

Der Mann neben Brandt

Wandlungen und Wertungen deutscher Außenpolitik

Ein ZEIT-Interview mit Walter Scheel

ZEIT: Herr Minister, Sie sind der fünfte Außenminister der Bundesrepublik nach Adenauer, Brentano, Schröder und Brandt. Aber Sie sind der erste, in dessen Amtszeit sich die Welt und die Faktoren, mit denen wir in unserer Außenpolitik zu rechnen haben, völlig zu wandeln scheinen. Empfinden Sie diesen Wandel?

SCHEEL: Ja, aber ich habe ihn nicht erst empfunden, seit ich hier im Amt selber den Auswirkungen dieses Wandels gerecht werden muß. Ich habe diesen Wandel schon vorher kommen sehen. Die FDP hat ihm in ihrer Nürnberger Wahlkampfplattform von 1969 Rechnung getragen. Und ich bin mit meinem Vorgänger im Amt, dem heutigen Bundeskanzler, schon damals in der außenpolitischen Beurteilung einig gewesen. Das war ja eine der wesentlichen Grundlagen unserer Regierungsbildung.

ZEIT: Nehmen wir einmal den Bezugsrahmen der früheren Außenpolitik. Da war fester Verlaß auf die Vereinigten Staaten, da gab es zehn Jahre lang Stillstand in Westeuropa, und da war auch einigermaßen fester Verlaß auf die fortdauernde Spannung mit dem Osten. Was hat sich an alledem geändert?

SCHEEL: Es hat sich sehr viel geändert. Beginnen wir mit Europa. Durch eine Kombination von Umständen ist es möglich geworden, in Westeuropa einen neuen Anlauf zu nehmen. Die Gipfelkonferenz von Den Haag hat Ende 1969 gezeigt, was die Beteiligten wollten und was möglich war.

ZEIT: Eine Einigung über eine gemeinsame Währungspolitik war bisher aber nicht möglich.

SCHEEL: Diese Schwierigkeit in der Währungspolitik sollte uns nicht den Blick auf die praktischen Fortschritte verstellen, die wir in Europa gemacht haben. Wir haben den Gemeinsamen Markt vollendet. Wir haben die Wirtschafts- und Währungsunion in Gang setzen können, und das wird für die Zukunft das Herzstück der innenpolitischen europäischen Entwicklung werden. Es ist gelungen, die Beitrittsverhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluß zu bringen. Was jetzt noch kommt, das sind Feinarbeiten; die politische Entscheidung ist gefallen.

ZEIT: Wie unterscheidet sich Ihre Europa-politik von der Ihrer Vorgänger?

SCHEEL: Durch die Einschätzung der Möglichkeiten und durch die Bereitschaft, das Mögliche zu tun, ohne auf das Wünschenswerte zu warten.

ZEIT: Das Wünschenswerte wäre?

SCHEEL: Das einige Europa mit einer europäischen Regierung.

ZEIT: Und einem europäischen Außenminister?

SCHEEL: Und einem europäischen Außenminister.

ZEIT: Und das Mögliche?

SCHEEL: ... war zum Beispiel, als erster Schritt, außenpolitische Zusammenarbeit in der Form von qualifizierten Konsultationen. Dazu gehörten auch gemeinsame Analysen und gemeinsames Handeln. Das Ziel ist, aus dieser noch relativ lockeren außenpolitischen Zusammenarbeit allmählich eine europäische Außenpolitik zu entwickeln. Immerhin sind wir schon in wichtigen Fragen der Weltpolitik — etwa beim Thema Sicherheitskonferenz — zu gemeinsamen Vorstellungen gekommen und haben daraus sogar wortgleiche Weisungen an unsere diplomatischen Vertretungen entwickelt. Die Harmonisierung der diplomatischen Dienste „vor Ort“ ist schon ein gutes Stück vorwärts gebracht worden.

ZEIT: Das heißt, daß die Botschafter der westeuropäischen Gemeinschaft überall mit gleicher Zunge sprechen?

SCHEEL: Ja, und sich darüber hinaus auch über die am Orte auftretenden Probleme untereinander konsultieren.

ZEIT: Glauben Sie, daß die Europäer in der Währungsfrage zu einer gemeinsamen Haltung finden werden?

