

Die Rolle Deutschlands in der neuen Welt(un)ordnung

Prof. Dr. Ernst-Otto Czempiel, geb. 1927 in Berlin, Studium der Geschichte und Anglistik, lehrt Internationale Politik an der Universität Frankfurt/M. Er ist Forschungsgruppenleiter der Hessischen Friedens- und Konfliktforschung.

Eigentlich kann sich niemand über die Deutschen beklagen. Sie spielen ihre neue weltpolitische Rolle, die ihnen nach der Wiedervereinigung zugeteilt worden ist, gut und gemäßigt. Bonn hat in sehr geschickter Weise Deutschland (im wesentlichen) wieder hergestellt, aber dabei das politische und außenpolitische Bewußtsein der Bundesrepublik nicht aufgegeben. Zwar schimmerte gelegentlich, etwa bei der Anerkennung Kroatiens und Sloweniens, eine Neigung zu Unilateralismus und Großmachtpolitik durch, doch wurde sie stets rasch und erfolgreich bekämpft. Die Bundesrepublik hat, im Gegenteil, nach der Wiedervereinigung zunächst ihr Verhältnis zu Osteuropa, zu Polen und zur Tschechoslowakei erneut bereinigt. Sie hat den Auflösungsprozeß der Sowjetunion rücksichtsvoll ermunternd begleitet, Rußland und der neuen GUS großzügige wirtschaftliche Hilfe angeboten. In der richtigen, schon von Bundeskanzler Brandt formulierten Erkenntnis, daß jegliche Ostpolitik ihre Grundlage in der Westpolitik finden müsse, hat Bonn zeitgleich mit dem Prozeß der Wiedervereinigung den der Integration Westeuropas vorangetrieben. Die Initiative von Kohl und Mitterrand vom April 1990 hat zu den Verträgen von Maastricht geführt. Wie immer deren Zukunft ausfallen mag - die Initiative war richtig, sie hat das deutsch-französische Verhältnis gestärkt und erneut als den Hauptantrieb der europäischen Integration ausgewiesen.

Mit der einseitigen und demonstrativen Verschrottung von Panzern führt die Bundesrepublik ihr Interesse an der eigenen Abrüstung vor. Der Fahrplan zur Reduzierung der Bundeswehr auf die von Kanzler Kohl zugesagten 370 000 Mann wird eingehalten. Bonn ist es auch zu verdanken, daß der Chemie-waffen-Vertrag nun endlich unter Dach und Fach ist. Schließlich darf nicht

unerwähnt bleiben, daß die Bundesrepublik, wenn auch erst nach peinlichen Anklagen des Auslands, ihre Außenwirtschaft an die Kette eines strengeren Waffenexportgesetzes gelegt hat.

Wenn es eines weiteren Beweises bedarf dafür, daß die Bundesrepublik mit ihrer Außenpolitik und ihrer Umwelt im reinen ist, dann liefert ihn die Zweit-rangigkeit der gegenwärtigen Debatten. Natürlich muß die Asylfrage gelöst werden; natürlich muß sich die Bundesrepublik als Mitglied der Vereinten Nationen an deren Aktionen beteiligen; natürlich sind beide Themen für die politische Kultur der neuen Bundesrepublik wichtig. Für den Gang der Welt-politik hingegen sind sie herzlich uninteressant. Über deren große Themen: die Europäische Friedensordnung und die Neue Weltordnung, wird hierzu-lande nicht debattiert.

Das ist ein gefährliches Manko. Die Gegenwart, in der die Bundesrepublik zu recht mit sich zufrieden sein kann, ist immer auch die Vergangenheit, in der die Zukunft vorgebildet wird. „Gouverner c'est prévoir" - regieren heißt vor-hersehen. Das sanfte Ende des Ost-West-Konflikts war ein einmaliger histori-scher Glücksfall; er enthält aber auch die einmalige historische Herausforder-ung, seine konfrontative Ordnung durch eine neue der Kooperation zu ersetzen. Wer auf diese Ordnung verzichtet, indem er die Diskussion darüber schleifen läßt, öffnet neuen Konflikten Tür und Tor.

