

DIE WISSENSCHAFT VON DER POLITIK

Sechster Band

DIE WISSENSCHAFT VON DER POLITIK

Herausgegeben von den Professoren *Dr. O. K. Flechtheim* und
Dr. O. H. von der Gablentz in Verbindung mit *Prof. Dr. Hans Reif*
im Auftrage des Otto-Suhr-Instituts an der Freien Universität Berlin
(vormals Deutsche Hochschule für Politik) Redaktion: *Ossip K. Flechtheim*

6. Band

Prof. Dr. Eugen Fischer-Baling

Theorie der auswärtigen Politik



Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Theorie der auswärtigen Politik

von

Professor Dr. Eugen Fischer-Baling



Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Verlags-Nr. 053106

ISBN 978-3-322-97969-8 ISBN 978-3-322-98550-7 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-322-98550-7

© 1960 by Springer Fachmedien Wiesbaden
Ursprünglich erschienen bei Westdeutscher Verlag, Köln und Opladen 1960.

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	1
---------------	---

Erster Teil

Die Außenpolitik als machtpolitischer Staatenverkehr

I. Geschichtliche Einführung	7
Urformen und erste Entwicklung	7
Die vorderasiatischen Großreiche und die Mittelmeerstaaten	11
Europa in Mittelalter und Neuzeit	15
II. Empirischer Begriff der außenpolitischen Interessen	17
III. Das staatliche Territorium (Grundherrschaft) als das primäre außenpolitische Interesse	20
IV. Grundherrschaft als Eigentum	27
V. Grundherrschaft als Gewalt	31
VI. Die positiv-rechtlichen Grenzziehungen	35
VII. Das inhärente Moralgesetz der Außenpolitik: Die Humanität	38

Zweiter Teil

Die Außenpolitik in der Spannung zwischen staatlicher Sonderexistenz und übernationalen Gemeinschaftsformen

I. Außenpolitik und Religion	47
Allgemeines	47
Außenpolitik und Christentum	51
Außenpolitik und Judentum	57
Außenpolitik und Islam	60
Außenpolitik und Buddhismus	62
Außenpolitik und Kommunismus	65
II. Außenpolitik und Wissenschaft	66
III. Außenpolitik und Öffentliche Meinung	72

IV. Außenpolitik und Technik	76
V. Außenpolitik und Kunst	78
VI. Außenpolitik und Wirtschaft	81
VII. Außenpolitik und Recht	88
Die Rechtskraft des Völkerrechts	88
Schiedsgerichte und internationaler Gerichtshof	92
Kriegsverhütung durch Rüstungsbeschränkung	97
Neutralisierung und Neutralitätserklärung	110

Dritter Teil

Die Technik der Außenpolitik

I. Die Auswärtigen Ämter	115
II. Vom Primat der Außenpolitik	127
III. Die Gesandtschaften	130
Allgemeines	130
Rechtsstellung des Gesandten	132
Ernennung und Arbeitsweise des Gesandten	138
IV. Die Konsulate	150

Vierter Teil

Die überstaatlichen Organisationen

I. Die UN	156
II. Die NATO	162
III. Die Europäische Bewegung	164
IV. Commonwealth of Nations	171
V. Die panamerikanische Bewegung	173
VI. Sowjetunion und Satelliten	180
VII. Die arabischen Staaten	187
Ausblick	188
Anmerkungen	193
Ausgewählte Literatur	209
Register	217

