung und versuchen, ihre Herrschaft regional auszuweiten und schließlich global anzugreifen.

Diesen Gefahren kann wirkungsvoll allein mit einem global angelegten multilateralen politischen Gesamtkonzept begegnet werden, das zugleich die regional aufgebrochenen Konflikte einhegt und eine neue Dynamik einer Vielzahl zivilgesellschaftlicher Akteure in Gang setzt. Das legitime Zentrum der globalen Antwort darauf sind die Vereinten Nationen. Ihre Effizienz zu steigern, sie trans-

parenter zu machen und demokratischer – das ist zwingend, wenn sie zu dem werden soll, wofür sie bestimmt ist: zur globalen Organisation, die eine gerechte Ordnung der Welt aufbauen will.

Die zunehmende Bedeutung der außen- und sicherheitspolitischen Ziele der SPD in den Parteiprogrammen von Bad Godesberg bis Hamburg

Die SPD hat sich immer als eine Programmpartei verstanden, in der ihre Mitglieder die Grundlagen ihrer Politik bestimmen. Dies ist auch bei ihren außen- und sicherheitspolitischen Zielen der Fall. Der Blick in die letzten drei SPD-Grundsatzprogramme² verdeutlicht die exponierte Bedeutung des Begriffes des Friedens innerhalb der gesamten SPD-Programmatik. Die Analyse der Parteiprogramme von 1959 bis 2007 zeigt, dass das Thema Außen- und Sicherheitspolitik - analog zur Zunahme außen- und sicherheitspolitischer Souveränität der Bundesrepublik selbst - auch im Grundsatzprogramm der SPD stark an Bedeutung gewonnen hat und um entwicklungspolitische und umweltpolitische Komponenten erweitert worden ist.

Das Godesberger Programm von 1959

In seiner Einleitung lesen wir: „Aber das ist auch die HOFFNUNG dieser Zeit, ...dass der Mensch den Weltfrieden sichern kann, wenn er die internationale Rechtsordnung stärkt, das Misstrauen zwischen den Völkern mindert und das Wettrüsten verhindert.“

Und der erste Satz im Abschnitt „Internationale Gemeinschaft“ lautet: „Die größte und dringendste Aufgabe ist es, den Frieden zu bewahren und die Freiheit zu sichern.“

Das Godesberger Programm ist noch unter dem unmittelbaren Eindruck der Katastrophe der NS-Diktatur sowie der Schrecken der Atombombeneinsätze in Hiroshima und Nagasaki verfasst worden. In den Ausführungen zur Landesverteidigung ist dort bereits eine zentrale Doktrin deutscher Außen- und Sicherheitspolitik überhaupt enthalten: „Die Bundesrepublik Deutschland darf atomare und andere Massenvernichtungsmittel weder herstellen noch verwenden.“

Das in der gerade zehn Jahre jungen Bundesrepublik verfasste Programm ist vor allem durch das Bekenntnis zur sozialen Marktwirtschaft und zum freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat bekannt geworden, wodurch sich die SPD den Weg zur modernen Volkspartei eröffnet hat. Mit dem Bekenntnis zur Landesverteidigung enthält es darüber hinaus aber einen außen- und sicherheitspoliti-

schen Paradigmenwechsel, der im Gegensatz zur vorherigen, eher pazifistisch-antimilitärischen Orientierung stand, wie sie in weiten Teilen der SPD in der unmittelbaren Nachkriegszeit vorzufinden war. Das sicherheitspolitische Bekenntnis zur 1955 gegründeten Bundeswehr war eine Reaktion auf die neue sicherheitspolitische Lage im Kalten Krieg und eine wichtige Voraussetzung für die Regierungsfähigkeit der SPD.

Das Berliner Programm von 1989

Das Aufkommen von Friedensbewegung, Ökologiebewegung, der Partei Die Grünen und der Machtverlust von 1982 machten für die SPD die programmatische Anpassung an neue Realitäten erforderlich. Auch dieser, in der Oppositionsphase stattfindende Anpassungsprozess war langwierig, innerparteilich kontrovers und geprägt von der grundsätzlichen Frage, wie stark sich die SPD den neuen politischen und gesellschaftlichen Kräften annähern soll. Der erste „Irseer Programm-entwurf“ war 1986 auf dem Nürnberger Parteitag vor allem wegen seiner Modernisierungsfeindlichkeit verworfen worden. Nach der Ablösung Willy Brandts im Vorsitz der Programmkommission durch Oskar Lafontaine im Jahr 1987 dauerte es weitere zwei Jahre bis zur endgültigen Verabschiedung des Programms. So zog sich der programmatische Erneuerungsprozess der SPD vom Essener Parteitag 1984 bis zur Verabschiedung des Berliner Programms am 20. Dezember 1989 hin.