Die Europäische Friedensordnung

Zwar wird der alte Ost-West-Konflikt nicht wieder erstehen, wird es auf absehbare Zeit keine große militärische Konfrontation zwischen Ost und West mehr geben. Aber die Machtkämpfe, jene Erblast des alten Europa, können durchaus wiederkehren, und man muß daran erinnern, daß vor 1917 die Macht das einzige und entscheidende Konfliktobjekt in Europa gewesen ist. Warum soll sie es nicht wieder werden? Im früheren Jugoslawien ist sie schon mani-fest; in Rußland und in der Ukraine wird schon wieder in solchen Kategorien gedacht, im Westen noch immer. Wer den mit Menschen, mit Waffen, mit Reichtum und Armut vollgepfropften eurasischen Halbkontinent in dem Roh-zustand beläßt, in den ihn das Ende des Ost-West-Konfliktes versetzt hat, läuft blind und freiwillig auf die nächste Katastrophe zu.

Darüber, wie sie vermieden werden kann, müßte doch hitzig debattiert werden. Woraus entsteht die Gewalt in einem internationalen System? Das ist eine schwierige Frage. Wenn man über den Ost-West-Konflikt und über sein Ende nachdenkt, gewinnt man eine wichtige Antwort: aus diktatorialen, auto-ritären Herrschaftssystemen und aus der über die anarchische Struktur des internationalen Systems vermittelten Unsicherheit. Daraus resultieren zwei wichtige Strategien: Entscheidend ist die Festigung der Demokratie in Osteu-ropa und in der GUS; auf Platz 2 rangiert die Einrichtung einer internatio-nalen, alle europäischen Staaten zusammenfassenden Organisation. Sie gibt es schon: Die KSZE wurde 1990 in Paris von der lockeren Konferenzfolge in

eine - schwach ausgestattete - internationale Organisation umgebildet, die sich inzwischen zu einer regionalen Organisation im Sinne von Artikel 52 der UN-Charta erklärt hat. Aber sie ist inaktiv. Ihr Krisenmechanismus, 1991 in Berlin eingerichtet, sieht gut und schön aus, überfordert sie aber. Was sie leisten kann, wird ihr nicht abverlangt: durch kontinuierliche Kooperation aller Beteiligten die Unsicherheit über die Ziele der Staaten zu vermindern, das Sicherheitsdilemma abzubauen. Hier tut sich nichts!

Statt dessen hat die NATO den Kooperationsrat ausgebaut, in dem sie mit den früheren Gegnern aus dem Warschauer Pakt zusammenarbeitet. Das ist auch gut und schön, tröstet die Osteuropäer, informiert die Russen. Der Kooperationsrat einer westlichen Militärallianz ist aber kein Ersatz für eine internationale Organisation, ebensowenig wie die NATO oder die Westeuropäische Union eine Alternative zur KSZE darstellen. Beide dienen der Verteidigung des Westens, nicht aber der Sicherheit Europas. Sie verlangt andere Kategorien und andere Instrumente. Eine Arbeitsteilung zwischen der KSZE und dem NATO-Kooperationsrat wäre also wichtig, ist aber nicht zu sehen. Als Resultat verdämmert die KSZE im Hintergrund.

Osteuropa und die GUS in die NATO aufzunehmen, klingt auch gut und schön, enthält aber nur eine Scheinlösung. Als Militärallianz richtet sich die NATO auf die Verteidigung nach außen, nicht auf die Konfliktlösung im Innern. Auf die kommt es aber an, jedenfalls im Verhältnis zwischen der GUS und Westeuropa. Dafür kann nur die KSZE in Anspruch genommen, dafür sollte sie ausgebaut werden. In dem Maße, in dem ihre Mechanismen greifen, die Unsicherheit durch Gewißheit ersetzt wird, können die Verteidigungsfunktionen von NATO und WEU rückgebildet werden.