VORWORT

Unter den Fragen, die im öffentlichen Denken von heute an die Oberfläche drängen, ist die nach der Moral der politischen Macht eine der häufigsten und bedrückendsten. Im Gespräch von Regierung zu Regierung wird das Hervorkehren der Macht, von gelegentlichen Ausbrüchen abgesehen, mit fühlbarer Scheu vermieden und lieber der Wille zum Nichtgebrauch, ja der Wunsch nach Verminderung der Macht aller Mächte durch Abrüstung hervorgehoben. In der Tagespublizistik braucht man sich nur des Schrecks vor der „Politik der Stärke“ in weiten Kreisen und der Verwendung des Wortes in der feindlichen Propaganda zu erinnern, um zu spüren, wie das Phantom der Macht als des bösesten unter den bösen Geistern überall umgeht. Eine Rundfrage bei den Autoren, die als Historiker, Soziologen, Ethiker, reflektierende Staatsmänner zum Phänomen der Macht Stellung nehmen, würde etwa folgende Auffassungen ergeben: Politische Macht ist ihrem Wesen nach gottwidrig und also böse; politische Macht ist nicht an sich böse, verführt aber zu korruptem und bösem Gebrauch; politische Macht kann bis zu einem gewissen Grad gut sein, im Existenzkampf ist sie überall skrupellos und scheut kein Mittel; politische Macht wäre gut in völliger Selbstlosigkeit zum Wohle anderer, wonach sie, ohne das Ideal freilich je zu erreichen, immerhin streben sollte. Man wird kein zweites Werturteil finden, das sich der Welt von heute so tief eingepreßt hat, wie das von der Macht als dem Dämon, der die Großen der Welt unheimlich vorwärts treibt, die ewigen Konflikte schafft, den vernünftigen Ausgleich von Meinungsverschiedenheiten hindert, jenen Wahn über die Menschen kommen läßt, in dem sie eher die ganze Erde vernichten als von ihrer Macht auch nur ein Atomgewicht opfern wollen.

Dieser Einmütigkeit in der Geringwertung der politischen Macht steht eine merkwürdige andere Einmütigkeit gegenüber. Wenn sonst das Böse, das als solches erkannt ist, von den ehrenhaften Menschen vermieden, vom Strafgesetz verfolgt und, soweit es dennoch geschieht, schamhaft verschwiegen wird, so hat gegen die Machtpolitik noch in keinem Land der Welt irgend jemand ein Strafgesetz vorgeschlagen.

In keinem Land der Welt gelten Außenminister und Diplomaten als Menschen, die ihres Gewerbes wegen außerhalb der Gesellschaft stehen. Und fast

alle, die vom Moralhügel der Kontemplation aus die Machtpolitik verurteilen, wären bereit, am Kampf ihres eigenen Landes teilzunehmen und sich beim Einsatz aller machtpolitischen Mittel des Glaubens nicht zu schämen, daß sie für die höchsten Güter der Menschheit Gut und Blut hingeben.

Der Gebrauch der Macht wird mit der gleichen Selbstverständlichkeit, mit der er als Schädigung der menschlichen Gesellschaft oder als schlechthin gottwidrig verurteilt wird, für das eigene Land als unentbehrlich, ja gottgewollt, anerkannt und damit die Verwerfung der Machtpolitik im Prinzip aufgehoben. Noch schärfer ausgedrückt: Dem bewußten und planmäßigen Gebrauch der politischen Macht wird in demselben Atem, in dem er ungerecht, unsittlich, gottwidrig genannt wird, als einem Lebensgesetz und höchster Pflichterfüllung zugestimmt.