Das Berliner Programm ist einen Monat nach dem Mauerfall beschlossen worden und konnte somit den jüngsten weltpolitischen Ereignissen kaum noch Rechnung tragen, weshalb es 1998 nochmals nachjustiert worden ist. „Wir Sozialdemokraten, Frauen und Männer, kämpfen für eine friedliche Welt und eine lebensfähige Natur...“ heißt es eingangs unter der Überschrift „Was wir wollen“. Schon diese wenigen Worte machen deutlich, dass die in der Friedens- und Umweltbewegung diskutierten Themen im Zentrum der SPD-Programmatik angekommen sind.

Über diese allgemeine Forderung hinaus enthält das Programm aber schon deutlich konkretere Vorstellungen darüber, wie die SPD den Weltfrieden unter den Bedingungen des Ost-West-Konfliktes sichern möchte, als das Vorgängerprogramm.

In den 1980er Jahren konnte die SPD bereits auf ihre außenpolitischen Erfahrungen aus der Entspannungspolitik Willy Brandts und den KSZE-Prozess zurückgreifen. Diese Erfahrungen spiegeln

² Die Grundsatzprogramme sind zu finden unter: <http://www.spd.de/menu/1681944>.

sich in ihrem Programm: „Ost und West haben den Versuch, Sicherheit gegeneinander zu errüsten, mit immer mehr Unsicherheit für alle bezahlt. Kein Land in Europa kann heute sicherer sein als der mögliche Gegner. Jeder muss also schon im eigenen Interesse Mitverantwortung übernehmen für die Sicherheit des Anderen. Darauf beruht das Prinzip gemeinsamer Sicherheit. Es verlangt, dass jede Seite der Anderen ihre Existenzberechtigung und Friedensfähigkeit zubilligt.“

Das sicherheitspolitische Langfristziel des Berliner Programms ist es zwar, „Militärbündnisse durch eine europäische Friedensordnung abzulösen“. Noch im selben Abschnitt ist dann aber gleich diese realpolitische Einschränkung zu lesen: „Bis dahin findet die Bundesrepublik Deutschland das ihr erreichbare Maß an Sicherheit im Atlantischen Bündnis, vorausgesetzt, sie kann ihre eigenen Sicherheitsinteressen dort einbringen und durchsetzen, auch ihr Interesse an gemeinsamer Sicherheit.“ Hier spiegelt sich ein außen- und sicherheitspolitisches Selbstbewusstsein der SPD wider, das gegenüber dem Vorgängerprogramm deutlich gewachsen ist. Dieser Selbstbewusstseinszuwachs der SPD basiert auf einer wachsenden Souveränität der Bundesrepublik in der Außen- und Sicherheitspolitik, die von der SPD unter Willy Brandt und Helmut Schmidt maßgeblich mit gestaltet worden ist. Vor allem die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in den Vereinten Nationen, die in der Konsequenz der sozialdemokratischen „Neuen Ostpolitik“ möglich geworden war, vergrößerte die außen- und sicherheitspolitische Eigenständigkeit Deutschlands ganz erheblich.

Auch das Berliner Programm nimmt die Forderung des Heidelberger SPD-Programms von 1925 nach den „Vereinigten Staaten von Europa“ auf. Die EU wird hier noch als Antagonist zu den Supermächten gesehen, die durch ihre „gemeinsame Außenpolitik dem Frieden dienen, ihren Völkern in den internationalen Beziehungen mehr Gewicht verleihen und der Konfrontation der Weltmächte entgegenwirken“ soll.

Das Berliner Programm widmet sich ausführlich der Nord-Süd-Politik, der internationalen sozialen Frage und der ökologischen Frage sowie der gerechten Weltwirtschaftsordnung. Es fällt allerdings auf, dass die Antworten auf die internationalen ökologischen Herausforderungen noch vor allem auf der Ebene nationalstaatlichen Handelns gesucht werden. Dies unterscheidet es vom Hamburger Programm.

Das Hamburger Programm von 2007

Das aktuelle Hamburger Programm³ vom 28. Oktober 2007 ist das erste SPD-Programm, das nach der demokratischen Revolution von 1989, nach dem 11. September 2001 und unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen einer dynamisierten Globalisierung geschaffen worden ist. Auch hier findet sich eingangs das Gebot, Frieden zu schaffen und zu wahren wieder. Darüber hinaus ist in der Einleitung des Hamburger Programms zur Globalisierung und den politischen Antworten der SPD zu lesen:

„Den Menschen verpflichtet, in der stolzen Tradition des demokratischen Sozialismus, mit Sinn für Realität und mit Tatkräft stellt sich die deutsche Sozialdemokratie in der Welt des 21. Jahrhunderts ihren Aufgaben. Für dauerhaften Frieden und für die Sicherung der ökologischen Lebensgrundlagen. Für eine freie, gerechte und solidarische Gesellschaft. Für die Gleichberechtigung und Selbstbestimmung aller Menschen – unabhängig von Herkunft und Geschlecht, frei von Armut, Ausbeutung und Angst. Wir erstreben eine friedliche und gerechte Weltordnung. Wir setzen auf die Stärke des Rechts, um das Recht des Stärkeren zu überwinden. Das soziale Europa muss unsere Antwort auf die Globalisierung werden. Nur in gemeinsamer Sicherheit und Verantwortung, nur in Solidarität und Partnerschaft werden die Völker, Staaten und Kulturen das Überleben der Menschheit und des Planeten sichern können.“