Wichtiger als der Ausbau der KSZE zur regionalen Sicherheitsorganisation in Europa ist es, die Demokratisierung Osteuropas und der GUS zu stärken. Der amerikanische Außenminister Baker hat mit Recht gesagt, daß Demokraten im Kreml für die Sicherheit viel wichtiger sind als Nuklearraketen zu Hause. Wie kann der Westen die Demokratisierung des Ostens betreiben? Über diese schwierige Frage müßte energisch nachgedacht werden. Sicher müssen zunächst die wirtschaftlichen Voraussetzungen geschaffen werden; der Blick nach Ostdeutschland zeigt, wieviel das kostet, auch wenn der Erwartungshorizont jenseits der Oder nicht so hoch ist wie diesseits. Was tut der Westen in dieser Hinsicht? Etwas, aber keinesfalls genug.

Zur Wirtschaftshilfe muß die Politikhilfe hinzukommen. Die westliche Demokratie läßt sich nicht pauschal auf Osteuropa oder die frühere Sowjetunion übertragen. Sie muß regional angepaßt, ihre Praxis muß eingeübt werden. All dies kann man keinesfalls der Regierung und der Diplomatie überlassen; gerade die gesellschaftlichen Kräfte sind aufgefordert. Für eine demokratische Marktwirtschaft ist, beispielsweise, ein funktionierendes Verhältnis zwischen den Sozialpartnern entscheidend. Gewerkschaften und Unternehmerverbände müßten zusammenarbeiten, um solche Strukturen in Osteuropa

und der GUS entstehen zu lassen. Allgemeiner gesagt: Demokratisierungsstrategien sind gefragt, die gewaltfrei, aber effektiv den früheren Gegnern dabei helfen, die von ihnen selbst gewünschten gesellschaftlichen und herrschaftlichen Strukturen aufzubauen. Dazu braucht man nicht das Grundgesetz zu ändern; dazu braucht man nur nachzudenken.

Das allerdings ist dringend erforderlich. Wenn die westliche Politik nicht auf solche Interventionen umgestellt wird und Erfolg mit ihnen hat, wird Rußland zur Autokratie zurückkehren. Dann ist die wichtigste Friedensgrundlage verschüttet worden. Die Konservativen in der NATO werden sich dazu beglückwünschen, daß sie dergleichen immer vorhergesagt und deswegen das Pulver trockengehalten haben. Das alte Spiel von wechselseitiger Furcht und daraus folgender Aufrüstung beginnt dann neu.

Nur die erfolgreiche Demokratisierung der Herrschaftssysteme im Osten kann eine solche Entwicklung, vorhersehbar wie sie ist, vermeiden. Wenn alle Staaten im Einzugsbereich des früheren Ost-West-Konflikts, also von Vancouver bis Wladiwostok, demokratisiert sind, ist die gewaltfreie Konfliktbearbeitung, der Friede, gesichert.

Doch kann es nicht schaden, sich Gedanken um ein weiteres Problem zu machen, das erfahrungsgemäß negativ auf den Frieden eingewirkt hat: die Machtfigur. Sie hängt, systematisch gesehen, mit der anarchischen Struktur des internationalen Systems zusammen. Gegenwärtig besteht diese Figur in Europa aus einer Zusammenballung wirtschaftlicher, politischer und militärischer Macht im Westen und einer diffusen Anzahl unterschiedlich großer, aber gleich schwacher Einheiten im Osten. Wie kann man daraus eine symmetrische Figur machen?

Das ist sehr schwierig, verlangt zunächst einmal, den hier hegenden Handlungsbedarf zu erkennen und zu thematisieren. Dann könnte die Bundesrepublik ihn mit den OECD-Partnern diskutieren, mit dem möglichen Ergebnis, daß die Wirtschaftshilfe an die GUS entsprechend verstärkt wird. In die Symmetrierung müssen aber auch die osteuropäischen Staaten, die Rest-EFTA-Staaten und die restlichen Neutralen hineingerechnet werden. Sie brauchen einen austarierten Platz in der europäischen Machtordnung, die an die Stelle der vergangenen Ordnung des Ost-West-Konfliktes gesetzt werden muß. Diese politische Aufgabe hat natürlich eine wirtschaftliche Seite; Macht und Reichtum hängen eng zusammen. Wie soll das Verhältnis zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den ehemaligen COMECON-Staaten geregelt werden? Sie alle der EG zu assoziieren oder zu integrieren, beseitigt nicht das Armutsgefälle, sonder zementiert es.