Für den Widerspruch, der hier vor Augen liegt, bietet sich die gängige Erklärung, daß der Mensch, nicht anders als die Gesellschaft in der er lebt, aus vielen Schichten besteht, und daß das religiös-ethische Urteil und das realpolitische Urteil aus zwei verschiedenen Schichten des Menschseins und zwei verschiedenen Arten, sich dem Leben gedanklich zu nähern, gewonnen werden. Man müsse, heißt es übereinstimmend, zwischen der idealen Forderung aus Vernunft und Religion und den Unvermeidlichkeiten der Praxis eine Trennwand ziehen. Diese Erklärung wäre befriedigend, wenn die Schichten im Menschen völlig gegeneinander abgedichtet wären. Sie sind es aber nicht. Der in der Tiefe doch einheitliche Mensch hört von der einen Schicht in die andere hinüber. Und er kann in der Tiefe der Persönlichkeit durch den Widerspruch der einen Schicht gegen die andere gelähmt werden. Diese Lähmung ist durch den Zwiespalt des abendländisch-christlichen Denkens über die Macht und ihren Gebrauch im Bereich der ganzen westlichen Welt tatsächlich eingetreten. Die nicht zu leugnende Aktionsschwäche der westlichen Politik im Vergleich zu der östlichen hat darin ihren tiefsten Grund, daß im Osten die Machtpolitik Religion, die Religion Machtpolitik ist, während der Westen bei der denn doch wieder als unentbehrlich erkannten Machtpolitik ein schlechtes Gewissen hat. Der resignierte Standpunkt: wir machen die an sich böse Machtpolitik wenigstens so gut und so moralisch wie möglich, ist nicht viel mehr als der Ausdruck innerer Richtungslosigkeit und Hilflosigkeit.

Ohne auf theologische oder ethische Erörterungen einzugehen, will die folgende Studie aus der Machtpolitik, wie sie ist, den Beweis führen, daß das menschliche Gewissen vor der Machtpolitik nicht zu erschrecken braucht, sondern in ihr einem angeborenen Trieb zur Gemeinschaft gehorcht und der vollkommenen Gemeinschaft, das ist aber auch vollkommener Erfüllung der Forderung des Gewissens, unwiderstehlich zustrebt.

Machtpolitik von Staat zu Staat ist, auf den einfachsten Begriff gebracht, Beziehung von Menschengruppen zu Menschengruppen, vermittelt durch die

Führer*. Durch diese elementare, um nicht zu sagen einfältige Feststellung wird das so schwer deutbare Verhältnis in seiner Grundgestalt offenbar. Machtpolitik ist Beziehung von Menschen zu Menschen. Beziehung von Mensch zu Mensch aber ist die seelische Speise, von der wir, wir Menschen, leben. Wir leben vom Genuß des Menschen am Menschen, das ist wahr trotz aller Soziologie, die die Verhaltensweisen irgendwie verbundener Menschenpunkte nach allen Richtungen untersucht, nur nicht nach der einen, daß diese Punkte lebendige Seelen sind. Wenn es nun wahr ist, daß der Mensch vom Menschen lebt und auswärtige Politik eine Form der Beziehung von Mensch zu Mensch, so wird sie damit erwiesen als praktische Humanität, Humanität im elementarsten Sinn, mit Selbstbehauptung identisch. Diese, der Außenpolitik als Trieb und Recht immanente Humanität, fordert ihrem Wesen nach und darum kompromißlos eine Politik der freien Übereinstimmung zwischen den Mächten. Ihr Postulat ist das Zusammenwirken aller Staaten zu einem von allen erkannten und anerkannten Zukunftsbild der Menschheit. Dieser Übereinstimmung, dem ewigen Frieden, dem Postulat der Humanität, liegen Hindernisse im Wege, vor denen die Humanität verzweifeln könnte: die Staatsgrenzen. Hinter ihnen leben die Staatsindividualitäten mit ihrem Primärinteresse des Souveränsein- und Sosein- und Großsein-Wollens. Jeder Mensch möchte im Grunde die ganze Welt zum Eigentum und zur Beherrschung. Das wird keiner und kein Staat zugeben, und das Maß der Kräfte begrenzt in der Regel auch die Wünsche und Hoffnungen. Aber was jeder Staat sein Recht auf Dasein und seine Lebensinteressen nennt, dafür wollen alle, ohne Ausnahme, bis zum letzten sich einsetzen. Aus dem Widerstreit der Interessen ergeben sich Störungen der von der Humanität geforderten Übereinstimmung. Das ändert nichts an der Grundforderung der Humanität, die denn aus innerer Nötigung ununterbrochen die Ursachen der Störungen aufzuheben sich bemüht. Die Tatsache aber der unleugbaren Störungen, die vom Kampf mit Faust und Messer bis zum Abwurf vernichtender Bomben die Übereinstimmung der Staaten leugnete und die menschenmörderische Gewalt zur Form ihrer Beziehungen machte, hat dem außenpolitischen Handeln das Beiwort, böse zu sein, aufgeprägt. Als ob der, der um sein Recht prozessiert, darum böse wäre! Anders aber als mit Faust und Bomben und drohenden Raketen können Staaten über Lebensinteressen, die sich unvereinbar entgegenstehen, nicht prozessieren. Die UN haben daran nichts geändert.