Noch bevor es zu innenpolitischen Zielbestimmungen kommt, definiert auch das Hamburger Programm im einführenden Abschnitt „Unsere Ziele, unsere Politik“ als erstes die außenpolitischen Ziele der Partei:

„Die internationale Politik der deutschen Sozialdemokratie dient dem Ziel, Konflikte zu verhindern und Frieden zu schaffen. Unsere Prinzipien dafür sind Verständigung, internationale Solidarität und gemeinsame Sicherheit durch Kooperation. Wir setzen auf die Überzeugung, dass Macht dem Recht untergeordnet werden muss.“

Legalität, Kooperation und internationale Solidarität haben das außen- und sicherheitspolitische Handeln der SPD von Beginn an geprägt. Während Legalität und Kooperation selbstverständlich auch bei liberalen und konservativen demokratischen Parteien das außenpolitische Handeln steuern können, stand die Forderung nach Solidarität immer gleichberechtigt und gleichwertig innerhalb der Programmatik sozialdemokratischer Außen- und Sicherheitspolitik. Bereits die „Grundforderungen

³ Hamburger Programm - Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Fundstelle: <http://www.parteidtag.spd.de/servlet/PB/menu/1727812/index.html>.

für eine menschenwürdige Gesellschaft“ des Godesberger Programms forderten die „Solidarität der anderen Völker“ ein:

„Aus der Entscheidung für den demokratischen Sozialismus ergeben sich Grundforderungen, die in einer menschenwürdigen Gesellschaft erfüllt sein müssen: Alle Völker müssen sich einer internationalen Rechtsordnung unterwerfen, die über eine ausreichende Exekutive verfügt. Der Krieg darf kein Mittel der Politik sein. Alle Völker müssen die gleiche Chance haben, am Wohlstand der Welt teilzunehmen. Entwicklungsländer haben Anspruch auf die Solidarität der anderen Völker.“

Was heißt hier genau Solidarität im sozialdemokratischen Sinn?

Lokal und global denken und handeln. Das kann nur, wer die Grenzen kennt und bereit ist, sie zu überschreiten. „Hin zu einer Globalisierung der Politik“, die „gegenseitige Anerkennung von Werten“, „die Menschheit von Abhängigkeit und Unterdrückung sowie von Hunger und Not zu befreien“ - das bleiben die großen Aufgaben, wie Willy Brandt sie eindrucksvoll 1979 in seinem Bericht an die Vereinten Nationen beschrieben hat. Das Überleben kann sichern, wer die gemeinsamen Interessen politisch bündelt und sie transnational in Foren einer zu gestaltenden Weltinnenpolitik zur Sprache bringt.

Multilateralismus und Europäisierung sind allerdings keine Neuerfindung Willy Brandts, sondern schon seit über 80 Jahren in den SPD-Programmen benannte konkrete Instrumente zur Förderung des Friedens. So fordert die SPD bereits im Heidelberger Programm von 1925 als erste deutsche Partei die Schaffung der Vereinigten Staaten von Europa. Im Hamburger Programm wird diese Forderung nun nicht nur neu aufgenommen sondern in das programmatische Zentrum sozialdemokratischer Politik insgesamt – nicht nur der Außen- und Sicherheitspolitik – gestellt.

Die Europäische Union ist als „Friedensmacht Europa“ im aktuellen SPD-Programm zur Einhebung von äußeren Konflikten durch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik aufgefordert. Die EU ist auch die supranationale Ebene, die überhaupt nur in der Lage ist, den wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Widersprüchen, welche durch die Globalisierung verursacht werden, entgegenzuwirken. Als Voraussetzung dafür fordert die SPD die „Weiterentwicklung der Europäischen Union zu einer echten Demokratie“. Die SPD fordert dies einmal mehr, weil sie sich bewusst ist, dass innere Demokratisierung - im nationalen, wie im europäischen Zusammenhang – Voraussetzung für dauerhaften Frieden zwischen Staaten ist.

Das Hamburger Programm ist in der weltgeschichtlichen Situation nach dem Ende des klassischen Ost-West-Konfliktes entwickelt worden, in der asymmetrische, entstaatlichte Kriege und neuer fun-

damentalistischer, internationaler Terrorismus zu neuen Herausforderungen für die freiheitlichen Gemeinwesen westlicher Prägung geworden sind. Nach dem Ende des Sowjetkommunismus, der Weltmarktoffnung Chinas und dem Wirtschaftsboom in den Schwellenländern, sind die Finanz- und Warenströme durch die Globalisierung in einer bislang nicht bekannten Dynamik rasant beschleunigt worden. Mit dieser Beschleunigung sind aber auch neue wirtschaftliche, soziale und ökologische Risiken aufgekommen, die den Frieden regional und global bedrohen können. Seit 1989 ist aber immer noch keine neue Sicherheitsarchitektur für das globale Zeitalter herausgebildet worden. Schlimmer noch: Durch den gescheiterten unilateralistischen Versuch der USA, gegen die Vereinten Nationen mit militärischen Mitteln eine neue regionale Ordnung im Nahen Osten zu schaffen, hat sich die Sicherheitslage in der Region und weltweit seit 2003 dramatisch verschlechtert.