Aber auch die Europäische Gemeinschaft würde Schaden nehmen. Daß man sie gleichzeitig vertiefen und erweitern kann - wie neuerdings behauptet wird -, ist weder gut noch schön, sondern falsch. Wenn sich in Westeuropa eine Wirtschafts- und Währungsunion herausbildet, und zwar als Folge der Vollendung des Binnenmarktes, entsteht ein ganz neuer Zusammenschluß, dem

beizutreten nur ganz wenige Staaten willens und imstande sein werden. Sie könnten allerdings Mitglied einer neuen europäischen Gemeinschaft werden, die als Freihandelszone zu denken wäre. Dergleichen entsteht gegenwärtig in den Amerikas. Ob daraus auch eine Zollunion werden kann, wäre zu prüfen. In diese neue - alte - Europäische Gemeinschaft könnten in der Tat alle Mitglieder der KSZE eintreten.

Die Grundfigur einer europäischen Friedensordnung wäre dann die dekungsgleiche Mitgliedschaft in der KSZE und in der EG, flankiert im Westen von einer wirtschaftlich-politischen und militärischen Verdichtung von sechs, sieben, neun oder zwölf Mitgliedern, flankiert im Osten von einer sich in umgekehrter Richtung, mit demselben Ergebnis entwickelnden GUS.

Vielleicht lassen sich auch andere Lösungen dieses Problems denken - nur: gedacht werden muß. Die Bundesrepublik kann sich ihrer Verantwortung, einen konzeptionellen und einen praktischen Beitrag zur europäischen Friedensordnung zu leisten, nicht entziehen. Axiomatisch für jede Lösung aber sollte die Vollendung der politischen Union Westeuropas, zumindest mit den sieben Mitgliedern der Westeuropäischen Union sein. Nicht nur, weil sie einen Stabilitätsanker bilden, der für Europa wie für die Welt unentbehrlich ist. Sie sind auch diejenigen Staaten, die bis 1945 für die meisten Kriege in Europa gesorgt haben. Erst, wenn sie aufgehört haben, als souveräne Einzelstaaten zu bestehen, wird der zwischen ihnen seit 1948 in Gang gekommene Friedensprozeß endgültig abgeschlossen sein.

Die Neue Weltordnung

Deutschland kann sich nicht darauf beschränken, nur an der europäischen Friedensordnung mitzuarbeiten; es muß sich auch um die globale Weltordnung kümmern. Auch sie muß erst hergestellt werden, aber auch für sie gibt es eine reelle Chance. Das Ende des Ost-West-Konflikts hat gezeigt, daß selbst Gewaltkonflikte nicht militärisch gelöst zu werden brauchen; daraus die notwendigen Konsequenzen zu ziehen heißt, die Fundamente dieser Neuen Weltordnung zu legen.

Die Beteiligung deutscher Truppen an UN-Einsätzen nach Kapitel VH UN-Charta, gehört zweifellos nicht dazu. In der „Agenda für den Frieden“, die UN-Generalsekretär Boutros-Ghali im Juli 1992 vorgelegt hat, tritt die Gewaltanwendung richtigerweise erst ganz am Schluß des Maßnahmenkatalogs auf. Weit vorher rangiert die Friedenssicherung mit den sogenannten Blauhelmen. An die Spitze der Strategien für eine Neue Weltordnung hat Ghali etwas ganz anderes plaziert, nämlich die Beseitigung der tiefsten Konfliktursachen: „wirtschaftliche Not, soziale Ungerechtigkeit und politische Unterdrückung“. Daß hierzulande nicht darüber, sondern über das Für und Wider deutscher Truppeneinsätze im Ausland diskutiert wird, bestätigt wieder einmal die Politologen-Weisheit, daß Macht derjenige besitzt, der die Fragestellung bestimmen kann. Wer sich von dieser Macht freihalten kann, erkennt leicht, daß das