SCHEEL: Ich glaube das. Im übrigen: Wenn die Wirtschafts- und Währungsunion, deren erste Etappe am 1. Januar dieses Jahres begonnen hat, schon etwas mehr Zeit gehabt hätte, sich zu entwickeln, dann hätte uns die Währungskrise nicht so hart getroffen.

ZEIT: Haben wir nicht selber durch die Wechselkursfreigabe für eine Unterbrechung dieser Entwicklung gesorgt?

SCHEEL: Die Entscheidung über die Wechselkursfreigabe war ganz gewiß nicht die Ursache für die Krise. Die Schwierigkeit im Weltwährungssystem ist nicht zuletzt dadurch entstanden, daß sich die Situation gegenüber der Zeit, in der das System von Bretton Woods entwickelt worden ist, gänzlich geändert hat. Damals gab es nur eine einzige große Gläubigermacht auf der Welt, und alle anderen brauchten ihre wirtschaftliche Unterstützung. Heute hat sich innerhalb der freien Welt ein neues wirtschaftliches Schwergewicht gebildet: Westeuropa. Die Vereinigten Staaten haben in den letzten Jahren ihre Kräfte aufs äußerste angespannt, um ihre weltpolitischen Aufgaben wahrzunehmen. Der Vietnamkrieg, die Aufrechterhaltung von Truppenkontingenten in aller Welt, die Erhaltung des militärischen Gleichgewichts, die Entwicklungspolitik — all das hat die amerikanische Wirtschaft in einem Maße belastet, daß sich die Amerikaner eines Tages fragen mußten, ob die Gewichte und Lasten nicht anders verteilt werden sollten. Die Währungsprobleme sind nur eines von mehreren Symptomen der amerikanischen Überforderung.

ZEIT: Was können die Europäer tun?

SCHEEL: Wir müssen versuchen, eine gemeinsame europäische Lösung zu finden. Die Zeichen dafür stehen nicht ungünstig. Zwar haben die

beteiligten europäischen Länder unterschiedliche Interessen. Die Franzosen treiben eine Wirtschaftspolitik, die sehr auf Expansion ausgerichtet ist; bei uns ist die Stabilität das entscheidende Element. Diese beiden unterschiedlichen Zielvorstellungen haben natürlich ihre Auswirkungen. Aber das läßt sich überwinden. Die Annäherung ist so weit fortgeschritten, daß wir hoffen können, schrittweise eine gemeinsame Regelung für alle europäischen Länder zu erreichen.

ZEIT: Europa ist aber mehr als eine gemeinsame Währungspolitik.

SCHEEL: In der Tat. Durch die Erweiterung nimmt die Gemeinschaft eine neue Dimension an. Sie muß — auch auf der Gipfelkonferenz 1972 — ihre Rolle in der Welt neu definieren, gegenüber dem großen Partner USA, den Entwicklungsländern und gegenüber dem übrigen Europa, vor allem in Hinblick auf die Sicherheitskonferenz. Die EWG ist ein entscheidendes Element der künftigen Friedensordnung in Europa. Gerade deshalb aber möchte ich vor der Vorstellung warnen, man könne vielleicht durch eine Europäische Sicherheitskonferenz die EWG-Integration bremsen oder gar Teile dieser Integration ersetzen.

ZEIT: Europäische Gemeinschaft und Europäische Konferenz sind keine Alternativen?

SCHEEL: Ganz im Gegenteil. Eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa kann nur erfolgreich sein, wenn sie auf unserer Seite als Basis eine sich weiter integrierende Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hat. Zu dieser Basis gehört auch die Nato. Das bedeutet, daß eine ausgewogene Sicherheitsstruktur in Europa ohne Beteiligung der Vereinigten Staaten nicht denkbar ist.

ZEIT: In welchem Maße sind die USA noch zu einem Engagement in Europa bereit? Die Amerikaner wenden sich heute wieder nach innen. Ist es nicht denkbar, daß der „Vietnamisierung“ Vietnams auch die „Europäisierung“ Europas folgt? Werden die Amerikaner auch in fünf oder zehn Jahren noch ein verlässlicher Partner sein?