Die Forderung nach einem Globalen Rat der Vereinten Nationen für Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik

Das Hamburger Programm ist das nun erste Parteiprogramm in Deutschland und weltweit, welches durch die Forderung nach einem Globalen Rat der Vereinten Nationen für Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik einen konkreten institutionellen Vorschlag zur Abwendung weiterer Globalisierungsrisiken macht. Die dringend notwendige, neue Koordinierungsfunktion in der internationalen Krisenprävention und Friedenssicherung durch diesen neuen UNO-Rat sieht das Programm so:

„Er soll wirtschaftliche Interessen, soziale Bedürfnisse und ökologische Notwendigkeiten aufeinander abstimmen, die Gefahren unkontrollierter Kapitalbewegungen, soziales und ökologisches Dumping begrenzen helfen. Alle Regionen und die internationalen Handels- und Finanzinstitutionen sollen in diesem Rat hochrangig vertreten sein.“

Frieden und Sicherheit sind globale öffentliche Güter. Deshalb sind finanzielle und wirtschaftliche Stabilität, Abwendung der Klimakatastrophe, Sicherung der Ökosysteme und Schutz vor Seuchen globale politische Aufgaben. Damit die Vereinten Nationen ihrer Verantwortung dafür nachkommen können, muss die internationale Staatengemeinschaft die notwendigen Mittel im eigenen Interesse aufbringen.“

Hier wird nicht mehr einfach nur auf klassische Mittel der Krisenprävention oder die bestehenden internationalen sicherheits- und außenpolitischen Institutionen und Strukturen verwiesen, um Bedrohungen der globalen Sicherheit abzuwenden. Hier geht es um etwas grundsätzlich Neues, um eine neue globale Steuerung zur Krisenprävention. Diese mag uns heute noch so kühn erscheinen,

wie den Zeitgenossen von 1925 die Forderung nach den Vereinigten Staaten von Europa im Heidelberger Programm.

Die SPD fordert erstmals explizit, die UNO durch den Globalen Rat der Vereinten Nationen für Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik zu befähigen, die Globalisierung zu gestalten und die heraufziehende Klimakatastrophe abzuwenden, um den Weltfrieden zu erhalten. Dies ist durchaus in der Tradition des Brandt-Berichtes von 1980 an die Unabhängige Kommission für Internationale Entwicklungsfragen zu sehen, in dem ein neuer Entwicklungsbegriff und die Abkehr von rein quantitativem Wachstum gefordert worden ist.

Der außen- und sicherheitspolitische Teil des Hamburger Programms beschränkt sich aber nicht auf die zukunftsgerichtete Forderung nach dem Globalen Rat der Vereinten Nationen für Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik. Es enthält auch einige aktuelle, sehr konkrete außen- und sicherheitspolitische Forderungen: „Unsere Außen- und Sicherheits- und Entwicklungspolitik muss enge Beziehungen zu den Ländern in Asien, Lateinamerika und Afrika entwickeln.“ „Eine neue Zielbestimmung“ für das transatlantische Bündnis hebt die Bedeutung der Beziehungen zu den USA besonders hervor. Die deutsch-französischen und deutsch-polnischen Beziehungen sollen weiter ausgebaut werden. Auf der Basis der besonderen Verantwortung für das Existenzrecht Israels will man sich für einen umfassenden Frieden im Nahen Osten und die Schaffung eines lebensfähigen palästinensischen Staates einsetzen. Zudem bestimmt das Programm die strategische Partnerschaft mit Russland als „unverzichtbar“.

Diese Forderungen zeigen, dass das Parteiprogramm der SPD die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik einerseits in den bewährten historischen europäischen und transatlantischen Bindungen sowie an ihren Verpflichtungen gegenüber Israel orientiert wissen möchte, sich andererseits aber für den Ausbau neuer Partnerschaften mit Polen und Russland sowie Palästina offen zeigt.

2. In welchem Spannungsfeld bewegt sich die Außen- und Sicherheitspolitik der SPD?

Der Rahmen eines Essays ermöglicht es nur ansatzweise, die Spannungsfelder, in denen die Außen- und Sicherheitspolitik der SPD im Laufe ihres 144jährigen Bestehens gestanden hat, sachgerecht zu

behandeln. Eine Beschränkung auf die von der SPD gestaltete Regierungspolitik in der jüngsten Geschichte ist von daher geboten.⁴

„Neue Ostpolitik“ im Ost-West-Konflikt

Bis zum Regierungsantritt von Willy Brandt hatte in der Außenpolitik der Bundesrepublik die 1955 von CDU-Außenstaatssekretär Walter Hallstein definierte „Hallstein-Doktrin“ Gültigkeit. Mit ihr sollte der Anerkennung der DDR durch Drittstaaten entgegenwirkt werden. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur DDR durch dritte Staaten wurde nach dieser Doktrin von der Bundesrepublik als „unfreundlicher Akt“ betrachtet und mit Sanktionen geahndet. Auf diesem Weg hoffte die Bundesrepublik, ihren Alleinvertretungsanspruch durchzusetzen.