Kapitel VII der UN-Charta der alten Weltordnung angehört, das Kapitel VI und die Vorschläge von Generalsekretär Ghali der neuen. Die Bundesrepublik sollte sich also weniger Sorgen um ihre Beteiligung an Blauhelm-Einsätzen machen - die ihr ohnehin kaum abverlangt werden wird -, sondern darüber, wie die Gewaltanlässe in der außereuropäischen Welt beseitigt werden können. Demokratisierung und Entwicklung müssen also weltweit bewirkt werden. Der bundesrepublikanische Anteil daran wird naturgemäß kleiner sein als bei der Herstellung der europäischen Friedensordnung, er darf aber weder fehlen noch in der Richtung verändert werden.

Unter beiden Maßstäben sieht die Bundesrepublik nicht gut aus. Wenn es zutrifft, daß sie in der letzten Zeit ihre Wirtschaftshilfe für Afrika mehrheitlich auf Militärhilfe umgestellt hat, betreibt sie geradezu das Gegenteil einer Weltordnungsstrategie, in der jeglicher Waffentransfer in die Dritte Welt eigentlich verboten werden müßte. Seit mehr als 30 Jahren ist die Bundesrepublik über die Europäische Gemeinschaft mit den Staaten Afrikas besonders eng verbunden; sie - wie die Gemeinschaft insgesamt - müßte dort besondere Fortschritte der Entwicklung und der Demokratisierung vorzuweisen haben. Das Gegenteil ist der Fall. Die wirtschaftliche Lage der Lome-Staaten ist schlechter als je; die Demokratisierungswelle wurde durch die Revolutionen der osteuropäischen Staaten ausgelöst, nicht durch die Interventionen der EG.

Zur Neuen Weltordnung würde auch beitragen, wenn die Bundesrepublik aufhören würde, ihre Wirtschaftshilfe (die darüber hinaus zu einem bedeutenden Teil den deutschen Export fördert und den deutsch-europäischen Markt gegenüber den Produkten der Entwicklungsländer abschottet) als Hilfe auszugeben. Wer die Notwendigkeit beseitigen will, eines Tages doch deutsche Soldaten auf Kriegsschauplätze der Dritten Welt entsenden zu müssen, sollte die Kriegsursachen beseitigen. Der UN-Generalsekretär hat sie benannt; was fehlt, ist der politische Wille, sie zu verwirklichen und die materiellen Voraussetzungen schaffen zu helfen. Demokratisierungsstrategien für die zahlreichen Länder der Dritten Welt zu ersinnen und zu verwirklichen, ist zugegebenermaßen nicht einfach. Worauf es ankommt ist, sie zum Thema der politischen Debatte zu erheben.

Zur Neuen Weltordnung gehört auch die Einhegung des wirtschaftlichen Wettbewerbs. Bis 1990 hatte dies der Ost-West-Konflikt besorgt, insofern die sicherheitspolitische Kooperation der OECD-Staaten ihre wirtschaftliche Konkurrenz milderte. Damit ist es nun vorbei. Die GATT-Verhandlungen können nicht positiv abgeschlossen werden, weil die deutsch-französische Landwirtschaft sie blockiert; die USA sind nicht mehr imstande, diese Blockade zu brechen. Dafür haben die Vereinigten Staaten begonnen, eine nordamerikanische Freihandelszone auszubilden. In Asien ist die APEC (Asian-Pacific Economic Cooperation) dabei, sich bis nach Lateinamerika auszudehnen. Die hier entstehenden Handelsblöcke sollte man zunächst nicht überschätzen. Im amerikanisch-japanischen Verhältnis aber zeigt sich, wie wirtschaftliche Konkurrenzen die politische Kooperation gefährden, wenn nicht sogar zerstören

können. Eine Erinnerung der Europäer an die dreißiger Jahre gibt den gleichen Hinweis. Die Währungsmanipulation verschiedener europäischer Länder im Vorfeld des französischen Referendums über Maastricht läßt Warnlichter aufleuchten.