Aber ist denn nicht eben das die abgrundtiefe Bosheit der Machtpolitik,

* Wenn wir alle guten Worte, deren Sinn einmal durch Mißbrauch entstellt wurde, aus der Sprache ausschalten wollten, so würde die Sprache und damit wir selbst nur ärmer. Umgekehrt aber würde ich nicht vom „Dritten Reich“ sprechen, weil durch diese Benennung, die so hohe Assoziationen auslöst, die Hitlerei eine Würde empfängt, die ihr nie hätte zugesprochen werden dürfen.

daß sie sich keinem Gericht unterwerfen will? Warum dulden die Staaten keine Autorität des Rechtes über sich? Wo bleibt da die Humanität? Wer es für Bosheit des Baumeisters hält, wenn sein Haus sich nicht nach der Sonne dreht, der mag solche Worte gebrauchen. Ein banales Beispiel wird ihn widerlegen. Wie ist es in der Wüste, wenn nur *ein* Brunnen da ist und zwei Völker trinken wollen? Sie können sich in das Wasser teilen, eine Reihenfolge der Benutzung bestimmen, können sich beide freiwillig einschränken. Vorkommende Gewalttätigkeiten können von den Führern bestraft werden. Sind die Staatsleiter oder einer von beiden selbst gewalttätig, so kann, falls die Völker mitmachen, aus der Rivalität ein Krieg entstehen, der sich mit Ruhe und Zugänglichkeit hätte vermeiden lassen. Aber völlige Einsicht und besten Willen vorausgesetzt: Wenn das Wasser für beide Völker, auch wenn sie sich einschränken, nicht ausreicht, was geschieht dann? Ehe die Menschen bereit sind, zu verdursten, werden sie auf Tod und Leben miteinander kämpfen. Es kennzeichnet den Pazifisten, daß er die Augen von dieser Möglichkeit wendet und sie einfach verneint. Es kennzeichnet die Wirklichkeit, daß Völker an gleichen Punkten der Erde — Brunnen in der Wüste — Lebensinteressen haben oder zu haben glauben, über die ein Urteil von anderen hinzunehmen sie sich auf Tod und Leben weigern. Man kann unser Beispiel weiterführen. Es wäre denkbar, daß die Staatsleiter sich darüber einigten, wieviele Personen aus ihren Völkern freiwillig als Trinker ausscheiden sollten. Doch das liegt jenseits des unter Menschengruppen Vorstellbaren. Wohl aber möglich wäre ein Appell der beiden Führer, oder eines von ihnen, an eine weit entfernte, reichlich mit Wasser versehene Gruppe, von der eine Rohrleitung gelegt werden könnte. Schließlich könnte aus der genannten Notlage der Gedanke einer Zentralwasserversorgung eines sehr großen, sonst nicht vereinigten Gebietes geboren werden. Das höchste wäre die Weltwasserversorgung. Das primitive Beispiel zeigt den Wert des Friedens, den das natürliche Interesse vorschreibt, aber auch, wieviel Besinnung und Charakter nötig ist, um den Frieden zu erhalten, und auf welches Endziel das Bedürfnis nach Frieden zuletzt hinausweist. Den biologischen Kampf um das Überleben zu vermeiden und wirksame Hilfen zu organisieren, gerade das ist das Geschäft der Machtpolitik, die allein jene Zusammenarbeit, die zuletzt alle Menschen umfaßt, herbeiführen kann und sie zu wollen von ihrem eigenen Naturtrieb gezwungen wird.