Mit dem Regierungsantritt Willy Brandts, des ersten sozialdemokratischen Bundeskanzlers, sind im Jahr 1969 die Voraussetzungen dafür geschaffen, der gelungenen Westintegration der Bundesrepublik Fortschritte im Osten folgen zu lassen. Entsprechend dem bereits 1963 von Brandts deutschlandpolitischem Berater Egon Bahr entwickelten Konzept „Wandel durch Annäherung“, gibt die Bundesrepublik den Alleinvertretungsanspruch für Deutschland auf und erkennt die Existenz der DDR an. In Erfurt und Kassel finden infolgedessen 1970 erstmals innerdeutsche Gipfeltreffen statt. Die neue Ostpolitik führte zwischen 1970 und 1973, zu den Ostverträgen der Bundesrepublik mit Moskau, Warschau und Prag sowie zum Vier-Mächte-Abkommen über Berlin. Sie konnte den Ost-West-Konflikt substanzial mildern, Verhandlungskorridore öffnen und langfristig offen halten. Außerdem schuf sie die Voraussetzungen für die Einberufung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) sowie für Gespräche über beidseitige, ausgewogene Truppenbegrenzungen und trug so dazu bei, der gesamteuropäischen Entspannung den Weg zu ebnen.

Der SPD war es mit ihrem Koalitionspartner FDP gelungen, die Hallstein-Doktrin zu überwinden und die Tore für Abrüstungsverhandlungen und eine neue Deutschlandpolitik aufzustoßen. Die unter schwierigsten Bedingungen in der Zeit des Kalten Krieges praktizierte Neue Ostpolitik ist der bedeutendste außenpolitische Emanzipationsfortschritt bis zur Deutschen Einheit.

⁴ Die Außenpolitik der SPD in der DDR kann aufgrund der gebotenen Kürze hier leider nicht behandelt werden, sie bedarf m.E. eines eigenständigen Beitrages.

Nachrüstungsdebatte und Ende der Regierungsbeteiligung

Die Nachrüstungsdebatte Ende der 1970er, Anfang der 1980er Jahre hat sicherlich die schwierigste innerparteiliche außen- und sicherheitspolitische Auseinandersetzung innerhalb der SPD in den letzten drei Jahrzehnten hervorgerufen. Bereits 1977 hatte SPD-Bundeskanzler Helmut Schmidt bei einem Auftritt in London eine Reaktion der NATO auf die Rüstung der Sowjetunion mit SS 20 Mittelstreckenraketen gefordert, um bestehende Rüstungsdisparitäten zu beseitigen. Diese Forderung führte am 12. Dezember 1979 zum sogenannten NATO-Doppelbeschluss: Sollten Verhandlungen über einen Abbau der sowjetischen Mittelstreckenwaffen nicht zustande kommen oder scheitern, würde die NATO ihre Mittelstreckenraketen modernisieren. Dadurch sollten ab Ende des Jahres 1983 108 Pershing-II-Raketen und 464 Marschflugkörper in Westeuropa stationiert werden.

Große Teile der SPD, insbesondere die SPD-Mitglieder, die zur Friedensbewegung gehörten, sahen sich damit in einem Gegensatz zur offiziellen Regierungspolitik von Bundeskanzler Helmut Schmidt, der seit 1974 regierte. Nun war es sicher nicht so, dass die sozialliberale Koalition im September 1982 ausschließlich durch die Nachrüstungsfrage scheiterte. Dazu führten wohl in erster Linie zunehmend unterschiedliche Auffassungen von FDP und SPD in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Mit der Nachrüstungsdebatte ist jedoch ein weiteres außen- und sicherheitspolitisches Spannungsfeld in der Partei eröffnet worden, das dem Koalitionsfrieden abträglich war und die innerparteiliche Grundsatzdiskussion über die grundsätzliche Orientierung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik polarisierte.

Rot-Grüne Außen- und Sicherheitspolitik von 1998 bis 2005

Im Zusammenhang mit den Auslandseinsätzen der Bundeswehr in Jugoslawien, Mazedonien und deren Teilnahme an der Operation Enduring Freedom waren SPD und Grüne schon in den ersten drei Regierungsjahren mit den schwierigsten Entscheidungen überhaupt konfrontiert, welche die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik bis dahin zu treffen hatte.