SCHEEL: Ganz gewiß. Zwar ist es richtig, daß die Amerikaner aus ihren weltpolitischen Erfahrungen heraus eine gewisse Verdrossenheit zeigen. Und ihre innenpolitischen Sorgen sind wahrlich auch nicht gering — das Jugendproblem, das Rassenproblem, die Umwelt, die Städte, die Kriminalität, die Arbeitslosigkeit und die sozialen Spannungen. Die intensive Beschäftigung mit der Innenpolitik hat natürlich auch die Empfindlichkeit der Amerikaner für Störungen ihrer weltweiten Interessen sehr geschärft, und wir Europäer müssen unser eigenes Verhalten darauf ausrichten. Nur müssen wir uns darüber im klaren sein: eine friedenssichernde Entwicklung wird es nicht geben, wenn nicht zwischen den Europäern und den Vereinigten Staaten eine enge Allianz bestehen bleibt.

ZEIT: Einschließlich des Unterpfands von tatsächlich in Europa präsenten Truppen?

SCHEEL: Ja, aber das heißt nicht, daß man über jeden Soldaten feilschen mußte; die verteidigungspolitisch mobilisierbare Präsenz muß vorhanden sein. Und das ist, glaube ich, auch die Überzeugung der Amerikaner. Die Amerikaner können sich möglicherweise ohne allzu große Gefährdung des eigenen Interesses aus Asien zurückziehen. Ein Rückzug der Vereinigten Staaten aus Europa aber würde ihre eigenen Interessen entscheidend treffen.

ZEIT: Was können die Europäer tun, um das amerikanische Engagement in Europa zu erhalten?

SCHEEL: Wir müssen davon ausgehen, daß die Lastenverteilung zwischen den USA und Europa in der Tat überholungsbedürftig ist. Die Europäer müssen mehr Verantwortung übernehmen.

ZEIT: Auch mehr zahlen?

SCHEEL: Aber für ihre eigenen Anstrengungen. In der Brüsseler Euro-Group haben wir ja einen institutionellen Ansatz, den man weiter ausbauen sollte.

Die Amerikaner danken in Europa nicht ab

ZEIT: Hat es einen Sinn, sich die Partnerschaft der USA kaufen zu wollen, indem man etwa Zahlungen aus der Haushaltskasse leistet?

SCHEEL: Partnerschaft kann man sich überhaupt nicht kaufen. In der Außenpolitik muß man versuchen, die gemeinsamen Interessen ausfindig zu machen.

Was nun das Problem des Devisenausgleichs angeht, haben wir in der Vergangenheit Verhandlungen geführt, die nur dem Ziel dienten, bei der Zahlungsbilanz der Vereinigten Staaten einen gewissen Ausgleich herbeizuführen; wir kauften Leistungen gegen harte Währung. Jetzt ist von einer direkten Budgethilfe die Rede. Sie müßte sich in engen Grenzen halten; sonst würde sie den Charakter unserer Mitwirkung bei einem solchen Geschäft verändern.

Eine ausgedehnte Budgethilfe würde bedeuten, daß wir das Problem des „burden-sharing“ anpacken. Die Verteilung der Lasten unter den Nato-Partnern ist aber kein bilaterales Problem. Es muß in der Nato multilateral besprochen werden. Deswegen werden wir versuchen, bilateral auf der Basis der Offsetvereinbarung zu verhandeln. Ich bin übrigens davon überzeugt, daß die Verhandlungen zu einem Erfolg führen.

ZEIT: Sie glauben also nicht, daß sich die Europäer Sorgen machen müssen, ob auf die Amerikaner in den nächsten Jahren Verlaß ist?



Aufnahme: J. H. Darchinger

Zwei deutsche Außenminister — zweimal deutsche Ostpolitik: Walter Scheel vor dem Bild Gustav Stresemanns

SCHEEL: Nein, ich vertraue auf die Weltmachtfähigkeit der Amerikaner.

ZEIT: Aber man kann keine Weltmacht daran hindern abzudanken.

SCHEEL: Die Amerikaner danken nicht ab.

ZEIT: Sehen Sie eine Phase gesteigerter Spannung zwischen Westeuropa und Amerika voraus?

SCHEEL: Nein. Das ist vermeidlich. Das ist vermeidlich durch das Gespräch. Wir haben bisher zu wenig getan.