Auch die Weltwirtschaft braucht also eine neue Ordnung; Deutschland könnte sehr wohl die Diskussion darüber beginnen, etwa mit dem Vorschlag, den Vereinten Nationen eine weltweit operierende Wirtschaftsorganisation zur Seite zu stellen, die den Wettbewerb im Handels- und Währungsbereich ordnen könnte. Viel wäre schon geholfen, wenn Vorschläge gemacht werden würden, wie das Verhältnis von Nordamerika zur Europäischen Gemeinschaft davor bewahrt werden könnte, von den sich verschärfenden Konkurrenzen beschädigt zu werden. Präsident Bush hat den Abschluß „strategischer Freihandelsabkommen“ der USA mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei angekündigt. Das sind zwar Wahlkampf töne; aber sie zeigen deutlich an, wo die Weltmusik gespielt wird: auf dem Sachbereich der wirtschaftlichen Wohlfahrt. Er muß dringend neu geordnet werden, soll die neue Weltordnung eine Chance und dann Bestand haben.

Wenn die Bundesrepublik zugunsten Europas und der Weltpolitik aktiv wird, und zwar sowohl konzeptionell als auch durch eigenes praktisches Verhalten, wird ihr niemand Großmannssucht und Machtpolitik vorwerfen können. Sie würde, im Gegenteil, den Erwartungen gerecht, die ihre Umwelt an sie richtet. Deutschland ist nicht nur wiedervereinigt, es ist auch von den Lasten des Ost-West-Konflikts befreit worden. Als ein großes, reiches europäisches Land muß es in der Tat mehr für Europa und die Welt tun als bisher. Allerdings gerade nicht mit Soldaten, weder „in“ noch „out of area“, sondern mit konzeptionellen und praktischen Beiträgen zur Kreierung solcher Strukturen in Europa und in der Welt, die den Erwartungen und Möglichkeiten einer Neuen Weltordnung gerecht werden.

Dazu ist Deutschland sehr wohl imstande. Es hat die Erfahrung als Verlierer des Zweiten Weltkrieges, als aufrechter Mitkämpfer im Ost-West-Konflikt und als dessen wichtigster Gewinner. Es verfügt über einen hohen sozialen Konsens bei der Absage an überkommene außen- und sicherheitspolitische Normen, bei der Absage vor allem an jede Form organisierter militärischer Gewaltanwendung. Deutschland verfügt auch, wie es seit 1989 gezeigt hat, über eine aufgeschlossene zugriffsbereite Außenpolitik, der dementsprechend weitere Innovationen mühelos zugetraut werden können.

Die Gefahr besteht im Passivismus und der Beschäftigung mit Nebensächlichkeiten. Da mit dem Ende des Kalten Krieges alle gewohnten Orientierungen verlorengegangen sind, verbreitet sich die Neigung, sich auf Gewohnheiten zu verlassen, die noch älter sind und deswegen als noch wertvoller erscheinen. Daher, vor allem, rührt der sonst unerklärliche Hang in Deutschland, den Verlaß auf das Militärische in einem Zeitpunkt zu betonen, an dem seine Irrelevanz so überzeugend und geschichtsmächtig durch die Ereignisse

im früheren Ostblock herausgestellt worden ist. Und natürlich gibt es auch die gesellschaftlichen Kräfte, die in der Wiederbelebung veralteter sicherheitspolitischer Maximen nicht nur das Heil der Welt, sondern auch das eigene Wohl erblicken.

Die Neue Weltordnung wird so gut und so schlecht sein, wie sie von den Politikern gemacht wird. Das neue Deutschland bringt gute Voraussetzungen für neue Ansätze mit. Es muß nur damit beginnen.