Nach dem Bundestagswahlsieg von Gerhard Schröder im September 1998 und der Bildung der Rot-Grünen Koalition hatte die SPD nach 16 Jahren erstmals wieder die Möglichkeit, durch Regierungshandeln die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik mitzubestimmen. Noch bevor sich der 14. Deutsche Bundestag überhaupt konstituiert hatte, wurden Kanzler Schröder, der sozialdemokratische Verteidigungsminister Rudolf Scharping und der Bündnis-Grüne Außenminister Joschka Fischer durch die Eskalation des Kosovo-Konfliktes vor die dramatische Entscheidung über den ers-

ten Kampfeinsatz der Bundeswehr im NATO-Bündnis gestellt. Zur Abwendung einer humanitären Katastrophe und nach Ausschöpfung aller anderen Mittel entschied die Bundesregierung unter Bezug auf das Nothilferecht, im Rahmen eines NATO-Bündniseinsatzes militärische Gewalt gegen Jugoslawien anzuwenden, um die weitere Eskalation des Konfliktes und die unmittelbar drohende humanitäre Katastrophe zu verhindern.

Die öffentliche und innerparteiliche Diskussion in der SPD zu diesem ersten Kampfeinsatz der Bundeswehr drehte sich vor allem um die Frage der völkerrechtlichen Legitimität, da der Einsatz selbst zwar im Bündnis und zur Abwendung einer humanitären Katastrophe stattfand, aber nicht unmittelbar von den Vereinten Nationen mandatiert worden war. Russland hatte sich im Sicherheitsrat strikt gegen die Anwendung militärischer Mittel gegen die Bundesrepublik Jugoslawien ausgesprochen. Somit standen sich das Gebot der Nothilfe für etwa 230.000 kosovarische Flüchtlinge einerseits und das fehlende UN-Mandat andererseits in der Abwägung der Bundesregierung und der außen- und sicherheitspolitisch Verantwortlichen in der SPD unauflösbar gegenüber.

Der am 24. März 1999 begonnene Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der NATO-„Operation Allied Force“ ist aus mehreren Gründen für die Regierung und ihre Koalitionsparteien etwas Besonderes gewesen:

- Es handelte sich um den ersten Waffengang in der Geschichte der Bundesrepublik.
- Die Dynamik der serbischen Aggression im Kosovo konnte mit dem Einsatz zunächst erfolgreich unterbrochen werden.
- Er zeigt exemplarisch die humanitären und die Bündnisverpflichtungen, innerhalb derer sozialdemokratische Außen- und Sicherheitspolitik Ende der 1990er Jahre zu entscheiden hatte.
- Er ist ein einmaliger Sonderfall, da er der bislang einzige Bundeswehreinsatz ohne UN-Mandat gewesen ist.
- Er war in der SPD unter anderem deswegen sehr stark diskutiert, da Auslandseinsätze der Bundeswehr noch nicht ausdrücklich durch das aktuelle Berliner Programm legitimiert waren.

Die Mission „Essential Harvest“ 2001 in Mazedonien – eine militärgestützte Friedensstrategie

Anders als im Kosovo war das Engagement in Mazedonien kein Kampfeinsatz sondern ein Militäreinsatz zur Unterstützung der Abrüstung in Mazedonien. Dadurch, dass die mazedonische Re-

gierung der albanischen Bevölkerung mehr Rechte und politische Teilhabe zusicherte, stimmten deren politische Vertreter der Entwaffnung unter NATO-Aufsicht zu. Auch die UNO unterstützte die Begleitung dieses Abrüstungsprozesses. In der Sommerpause 2001 wurden hitzige Debatten in den Koalitionsparteien- und Fraktionen geführt. Die Medien kaprizierten sich auf die fehlende eigene rot-grüne Mehrheit. Das Ziel – Abrüstung und Befriedung in Mazedonien durch den Bundeswehreinsatz herbeizuführen – geriet in dieser Situation teilweise aus dem Blickfeld. Auch einige wenige Mitglieder der SPD-Bundestagsfraktion stimmen unter dem Eindruck der öffentlichen Debatten oder aus grundsätzlicher Abneigung gegen jegliches militärisches Engagement gegen den Einsatz.

Der 11. September 2001 und die Folgen

Nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation hatten bereits die Balkankriege der 1990er Jahre einen dunklen Schatten über alle Hoffnungen auf ein friedlicheres Europa und eine friedlichere Weltordnung geworfen. Die Terrorangriffe des 11. September 2001 auf New York und Washington und ein Flugzeug über Pennsylvania beendeten in wenigen Minuten auch die letzten Hoffnungen auf den baldigen Eintritt in eine friedlichere Epoche.

Die NATO rief als Konsequenz den Bündnisfall aus. Auf der Rechtsgrundlage der Resolutionen 1368 und 1373 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 12. und 28. September 2001 und unter Bezug auf das in Artikel 5 des Washingtoner Vertrages enthaltene Selbstverteidigungsrecht wurde am 7. Oktober desselben Jahres in Afghanistan mit der „Operation Enduring Freedom“ durch die NATO der Kampf gegen den Terror begonnen, an der die Bundesrepublik allerdings nur mit etwa 100 Soldaten des Kommandos „Spezialkräfte“ beteiligt ist. Die Sicherheitsratsresolution 1373 spricht in diesem Zusammenhang von der Zulässigkeit des Einsatzes „aller Mittel“ zur Abwendung der von dort ausgehenden neuen Bedrohung.