ZEIT: Nun zu der anderen Weltmacht, der Sowjetunion. Es gibt Anzeichen für einen Wandel der bisherigen Politik Moskaus, mit dem sich Breschnjew persönlich stark identifiziert. Ist dies eine vorübergehende, taktische Veränderung, oder ist sie langfristig angelegt?

SCHEEL: Die ersten zarten Pflänzchen eines gegenseitigen Vertrauens entwickeln sich.

ZEIT: Vertrauen zwischen Bonn und Moskau oder zwischen West und Ost?

„Ich vertraue auf die Vernunft des Bundestags“

SCHEEL: Zwischen West und Ost. Die Bundesrepublik hat nur einen — allerdings bedeutenden — Anstoß gegeben. Deshalb hat die Ostpolitik der Bundesrepublik ja auch in der übrigen Welt ein so positives Echo gefunden, nicht nur in den Regierungen, sondern auch in der öffentlichen Meinung. Die Verleihung des Nobelpreises an den Bundeskanzler ist Ausdruck dieser Zustimmung. Ganz ohne Zweifel hat sich in diesen letzten Jahren auch in der sozialistischen Welt einiges verändert — in ihrem Verhalten nach draußen, aber auch in ihrer Struktur im Innern. Diese Änderungen könnten eine gute Basis für weitere Entscheidungsschritte sein.

ZEIT: Nikita Chruschtschow war im Herbst 1964 faktisch genauso weit wie Herr Breschnjew heute.

SCHEEL: Aber die Antwort auf ihn war weniger ermutigend; die Verhältnisse — sie waren noch nicht so.

ZEIT: Welches sind die Charakteristika der neuen sowjetischen Politik?

SCHEEL: Zunächst eine Vorbemerkung, damit wir uns nicht mißverstehen: Was sich zwischen Ost und West abspielt, ist der Versuch, zwischen Ländern völlig unterschiedlicher politischer und gesellschaftlicher Ordnung Zusammenarbeit zu entwickeln. Ich bin kein Anhänger der Konvergenztheorie. Ich hänge nicht der Illusion an, es könnte plötzlich in der Sowjetunion oder in anderen Ländern eine Entwicklung einsetzen, die weg vom Kommunismus führt. Ich gehe davon aus, daß die Regierungen dieser Länder weiter im Innern eine kommunistische Politik treiben und daß sie auch nach außen in der Politik ihren Einfluß zur Geltung bringen wollen.

ZEIT: Das muß aber nicht territoriale Expansion sein.

SCHEEL: Nein, es muß nicht territoriale Expansion sein. Im übrigen: Den Einflußbereich kann jemand nur ausdehnen, wenn ihm ein anderer die Gelegenheit dazu gibt.

Aber auch unter dieser Prämisse ist es für die Erhaltung des Friedens und im Interesse der Menschen nötig, soviel Kooperation wie möglich zu entwickeln. Was die Sowjetunion angeht, so hat sie darüber hinaus eine Anzahl von Motiven, ihre Politik auf Zusammenarbeit mit dem Westen auszurichten. Die Sowjets haben Nachholbedarf in der Produktionstechnik, in der Organisation der Wirtschaft beim Absatz und beim Konsum, und sie brauchen Kapital. Europa ist ein Partner, der das neuerdings bieten kann. Ein weiteres Motiv ist sicherlich das ungeklärte Verhältnis zwischen der Sowjetunion und China.

ZEIT: Ihre Kritiker sagen, das sei ja gar nicht Ihre Ostpolitik, sondern im Grunde Breschnjews Westpolitik: Sie lieferten den Sowjets nur einen Hebel in die Hand, um Westeuropa auseinanderzubringen.

SCHEEL: Diese Befürchtungen sind von der Praxis widerlegt worden. Die Politik der Ent-

spannung in Europa hat im Westen nicht zur Desintegration geführt, im Gegenteil: Die Integration im Westen ist, gerade unter dem Gesichtspunkt einer stärkeren Zusammenarbeit mit Osteuropa, beschleunigt worden. Und noch etwas: Diese Politik hat ja doch unwiderlegbar dazu geführt, daß ein Problem geregelt wurde, um das wir uns — ich will ganz zurückhaltend sagen — 25 Jahre lang bemüht haben: Berlin. Ohne den Vertrag mit der Sowjetunion hätte es nach meiner festen Überzeugung eine Berlin-Regelung der Vier Mächte nicht gegeben.

ZEIT: Teilen Sie die Auffassung des SED-Vorsitzenden Honecker, daß es möglich sei, noch im November die zwischendeutschen Ergänzungsverhandlungen zum Berlin-Abkommen abzuschließen?

SCHEEL: Ich begrüße Herrn Honeckers Absicht auf jeden Fall und möchte seine Äußerungen auch gar nicht gern einschränken. Ein Abschluß darf aber nicht auf Kosten der Qualität gehen.

ZEIT: Wie sind die sowjetischen Überlegungen zu bewerten, das Berlin-Abkommen erst in Kraft zu setzen, wenn die Ostverträge ratifiziert sind?

SCHEEL: Die Bundesregierung hat immer erklärt, daß es zwischen dem Vertrag mit der Sowjetunion und der Berlin-Regelung einen Sachzusammenhang gibt. Sie hat auch keinen Zweifel daran gelassen, daß sie, wenn die Regelung unter Dach und Fach ist, die Ost-Verträge dem Parlament zur Ratifikation vorlegen wird.

ZEIT: Sie zweifeln nicht daran, daß sich für die Ratifizierung eine parlamentarische Mehrheit findet?

SCHEEL: Es gibt da eine historische Logik. Ich vertraue auf die Vernunft des Bundestags.

ZEIT: Sie befürchten nicht, daß sich das angebliche oder vermeintliche sowjetische Gegenjunktum auf die Ratifizierung negativ auswirkt?

SCHEEL: Bisher hat der Sachzusammenhang zwischen der Unterzeichnung des Schlußprotokolls und der Ratifizierung zweifellos positiv gewirkt. Ich könnte mir aber vorstellen, daß eine starre Verklammerung von Schlußprotokoll und Ratifizierung jetzt eher negativ wirken könnte. Die Debatte im Parlament könnte unter eine gewisse Hypothek geraten, die ich nicht will. Für die politischen Interessen der Bundesregierung wäre das nicht schädlich, denn sie will ja die Ratifizierung. Aber ich möchte auch, daß diejenigen, die nicht ratifizieren wollen, in voller Freiheit nein sagen können.

Zum anderen muß man sich überlegen, daß eine solche enge Verbindung zu Verzögerungen auf einem anderen Gebiet führt. Die multilateralen Vorbereitungen einer Konferenz über europäische Sicherheit und Zusammenarbeit könnten dann erst später eingeleitet werden. Die Außenminister der Nato haben ja eindeutig gesagt, daß sie damit erst nach Abschluß eines Berlin-Abkommens beginnen wollen.

Sicherheitskonferenz: „Nicht nur Status quo und sonst nichts“

ZEIT: Erwarten Sie schon auf der Dezember-Tagung der Nato grünes Licht für die multilaterale Vorbereitung der Europäischen Sicherheitskonferenz?

SCHEEL: Ich sehe die Äußerungen von Herrn Honecker über den möglichen Abschluß der deutschen Verhandlungen Ende November in einem zeitlichen Zusammenhang mit der Nato-Sitzung. Ich habe den Eindruck gewonnen, daß alle Beteiligten — vor allem die vier Mächte, denn sie unterzeichnen ja das Schlußprotokoll — den Sachzusammenhang sehr behutsam behandeln. Ich vermute, daß es der Sowjetunion auf eine schnelle, zügige Abwicklung des ganzen Komplexes ankommt.

ZEIT: Wie stellen Sie sich den Ablauf einer Sicherheitskonferenz vor?

SCHEEL: Auch da neige ich nicht dazu, vorher starre Ablaufphasen zu beschließen. Ich stelle mir vor, daß man zunächst multilateral die äußeren Bedingungen der Konferenz klärt. Das

kann auf der Ebene der Missionschefs an irgend-einem Ort geschehen.

ZEIT: In Helsinki zum Beispiel?

SCHEEL: Das wäre gerechtfertigt, da sich ja gerade Finnland große Mühe gegeben hat, eine solche Konferenz in Gang zu bringen.

ZEIT: Und wie soll es dann weitergehen?

SCHEEL: Nach einer solchen Vorbereitungs-runde könnte es nützlich sein, wenn sich die stellvertretenden Außenminister zu einer zweiten Runde, zu einer vorbereitenden Konferenz träfen, die sich dann schon mit dem sachlichen Inhalt der Konferenz befassen müßte. Und aus einer solchen Vorkonferenz heraus würde dann die eigentliche Konferenz entstehen, die vielleicht durch die Außenminister eröffnet werden könnte.

ZEIT: Und weiter?

SCHEEL: Es gibt den sehr erwägenswerten französischen Vorschlag, nach der Eröffnung durch die Außenminister und einer allgemeinen politischen Diskussion für die einzelnen Sachbereiche Kommissionen zu bilden, in denen die Probleme im einzelnen behandelt werden. Und in einer Schlußphase könnten die Kommissions-Ergebnisse wieder ins Plenum eingebracht werden.

ZEIT: Sie glauben, daß wir auf einer solchen Konferenz unsere Interessen angemessen vertreten können und daß sie nicht nur Instrument sowjetischer „Westpolitik“ wird?

SCHEEL: Wir würden eine Konferenz ablehnen, die nur zum Ziele hätte, auf internationaler Bühne spektakulär den Status quo in Europa zu festigen und sonst nichts. Eine Konferenz, die nicht darüber hinausführt, die nicht zukunfts-trächtige Wege zur Zusammenarbeit und zur Verminderung der Spannungen im politischen und im militärischen Bereich eröffnet, hat keinen Wert.

ZEIT: Zum Thema DDR: Wieviel innerdeutsche Normalisierung wäre genug, um der DDR den Weg in die internationale Politik zu öffnen?

SCHEEL: Das läßt sich weder mit einem Datum fixieren, noch mit der Beschreibung eines bestimmten Vertragsvolumens festlegen. Es kommt auf die Entwicklung an.

Wir haben ja als eines unserer Ziele, in Kassel als Punkt 20, erklärt, daß nach Abschluß eines gewissen Prozesses der Normalisierung zwischen den beiden Teilen Deutschlands die Aufnahme beider Teile in die UNO folgen soll. Wir wollen aber auf gar keinen Fall mit der Aufnahme der beiden Teile Deutschlands in die UNO vor der Weltöffentlichkeit dokumentieren, daß Deutschland nun endgültig geteilt sei. Wir müssen vielmehr mit dem Antrag auf Aufnahme eine Darstellung der Besonderheit des deutschen Problems verbinden. Besonderheit heißt: dies ist eine Nation; sie ist geteilt; es gibt noch keinen Friedensvertrag; die vier Mächte haben ganz bestimmte Verantwortlichkeiten für Deutschland als Ganzes und für Berlin.

All das muß, wenn die beiden Teile Deutschlands Mitglied der UNO werden sollten, dann auch festgestellt werden und mit in die Vereinbarungen zwischen den beiden Teilen Deutschlands eingegangen sein. Dann ist der Augenblick gekommen.

ZEIT: Die Ausfüllung des Botschafterabkommens über Berlin reicht allein noch nicht?

SCHEEL: Nein.

ZEIT: Ein zusätzlicher Allgemeiner Verkehrsvertrag zwischen Bonn und Ostberlin reicht auch noch nicht?

SCHEEL: Wohl nicht. Es sei denn, die DDR wäre bereit, in einem solchen Abkommen auch die Grundbeziehungen zwischen den beiden Teilen Deutschlands zu regeln. Aber das ist nicht zu erwarten. Diese Grundbeziehungen werden vermutlich in mehreren Vertragswerken aufgeteilt sichtbar werden.

ZEIT: Kann es nicht passieren, daß nach dem Abschluß des Berlin-Abkommens in Drittstaaten der Eindruck entsteht, nun haben sich die beiden deutschen Staaten arrangiert, warum sollen wir jetzt nicht die DDR anerkennen?

SCHEEL: Es ist die Aufgabe der Diplomatie in Drittstaaten, Verständnis dafür zu gewinnen, wann das eine für uns akzeptable Entscheidung wäre.

ZEIT: Sie befürchten keine Anerkennungswelle für 1972?