Die Zufälligkeit der Grenzen, die im Laufe der Jahrhunderte meist aus Kriegsglück und Niederlage entstanden sind und nun für heilig und unverletzlich gelten, bildet das schwerste Hindernis. Aber es gibt übernationale Gemeinschaftsformen, die über die Grenzen hinwegspringen und sie abwerfen. Die Religionen tun es, die Wissenschaft, die Kunst, der Sport, die Wirtschaft, das Recht. Und darum darf man mit nicht geringer Hoffnung auf die Hilfe zum Frieden rechnen, die in dem Wort beschlossen liegt: Abwertung

der Grenzen. Abwertung, wird der Leser ergänzen, auch der ideologischen Grenzen. Sie sind die schärfst bewachten und gefährlichsten. Wenn die folgende Studie nicht auch ihre Abwertung zum Ziel hätte, so dürfte sie sich als Theorie der Außenpolitik, die für heute gelten soll, nicht anbieten.

Um meinen schuldigen Dank für wissenschaftliche Beschäftigung mit auswärtiger Politik am Anfang zu beginnen, muß ich auf die Vorlesungen von Dietrich Schäfer zurückgreifen und meine Bemühung um die Weltpolitik Gregors VII. unter seiner Leitung. Ich kenne auch heute keine bessere Einführung in internationales politisches Handeln als die Papstakten des Mittelalters. Meine eigenen Vorlesungen an der Friedrich-Wilhelm-Universität über Religion und Politik halfen weiter. Der Krieg wurde zum außenpolitischen Anschauungsunterricht eigener Art, doch lernte ich bei der Auslandsabteilung der Obersten Heeresleitung und in der Kulturabteilung des Auswärtigen Amtes in den Jahren 1916—19 auch etwas von der Technik des auswärtigen Dienstes. In den mehr als zehn Jahren meiner Tätigkeit als Geschäftsführer des parlamentarischen Untersuchungsausschusses der Nationalversammlung und des Reichstages über die Schuldfragen des ersten Weltkrieges gab ich, wie ich hoffe sagen zu dürfen, ein erstes Beispiel politologischer Arbeit in Deutschland. Ich organisierte die Verbindung parlamentarischer Urteilsbildung mit eingehendem Studium der Akten der obersten Reichsämter, besonders des auswärtigen, durch wissenschaftliche Sachverständige, zusammen mit der Vernehmung der noch lebenden Träger der Vorkriegspolitik. 1946 zur akademischen Tätigkeit, die ich 1913 aufgegeben hatte, zurückgekehrt, seit 1949 an der Deutschen Hochschule für Politik, dem jetzigen Otto-Suhr-Institut der Freien Universität, konnte ich die Erfahrung meiner bisherigen Arbeit in meinen Lehrauftrag für auswärtige Politik einbringen.

Den Herausgebern der „Wissenschaft von der Politik“, den Herren Flechtheim, von der Gablentz, Reif, danke ich für wertvolle kritische Durchsicht, Herrn Dr. Hindrichs für nützliche literarische Hinweise, Herrn cand. sc. pol. Keller für seine unermüdliche und selbständige Hilfe im Verkehr mit den Bibliotheken und in der Ordnung der Anmerkungen, für die Anfertigung der Bibliographie und des Registers, wie für das Lesen der Korrekturen. Dem Verlag bin ich für seine unermüdliche Geduld und sein Entgegenkommen während des Druckes ganz besonders verpflichtet. Schließlich sei der Rockefeller Foundation, durch deren Unterstützung die Herausgabe der Studie möglich wurde, der geziemende Dank ausgesprochen.

Eugen Fischer-Baling