Die rot-grüne Bundesregierung engagierte sich von Beginn an für zivile und politische Akzente in Afghanistan. Sie ist es, die mit der Friedensvereinbarung vom 5. Dezember 2001 den Post-Taliban-Prozess initiierte. Gerhard Schröder und Joschka Fischer können damit für sich einen maßgeblichen Anteil für das Ende des 22 Jahre andauernden Bürgerkrieges in Anspruch nehmen. Bei den Verhandlungen auf dem Petersberg bei Bonn konnten darüber hinaus durch die zuständige sozialdemokratische Ministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul wichtige entwicklungspolitische Akzente gesetzt werden. Ressortgemeinsames Handeln der drei zuständigen deutschen Ministerien für den zivilen

Wiederaufbau Afghanistans ist bis heute Schwerpunkt des Afghanistankonzeptes der Bundesregierung.

Angesichts der schwierigen Sicherheitslage, die auch nach dem Sturz der Taliban in weiten Teilen Afghanistans vorherrscht, wird schnell klar, dass der Aufbau neuer ziviler Strukturen und die Sicherung der neuen afghanischen Regierung militärischer Unterstützung bedürfen. Im Dezember 2001 wurden daher erstmals 1.200 Soldaten vom Deutschen Bundestag zur „International Security Assistance Force“ (ISAF) zur Sicherung des Wiederaufbaus des Landes entsandt. Zur Zeit befinden sich etwa 3.200 Bundeswehrsoldaten im ISAF-Einsatz.

Unter dem Eindruck der zahlreichen Auslandseinsätze der Bundeswehr seit 1998 gerät häufig die Tatsache aus dem Blick, dass unter der Regierung Schröder/Fischer der Ausbau befriedender und präventiver Instrumente und Fähigkeiten einen neuen, hohen Stellenwert bekommen hat.

In Ihrer Koalitionsvereinbarung vom Oktober 1998 hatten sich die Koalitionspartner explizit für die Aufwertung ziviler Mittel der Konfliktbewältigung ausgesprochen:

„Die Bundesregierung wird sich mit aller Kraft um die Entwicklung und Anwendung von wirksamen Strategien und Instrumenten der Krisenprävention und der friedlichen Konfliktregelung bemühen“, heißt es dort. Es blieb aber nicht bei dieser Bekundung. Den Worten folgten zahlreiche Taten:

Auf der Regierungsebene sind die Funktionen der Krisenpräventionsbeauftragten im Auswärtigen Amt und im Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung eingerichtet worden. Mit dem „Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF)“ ist ein neuer Expertenpool für Einsätze zur Krisenprävention geschaffen worden. Ebenso wurde der „Zivile Friedensdienst“ neu eingerichtet. Auf internationaler Ebene wurden dem UNO-Generalsekretär erstmals Standby-Truppen der Bundeswehr angeboten und in der EU hat Rot-Grün sich für eine Ausgewogenheit zwischen militärischen und zivilen Krisenreaktions- und Präventionskräften ausgesprochen.

Nein zum Irak-Krieg

Die wohl bedeutsamste außen- und sicherheitspolitische Entscheidung der rot-grünen Koalition war Gerhard Schröders „Nein“ zu einer deutschen Beteiligung am Irak-Krieg des Jahres 2003. Über die Motivation dazu hat es viele Unterstellungen und Spekulationen gegeben. Mittlerweile ist unbestritten, dass die USA den Kriegsgrund manipulierten. Bei der Bewertung dieser mutigen Ent-

scheidung sollte jedenfalls nicht die Rolle der SPD und die Verankerung Gerhard Schröders in der grundsätzlich friedensorientierten SPD-Programmatik vergessen werden. Der furchtbare Blutzoll auf allen Seiten, die gegenwärtige, von großer Instabilität gekennzeichnete Situation im Irak, erscheinen wie eine fatale Rechtfertigung für das deutsche Nein zu diesem Kriegsabenteuer.

Außen- und Sicherheitspolitik der großen Koalition

Sie ist wesentlich durch Kontinuität gegenüber der rot-grünen Außen- und Sicherheitspolitik gekennzeichnet, wie ein Blick in den Koalitionsvertrag zeigt:

„Deutsche Außenpolitik fußt auf einem umfassenden Sicherheitsbegriff, der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik miteinander verknüpft. Dabei wollen wir insbesondere unsere Instrumentarien zur Krisenprävention und -reaktion ausbauen.“⁵

Wie unter Rot-Grün wird das Prinzip des Multilateralismus und die Rolle der Vereinten Nationen bei der Bewältigung der globalen Herausforderung im Koalitionsvertrag hervorgehoben. Gleichzeitig betont der Vertrag die Notwendigkeit der UN-Reform. Der Globale Rat der Vereinten Nationen für Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik des Hamburger Programms findet sich zwar nicht explizit wieder. Jedoch sind Forderungen nach der sozialen und ökologischen Gestaltung der Globalisierung als sozialdemokratischer Beitrag unter den Zielen der Bundesregierung festgeschrieben.

Alle bestehenden Militäreinsätze sind durch SPD und CDU mitgetragen und verlängert worden. Hinzu kam in der Folge des Libanonkrieges im Jahr 2006 die Beteiligung der Bundesmarine am UNIFIL-Einsatz.

Durch die neuerliche Vereinigung der Funktionen des Vizekanzlers, des Außenministers und des stellvertretenden SPD-Vorsitzenden in der Person von Frank-Walter Steinmeier ist das SPD-Programm noch näher an das Regierungshandeln herangerückt als dies bisher ohnehin schon der Fall war.

⁵ http://www.bundesregierung.de/nn_22994/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-9.html.

Fazit

Die Rolle Deutschlands in der Welt hat sich seit der Wiedervereinigung stark verändert. Dieser Veränderungsprozess ist von der SPD programmatisch reflektiert und maßgeblich mit gestaltet worden.

Die Bundeswehr hat durch die veränderte Weltlage nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes und – noch mehr seit dem 11. September 2001 – eine neue sicherheitspolitische Rolle bekommen: von der Landesverteidigung auf deutschem Boden zu weltweitem Einsatz für den Erhalt von Frieden und Freiheit für Deutschland und für die Einsatzgebiete.

Die SPD ist im Hamburger Programm zu der Erkenntnis gekommen, dass für die Bekämpfung von Gefahren, die aus der Globalisierung und globalen ökologischen Bedrohungen, wie dem Klimawandel, hervorgehen, neue Wege auf der Ebene der Vereinten Nationen beschritten werden müssen. Ziel bleibt ein ständiger Sitz Deutschlands im UNO-Sicherheitsrat für eine stärkere Rolle Deutschlands zum Ausbau der Weltinnenpolitik.

Auch die aktuelle Regierungspolitik versucht, den globalen Herausforderungen nicht mehr mit den klassischen Mitteln der Außen- und Sicherheitspolitik zu begegnen. Ihr Ansatz ist die verstärkte Kooperation der Ressorts für Umweltpolitik, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie der Verteidigungs- und Außenpolitik. Die Beispiele des deutschen Engagements in der Balkanregion und in Afghanistan zeigen darüber hinaus, dass die Kooperation im Bereich der Polizei-, Rechts- und Verwaltungsarbeit für die Stabilisierung des jeweiligen Landes von großer Bedeutung ist.

Die SPD hat um ihre außen- und sicherheitspolitischen Ziele und Entscheidungen über die gesamte Geschichte der Bundesrepublik hinweg immer wieder schwierige und lebhafte Debatten und Diskurse geführt. Sie stand in einem dauernden wechselwirksamen Abgleichungsprozess mit den internationalen Begrenzungen und Möglichkeiten. Es gab seit 1949 Phasen, in denen programmatische Innovation in der Außen- und Sicherheitspolitik eher von der Regierung als von der Partei ausging. Die Neue Ostpolitik unter Willy Brandt ist ein Beispiel dafür, die außenpolitischen Entscheidungen der Regierung Gerhard Schröder ein anderes.

Partei und Verantwortungsträger haben es sich dabei oft untereinander nicht leicht gemacht. Gewiss haben sich beide aber stets in einer Verantwortlichkeit gegenüber den Menschen in Deutschland, der Wahrung des Friedens und in der internationalen Solidarität mit den Schwachen dieser Welt gesehen. Nie hat sich die SPD programmatisch und praktisch in gesinnungsethischer Selbstgenüg-

samkeit verloren. Stattdessen hat sie selbst in schwierigsten außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen Verantwortung gezeigt. Immer war sie werteorientiert und innovativ zugleich, vor allem aber war sie solidarisch.

Jede Zeit braucht neue Antworten, auch wenn sie lange noch an den alten Fragen arbeitet. „Aus der Geschichte lernen?“, fragt Willy Brandt in seinen „Erinnerungen“. Und als Lehre des 20. Jahrhunderts hält der große Europäer fest:

„Wo die Zivilcourage keine Heimstatt hat, reicht die Freiheit nicht weit. Und wo die Freiheit nicht beizeiten verteidigt wird, ist sie nur um den Preis schrecklich großer Opfer zurück zu gewinnen.“ Unsere Hoffnung auf eine gerechte Friedensordnung der einen Welt ist schwach, weil die Gewalt der Diktatoren noch ihren Schrecken verbreiten kann. Aber unsere Hoffnung wird stärker, weil die Sehnsucht nach Frieden den Sieg davon tragen wird.

Prof. Dr. Gert Weisskirchen (*1944) studierte an den Pädagogischen Hochschulen Heidelberg und Karlsruhe sowie an der Universität Heidelberg Erziehungswissenschaften, Politikwissenschaft und Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Von 1976-1980 war er Professor für Sozialpädagogik an der Fachhochschule Wiesbaden. Seit 1976 ist er Mitglied des Deutschen Bundestages, wo er verschiedene Ämter besetzte. Seit 1999 ist er der außenpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion.