

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Hans Rattinger

Rüstungswettlauf in Europa:
Mythos oder Realität?

Gert Krell

„Falken“ und „Tauben“
im amerikanischen Senat
Konfliktideologien und ökonomische
Interessen als Bedingungs-
faktoren der amerikanischen
Rüstungspolitik

B 44/75

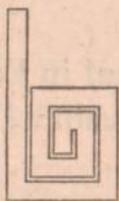
1. November 1975

Hans Rattinger, Dr. phil., geb. 1950 in Karlsruhe, Studium der Politischen Wissenschaft, Geschichte und Anglistik; seit 1973 Wissenschaftlicher Assistent am Seminar für Politische Wissenschaft der Universität Freiburg, 1974/75 John F. Kennedy-Memorial-Fellow der Harvard University, Cambridge, Mass.

Veröffentlichungen: Eine einfache Methode und ein FORTRAN-Programm zur Ermittlung von Cliques, in: Zeitschrift für Sozialpsychologie 4 (1973); Themen und Trends in Firmengeschichte und Unternehmerbiographie, in: Tradition 18 (1974); Gleichgewicht und Stabilität von Rüstungswettläufen, in: PVS 15 (1974); Rüstung in Europa: Aufrüstung, Wettrüsten und andere Erklärungen, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 4 (1975); Rüstungsdynamik im internationalen System, München 1975; Armaments, Detente, and Bureaucracy, in: Journal of Conflict Resolution 19 (1975).

Gert Krell, geb. 1945 in Darmstadt; Studium der Anglistik, Geschichte und Politikwissenschaft in Köln und Marburg; seit 1971 wissenschaftlicher Mitarbeiter der HSK (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung) in der Arbeitsgruppe USA/NATO. Promotion über „SALT, die amerikanische Rüstungspolitik und die Prioritäten-Debatte“ in Vorbereitung.

Veröffentlichungen: Die Kritik der amerikanischen Rüstung und die Debatte um die „National Priorities“, in: Politische Vierteljahresschrift XIV, 4 (Dezember 1973); Counterforce: Auf dem Weg zum „humanen“ Nuklearkrieg? Ein Beitrag zur jüngsten amerikanischen Diskussion über die Nuklearstrategie, in: Sicherheitspolitik heute II, 2 (Sommer 1975); mit C. Bielfeldt und S. Tiedtke: Aufrüstung durch Rüstungsvergleiche. Europäische Sicherheit: ein Rechenkunststück?, in: Bielfeldt, Krell u. a., Frieden in Europa? Zur Koexistenz von Rüstung und Entspannung, Reinbek 1973.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Rüstungswettlauf in Europa: Mythos oder Realität?

I. Einleitung

Das enorme Tempo der militärischen Aufrüstung in Ost und West nach dem letzten Weltkrieg hat allenthalben zu einer intensiven Suche nach den Triebkräften hinter dieser beispiellosen Expansion der Militärapparate und ihrer Zerstörungspotentiale geführt. Die dabei zu Tage geförderten Bestimmungsfaktoren lassen sich ganz grob in zwei Klassen unterteilen: Zum einen wird die Aufrüstung als Wettrüsten aufgefaßt, also auf die Bedrohung und Unsicherheit über die Absichten potentieller Kontrahenten als Charakteristika gegenwärtiger internationaler Beziehungen zurückgeführt, zum anderen wird sie vorwiegend als das Ergebnis sozioökonomischer Dynamik in den „Rüstungswettlaufenden“ Staaten selbst gesehen. Ziel der vorliegenden Studie ist es, der ausführlichen theoretischen Kontroverse um diese Frage einige empirische Ergebnisse zur Seite zu stellen.

In einer früheren Analyse der Determinanten der Rüstungsdynamik in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg¹⁾ wurden als wichtigste Ergebnisse die zentrale Rolle innerstaatlicher bürokratischer und organisationsinterner Faktoren und der vergleichsweise geringe Einfluß von Aktions-Reaktions-Phänomenen empirisch abgesichert. An dieser Stelle soll nun versucht werden, diese anderwärts global für die beiden sich in Europa gegenüberstehenden Militärblöcke erzielten Resultate für ihre einzelnen Mitgliedstaaten zu differenzieren. Zusätzlich wird untersucht, in welchem Umfang und in welcher Richtung sich im Lauf der Jahre die Gewichtung dieser Einflüsse verschoben hat.

Die Beschränkung der Untersuchung auf den europäischen Schauplatz der Ost-West-Konfrontation verdient bereits hier besondere Beachtung. Sie ist notwendig, weil die Rüstungsbudgets der Vereinigten Staaten — und um Rüstungsausgaben wird es im folgenden hauptsächlich gehen — in den Nachkriegsjahren durch zwei „heiße“ Kriege, nämlich Korea und Vietnam, beträchtlich und unkontrollierbar nach oben verzerrt worden sind. Der Ausschluß der Vereinigten Staaten aus dieser

Analyse hat jedoch weniger schwerwiegende Konsequenzen, als man zunächst annehmen möchte. Sieht man von der Anwendung der Theorie kollektiver Güter auf die Militärbudgets der NATO ab²⁾, dann sollte sich dadurch nur auf Seiten des Warschauer Pakts eine Verfälschung tatsächlicher Reaktionsprozesse bemerkbar machen. Überdies läßt sich aber argumentieren, daß angesichts der Parallelität der strategischen und der konventionellen Aufrüstung nur die Sowjetunion unmittelbar auf den Rüstungsetat der Vereinigten Staaten reagiert, während die restlichen Staaten des Warschauer Pakts sich in erster Linie von der konventionellen Rüstung der europäischen NATO-Partner bedroht sehen. Man kann deshalb davon ausgehen, daß nur im Fall der Sowjetunion Aussagen über die Stärke ihrer Reaktivität gegenüber dem Westen mit einer gewissen Skepsis betrachtet werden müssen.

Um mit der einschlägigen Literatur weniger vertrauten Lesern den Zugang zu den empirischen Analysen zu erleichtern, wird in den beiden folgenden Abschnitten kurz auf die theoretischen Überlegungen eingegangen, aufgrund derer einerseits schrittweiser eigen-dynamischer Zuwachs und andererseits Reaktivität der Rüstungsanstrengungen der europäischen Staaten erwartet werden kann. Dabei muß auch die Vereinbarkeit beider Erklärungsansätze miteinander untersucht werden. Daran schließt sich ein Exkurs zur Rüstungsmessung an. Die Auswertung der Daten schließlich erfolgt unter möglichst weitgehendem Ausschluß von technischen oder methodologischen Details. Um so mehr Platz wird

²⁾ Die Theorie der kollektiven Güter impliziert für die Rüstungsbudgets in einem Bündnis wie der NATO, daß es sich die europäischen Partner mit jeder Steigerung der Glaubwürdigkeit des amerikanischen atomaren Abschreckungsschirms leisten können, sich mit ihrem eigenen Beitrag zur gemeinsamen Verteidigung zurückzuhalten. Vgl. dazu allgemein M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass. 1965. Zur Anwendung auf Militärbündnisse vgl. M. Olson, *An Economic Theory of Alliances*, in: F. A. Beer (Hrsg.), *Alliances: Latent War Communities in the Contemporary World*, New York 1970, S. 120—140, sowie als ausführliche empirische Studie: J. M. van Ypersele de Strihou, *Sharing the Defense Burden Among Western Allies*, in: *Yale Economic Essays* 8 (1968), S. 258—320.

¹⁾ H. Rattinger, *Rüstung in Europa: Aufrüstung, Wettrüsten und andere Erklärungen*, in: *Osterreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 4 (1975), S. 231—250.

der zusammenfassenden Interpretation ihre politischen Implikationen gewidmet.

Diesen abschließenden Bemerkungen soll hier nicht vorgegriffen werden, aber es mag ganz nützlich sein, bereits an dieser Stelle kurz auf die praktische Relevanz der hier verfolgten Fragestellung einzugehen. Die Literatur zur Dynamik des Rüstungsverhaltens enthält Dutzende von Hypothesen über seine Determinanten³⁾. Als die zentrale Kontroverse scheint sich aber inzwischen herauszuschälen, ob und wann das Rüstungsverhalten eines Staates oder einer Allianz entweder hauptsächlich innengeleitet oder vorwiegend außen-gesteuert ist⁴⁾. In dieser Auseinandersetzung Spekulation und punktuelle Illustration durch halbwegs gesicherte und durch empirische Daten fundierte Erkenntnisse zu ersetzen, bedeutet sicher einen Fortschritt für die Wissenschaft von den internationalen Beziehungen, für die Friedensforschung und für konkrete politische Aktion zur Kontrolle der Aufrüstung.

II. Bürokratisches Wachstum der Rüstungsausgaben

Die militärische Rüstung eines Staates ist zu jedem Zeitpunkt das Ergebnis einer Reihe von Entscheidungen über die Verteilung der im Staatshaushalt zur Verfügung stehenden Mittel auf militärische und zivile Ausgabenbereiche. Um Klarheit über das Zustandekom-

me Soche Aktion tut nach Ansicht des Verfassers not in einem Europa, das in seinen gemeinsamen Aufwendungen für militärische Rüstung nur von der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten übertroffen wird, in einer Bundesrepublik, die seit 1955 jährlich zwischen 3,3% und 5,2% ihres gesamten Brutto-sozialprodukts für Rüstung ausgibt. Die Aussichten auf Erfolg einer derartigen Aktivität hängen aber davon ab, ob sie an den strategisch richtigen Stellen ihren Hebel ansetzt. Die Entwicklung der notwendigen, erfolgversprechenden Gegenstrategien ist deshalb unter anderem auf eine Lösung der erwähnten Kontroverse um die Determinanten der Aufrüstung durch die Friedensforschung angewiesen⁵⁾. Diese Lösung kann durchaus auch in einer Kombination der beiden Erklärungsmodelle bestehen. In diesem Sinne ist die Problemstellung dieses Aufsatzes zwar rein wissenschaftlich in ihrer Formulierung, unmittelbar praxisrelevant aber sind die angestrebten Resultate.

men eines bestimmten Rüstungsvolumens zu gewinnen, empfiehlt sich deshalb eine genaue Untersuchung der Genesis dieses Schnitts zwischen zivilen und militärischen Staatsausgaben in jedem Budgetjahr. Selbstverständlich sind für die Aufrüstung auch andere Prozesse relevant, wie z. B. die Vergabe von Rüstungsaufträgen und die Einflußversuche des militärisch-industriellen Komplexes auf „politische“ Entscheidungen. Dieser Aufsatz beschränkt sich aus Platzgründen aber darauf, global konkurrierende Erklärungsansätze für die gesamten Rüstungsaufwendungen von Staaten einander gegenüberzustellen.

³⁾ Die „klassischen“ Studien zu Rüstungswettläufen sind: L. F. Richardson, *Arms and Insecurity*, London 1960; M. C. McGuire, *Secrecy and the Arms Race: A Theory of the Accumulation of Strategic Weapons and How Secrecy Affects It*, Cambridge, Mass. 1965. Der Stand der theoretischen und empirischen Forschung zu Rüstungswettläufen ist aufgearbeitet in: K.-J. Gantzel, *Rüstungswettläufe und politische Entscheidungsbedingungen: Ein Forschungsansatz und einige Hypothesen*, in: E.-O. Czempel (Hrsg.), *Die anachronistische Souveränität* (PVS Sonderheft 1), Opladen 1969, S. 110—137; H. Rattinger, *Rüstungsdynamik im internationalen System*, München 1975.

⁴⁾ Die traditionelle, an Richardson orientierte Forschung muß sich wohl den Vorwurf gefallen lassen, die grundlegende Annahme der Außensteuerung der Rüstung allzu unkritisch übernommen zu haben. Dieter Senghaas und Klaus-Jürgen Gantzel kommt das Verdienst zu, entschieden die theoretische Gegenposition bezogen zu haben. Vgl. D. Senghaas, *Abschreckung und Frieden*, Frankfurt 1969; ferner ders., *Zur Analyse von Drohpolitik in den internationalen Beziehungen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B, 26/70, S. 22—55; *Rüstung und Militarismus*, Frankfurt 1972; K.-J. Gantzel, *Armament Dynamics in the East-West Conflict: An Arms Race?*, in: *Papers, Peace Science Society* 20 (1973), S. 1—24. Leider hat die empirische Forschung mit ihren theoretischen Arbeiten nicht ganz Schritt gehalten.

Der erste dieser Ansätze geht davon aus, daß das Verhalten einer Rüstungsbükratie beim Kampf um die Verteilung der im Staatshaushalt verfügbaren Mittel dem organisatorischen Routineverhalten anderer Regierungsbükratien entspricht. Konkret heißt das, daß unabhängig von der Bedrohlichkeit der internationalen Situation versucht wird, Streichungen im Rüstungsbudget von einem Jahr zum anderen durch den Bewilligungsprozeß in Regierung und Parlament zu entgehen, da derartige Kürzungen einerseits die existierenden und geplanten Programme gefährden würden und damit andererseits auch die Karriere- und Aufstiegschancen in Militär und Rüstungsbü-

⁵⁾ Vgl. Gantzel, *Armament Dynamics in the East-West Conflict*, S. 4—8.

rokratie. Wie jede Bürokratie sieht sich der Verteidigungsapparat deshalb gezwungen, von Budget zu Budget „angemessen“ am Wachstum der Staatsfinanzen teilzunehmen, sei es durch ein steigendes Bruttosozialprodukt oder durch einen steigenden staatlichen Anteil am Bruttosozialprodukt verursacht.

Wie die von Rücktritten von Ministern oder gar Regierungschefs begleiteten Turbulenzen bei der Formulierung von Haushaltsentwürfen zeigen, ist diese Aufgabe alles andere als leicht zu lösen. Das zentrale Problem jeder Bürokratie in diesem Prozeß lautet, wie und mit welchen Argumenten ihre Anforderungen vorzubringen sind, um die Interaktion von konkurrierenden Ansprüchen mit administrativen und parlamentarischen Bewilligungsverfahren möglichst ungeschoren zu überstehen. Übersteigerte Anforderungen riskieren am ehesten massive Streichungen. Zu große Bescheidenheit andererseits kann als verringerter Bedarf ausgelegt werden, der zu weiteren Kürzungen berechtigt. Die besten Chancen, den Bewilligungsprozeß ohne dramatische Abänderungen zu überstehen, haben Vorschläge mit mittelmäßigen Zuwachsraten. Die Anforderung für ein gegebenes Jahr ist demgemäß regelmäßig um einen bestimmten Prozentsatz über der Bewilligung des Vorjahres zu erwarten. Im Bewilligungsverfahren wird diese Anforderung wieder um einen bestimmten Anteil gekürzt, so daß die Mittel einer Bürokratie in jedem Jahr tendenziell um einen näherungsweise festen Prozentsatz über ihrem Haushalt im vorangegangenen Budgetjahr liegen. Aufgrund dieses Mechanismus ergeben sich gute Vorhersagen für den Etat des folgenden Jahres aus dem Etat einer Bürokratie im laufenden Jahr. In Anlehnung an Charles Lindblom, dessen Studien diesen Ansatz maßgeblich beeinflusst haben⁶⁾, pflegt dieses Erklärungsmodell als „inkrementalistisch“ bezeichnet zu werden. Von Davis und anderen wurde dieses Modell für eine Reihe von Regierungsbürokratien in den Vereinigten Staaten über einen längeren Zeitraum hinweg empirisch bestätigt⁷⁾.

⁶⁾ Vgl. C. Lindblom, *The Science of Muddling Through*, in: *Public Administration Review* 19 (1959), S. 79—88.

⁷⁾ Bei den 56 von Davis untersuchten Verwaltungen handelt es sich durchweg um zivile Bürokratien; vgl. O. A. Davis, *A Theory of the Budgetary Process*, in: *American Political Science Review* 60 (1966), S. 529—547, auch A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston 1964.

Daß das Modell inkrementalistischen Wachstums der von einer Organisation verwalteten Ressourcen sowohl in den Vereinigten Staaten formuliert als auch bislang allein dort in empirischen Studien bestätigt wurde, sollte nicht zu dem Vorwurf raumzeitlicher Beschränktheit führen. Zum einen bean-

Es läßt sich nun argumentieren, daß die Gestaltung des Rüstungshaushalts von diesem bürokratischen Regelverhalten nicht abweicht⁸⁾. Aus zweierlei Gründen dürfte die inkrementalistische Faustregel im Rüstungsbereich sogar noch wichtiger sein als anderwärts. Zum ersten ist ein bedeutender Anteil der Rüstungsausgaben durch Personalbestand und zeitlich gestreckte Beschaffungsprogramme langfristig gebunden und politisch kaum manövrierbar. Zum zweiten enthebt sie einen der schier unüberwindlichen Schwierigkeit, aus so schwammigen Zieldefinitionen wie „nationale Sicherheit“ oder „Abschreckung“ konkrete Rüstungsprogramme und die darauf aufbauenden finanziellen Anforderungen abzuleiten. Dabei ist anzunehmen, daß inkrementalistische Wachstumstendenzen durch die Planungsprozeduren und -zeiträume in planwirtschaftlichen Gesellschaften allenfalls noch verstärkt werden⁹⁾.

Es besteht mithin Grund zu der Erwartung — so die Theorie —, daß das Wachstum der Rüstungsausgaben der Staaten in Europa sich im Regelfall nicht weit von diesem schrittweisen prozentualen Anstieg entfernt. Größere Abweichungen davon sind nur in in-

spricht das Modell in seiner allgemeinen Formulierung durchaus Gültigkeit für das Verhalten aller bürokratischer Organisationen bei der Sicherung ihrer Eats. Zum anderen ist schließlich auch die Hypothese von der innengesteuerten Aufrüstung vor allem für die Vereinigten Staaten empirisch untersucht: Vgl. D. Senghaas, *Rüstung und Militarismus*, a. a. O., sowie M. Medick, *Das Konzept des 'Military-Industrial Complex' und das Problem einer Theorie demokratischer Kontrolle*, in: *PVS* 14 (1973), S. 499—526; D. Krell, *Die Kritik der amerikanischen Rüstung und die Debatte um die 'National Priorities'*, in: *PVS* 14 (1973), S. 527—566.

⁸⁾ Vgl. dazu J. P. Crencine, *Defense Budgeting: Constraints and Organizational Adaptation*, University of Michigan, Institute of Public Policy Studies Discussion Paper No. 6, Ann Arbor, Mich., 1969, und: *On Resource Allocation Processes in the U.S. Department of Defense*, University of Michigan, Institute of Public Policy Studies Discussion Paper No. 31, Ann Arbor, Mich., 1971. Leider muß auch zur Stützung dieses Arguments wieder ausschließlich auf Literatur zur Praxis im amerikanischen Department of Defense zurückgegriffen werden. Es ist eine bedauerliche Tatsache, daß vergleichbare Studien zum Zustandekommen von Rüstungsetats für die meisten westeuropäischen Staaten nicht existieren, vom Warschauer Pakt ganz zu schweigen. Dieser Mangel wird überdeutlich in der vergleichenden Studie von R. Burt, *Defence Budgeting: The British and American Cases*, International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper No. 112, London 1975. Der Fülle von Quellen zum amerikanischen Rüstungsbudget steht auf der Seite Großbritanniens nur gegenüber die Arbeit von D. Greenwood, *Budgeting for Defence*, London 1972.

⁹⁾ Vgl. R. W. Campbell, *The Soviet-Type Economies: Performance and Evolution*, 3. Aufl., Boston 1974, Kapitel 3.

ternationalen Krisen oder Katastrophen zu erwarten. Durch derartige externe Einwirkungen wird eine Umverteilung der gesamten Haushaltsmittel zugunsten der Rüstung politisch durchsetzbar. Im Extremfall wird es sogar möglich, das Volumen der insgesamt zur Verteilung stehenden Ressourcen zugunsten des Militärhaushaltes zu steigern, wobei eine höhere staatliche Verschuldung und eine Steigerung der Steuerquote als Alternativen zur Verfügung stehen. Die zweite Art von Reaktion auf Ereignisse im internationalen Umfeld wird in der Regel nach Beilegung der Krise nicht zurückgenommen. Auf diese Weise kann das regelmäßige Wachstum der Rüstungsausgaben durch vereinzelt „Sprünge“ auf ein höheres Niveau gehoben werden¹⁰⁾.

Es mag an dieser Stelle ganz nützlich sein, dieses Modell inkrementalen Wachstums kurz dem Autismus-Modell von Dieter Senghaas gegenüberzustellen¹¹⁾, dessen Bekanntheit dabei vorausgesetzt wird. Senghaas' zentrale These lautet — grob vereinfacht —, daß sich die Aufrüstung der Teilnehmer am Ost-West-„Rüstungswettlauf“ nach dem Zweiten Weltkrieg zunehmend verselbständigt habe und inzwischen auf beiden Seiten von innen heraus durch unrealistische Feindbilder und diverse Interessentengruppen gesteuert werde. Die Bedrohung durch die Rüstung der jeweils anderen, angeblich feindseligen Allianz werde vornehmlich zur Verschleierung der tatsächlichen Triebkräfte der eigenen Aufrüstung beschworen, die in der Interessenverflechtung innerhalb des militärisch-industriell-bürokratischen Komplexes zu finden seien. Dabei wird nicht notwendigerweise eine bewußte Verschwörung zur Verteidigung erworbener Positionen unterstellt. Vielmehr sei eine Verbindung der spezifischen Interes-

senstruktur innerhalb des militärisch-industriell-bürokratischen Komplexes mit zum Teil anachronistischen Einstellungen und Verhaltensweisen anzutreffen, die unfähig seien, nationale Sicherheit anders als durch die Fortsetzung einer potentiell gewalttätigen Drohpolitik garantiert zu sehen. Diese These wendet sich vor allem gegen die der traditionellen Literatur zu Rüstungswettläufen zugrunde liegende Hypothese, daß Rüstung in erster Linie eine Schutzreaktion auf das Gefühl der Bedrohung durch die Rüstung eines präsumptiven Gegners sei¹²⁾.

Eine Schwäche der Autismus-Hypothese ist, daß sie zwar Vorstellungen darüber vermitteln kann, warum trotz allseitig beschworener Entspannung in Europa die meisten Staaten fortfahren aufzurüsten, sie aber nicht in der Lage ist, den jeweiligen Umfang und die Geschwindigkeit dieser Aufrüstung zu erklären. Diese Lücke kann durch das hier untersuchte Modell inkrementalen Wachstums der Rüstungsausgaben teilweise geschlossen werden. Theoretisch unbefriedigend bleibt allerdings, daß dieses Modell sowohl mit der Autismus-Hypothese als auch mit der Reaktivitäts-Hypothese vereinbar ist. Wann immer ein Staat die Aufrechterhaltung und den Ausbau eines Militärapparates für notwendig hält — sei es aufgrund beschränkter Realitätsprüfung und verselbständigter Feindbilder, sei es als Reaktion auf feindliche Rüstung —, beansprucht das hier vorgeführte Modell, das Routineverhalten dieses Militärapparates beim Kampf um die Verteilung des Staatshaushaltes zu erklären. Eine befriedigende Einfügung dieses Modells in den autistischen Erklärungsansatz würde erfordern, daß dessen Implikationen für den Prozeß der Festlegung der Rüstungsausgaben im Gesamtbudget eines Staates detailliert ausgearbeitet würden.

III. Die Rolle von Aktions-Reaktions-Prozessen

Wie erwähnt, ist die Hypothese vom „Autismus“ der Aufrüstung in Frontstellung gegenüber den in der Tradition Richardsons stehenden Analysen entwickelt worden, für die die

Aktions-Reaktions-Modelle den theoretischen Bezugsrahmen abgeben¹³⁾.

Die grundlegende gemeinsame Annahme derartiger Modelle lautet, daß in einem Rü-

¹⁰⁾ Vgl. Crecine, *Defense Budgeting*, S. 6—9.

¹¹⁾ Vgl. die Literaturangaben in Anm. 3.

¹²⁾ Zu einer ausführlichen und auf zeitgeschichtliche Dokumente gestützten Replik auf die Senghaasche Autismus-Hypothese vgl. J. Joffe, *Abschreckung und Abschreckungspolitik*, in: *Jahrbuch für Friedens- und Konfliktforschung* 1 (1971), S. 133—157; K.-P. Stratmann, *Vom Autismus kritischer Friedensforschung: Zur Kritik der Kritik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B, 40/73, S. 3—23; G. Wettig, *MBFR: Motor der Aufrüstung oder Instrument der*

Friedenssicherung?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B, 24/73, S. 3—39.

¹³⁾ Richardson, a. a. O., Kapitel 2. Die wichtigsten empirischen Studien in dieser Tradition zum Ost-West-Konflikt nach dem Zweiten Weltkrieg sind: P. Smoker, *A Mathematical Study of the Present Arms Race*, in: *General Systems* 8 (1963), S. 51—59; J. C. Lambelet, *Towards a Dynamic Two-Theater Model of the East-West Arms Race*, in: *Journal of Peace Science* 1 (1973), S. 1—38.

stungswettlauf die Art und der Umfang der Rüstungsanstrengungen auf der einen Seite eine Reaktion auf die Rüstung der anderen Seite darstellen und umgekehrt, so daß sich die Rüstungspotentiale der Kontrahenten gegenseitig stimulieren und eskalieren. Durch zusätzliche Annahmen über die jeweilige genaue Art der Beziehung zwischen den beiderseitigen Rüstungsständen können aus dieser einfachen Hypothese unzählige Rüstungswettlaufmodelle abgeleitet werden¹⁴). Eine der am häufigsten gemachten Annahmen besagt, daß jede Seite in einem Rüstungswettlauf versuche, durch ihre eigene Aufrüstung ein bestimmtes Kräfteverhältnis („ratio goal“) zwischen der eigenen Rüstung und der des Gegners zu erreichen und/oder zu bewahren¹⁵). Meist wird in derartigen Modellen nicht versucht, die bürokratischen Details des Umsetzungsprozesses des *inputs* (der feindlichen Rüstung) in den *output* (die eigene Rüstung oder deren Zuwachs) wiederzugeben, so daß die in einen Rüstungswettlauf verwickelten Staaten als „black boxes“ betrachtet werden.

Die Aktions-Reaktions-Hypothese geht von der alltäglichen Beobachtung aus, daß Staaten, die einander als mögliche Gegner in einem zukünftigen bewaffneten Konflikt betrachten, nach eigenem Bekunden die Rüstungsanstrengungen des präsumptiven Gegners durch eigene Aufrüstung zu kompensieren versuchen. In Anbetracht ihrer Unsicherheit über die wahren Absichten eines Gegners wählen die meisten Staaten als den sichersten Kurs, sich nach der Devise „si vis pacem para bellum“ auf den schlimmsten aller möglichen Fälle vorzubereiten. Das Dilemma einer solchen Rüstungsspirale ist, daß der Gegner in der Regel nicht untätig bleibt, während ein Staat ein für ihn akzeptables günstiges Verhältnis der beiderseitigen Militärmaschinerien zu erzielen versucht. Der Versuch, das Gefühl der Bedrohung durch eigene Auf-

rüstung zu lindern, kann also sehr wohl für beide Seiten zu einer Verringerung ihres Sicherheitsbewußtseins führen. Nicht von ungefähr sehen sich im gegenwärtigen internationalen System die am höchsten gerüsteten Staaten auch am stärksten bedroht. Die Unfähigkeit oder Unwilligkeit, den Teufelskreis durch einseitige Zurückhaltung zu durchbrechen, resultiert in einer immer rascheren Eskalation des Wettrüstens.

Die Argumente gegen die unkritische Übernahme dieses Aktions-Reaktions-Schemas sind wohlbekannt, so daß ihre Wiedergabe sich hier erübrigt. Vielmehr soll nunmehr untersucht werden, ob und wie sich dieses Schema in das Modell des inkrementalen Wachstums der Rüstungsausgaben einbeziehen läßt. Dabei sollte im Gedächtnis behalten werden, daß sowohl das inkrementalistische Modell als auch Aktions-Reaktions-Modelle nicht erklären können, warum ein Staat überhaupt aufrüstet oder warum er seine Rüstung (angeblich) als Reaktion auf die Rüstung eines präsumptiven Gegners steigert, sondern nur die Art und die Intensität dieser Aufrüstung.

Wenn ein beliebiger Staat — aus welchen Gründen auch immer — einen Militärapparat unterhält, dann beansprucht das im vorangehenden Abschnitt eingeführte Modell, die Expansion der dafür aufgebrauchten Mittel bei Abwesenheit äußerer Krisensituationen zu erklären. Betrachten sich zwei Staaten nun gegenseitig als militärische Bedrohung, so ändert das im Regelfall nichts an dem beiderseitigen Routineverhalten. Genau deshalb ist es nicht nur sinnvoll, sondern auch unerlässlich, den Aktions-Reaktions-Ansatz mit dem vorher vorgeführten Modell bürokratischer Budgetierungspraxis zu kombinieren. Wendete man nämlich — wie es die bisherige empirische Forschung zu Rüstungswettläufen fast ausnahmslos getan hat — immer dann, wenn zwei Staaten oder Allianzen einander als militärische Bedrohung wahrnehmen, Reaktionsmodelle ohne Berücksichtigung der eigendynamischen Steigerung der beiderseitigen Rüstungen an, liefe man Gefahr, die Stärke der ablaufenden Reaktionsprozesse grob überzubewerten. Dies deshalb, weil sich in dem zur Verfügung stehenden Datenmaterial der jährlichen Verteidigungshaushalte die Effekte paralleler organisationsimmanenter Trägheitsmomente auf beiden Seiten von dem Resultat wechselseitiger Reaktion nicht ohne weiteres unterscheiden lassen. Die Interpretation eines parallelen Anstiegs der Rüstungsausgaben auf beiden Seiten als das Ergebnis gegenseitiger Reaktion ist mithin theoretisch wie methodisch nicht unproblematisch.

¹⁴) Ein vergleichsweise leicht lesbarer Überblick über einige der grundlegenden Modelle findet sich in dem Anhang von P. A. Busch, *Mathematical Models of Arms Races*, in: B. M. Russett, *What Price Vigilance? The Burdens of National Defense*, New Haven 1970, S. 193—233. Zur neueren Literatur und zu einer Einführung in die empirische Literatur vgl. Rattinger, *Rüstungsdynamik*, 1. Teil.

¹⁵) Z. B. M. D. Intriligator, *Some Simple Models of Arms Races*, in: *General Systems* 9 (1964), S. 143 bis 147. Eine wichtige Rolle als offen deklarierte Politik spielten derartige „Verhältnisziele“ im Marinewettwettrennen zwischen Großbritannien und dem Deutschen Reich vor dem Ersten Weltkrieg. Vgl. dazu V. Berghahn, *Zu den Zielen des deutschen Flottenbaus unter Wilhelm II.*, in: *Historische Zeitschrift* 210 (1970), S. 34—100; K. D. Moll, *The Influence of History upon Seapower*, Menlo Park, Cal., 1968.

Diese Vermengung der Auswirkungen zumindest zweier Bestimmungsfaktoren der Aufrüstung in den zumeist zu empirischen Untersuchungen herangezogenen Budgetdaten ist wohl das größte Hindernis für die praktische Anwendung von Aktions-Reaktions-Modellen für Rüstungswettläufe. Daß die einschlägige Literatur vorwiegend aus rein modelltheoretischen Beiträgen besteht, mag nicht zuletzt auf diese Schwierigkeit zurückzuführen sein.

Für die vorliegende Untersuchung stellt sich nun das Problem, die grundlegende Form der Aktions-Reaktions-Hypothese in eine überprüfbare und mit dem Modell inkrementalistischen Wachstums vereinbare Form zu bringen. Dabei bietet es sich an, auf die früher erwähnten Studien Crecines zurückzugreifen. Crecine argumentiert, daß Abweichungen eines Staates vom gleichförmigen und regelmäßigen Anstieg seiner Rüstungsausgaben im Fall krisenartiger Ereignisse in seinem internationalen Umfeld zu erwarten seien¹⁶). Die Kategorie der „internationalen Krisen“ möchte er dabei relativ eng gefaßt wissen.

Um die Konzeption der Reaktivität der Aufrüstung in das inkrementalistische Wachstumsmodell einführen zu können, liegt es nahe, den Kreis krisenhafter Ereignisse ausweiten und auch Abweichungen eines potentiellen Gegners vom regelmäßigen Zuwachs seiner Rüstungsanstrengungen unter die Auslöser „abnormal“ hoher Verteidigungsetats einzureihen. Während die inkremental steigende Rüstung der Gegenseite gewissermaßen die „normale“ Bedrohung darstellt, die durch regelmäßiges Wachstum der eigenen Rüstungsausgaben neutralisiert werden kann, bedeutet eine Abweichung des Gegners von seinem inkrementalen Rüstungstrend nach oben eine unerwartete und daher krisenhafte zusätzliche Bedrohung, die eigene gesteigerte Rüstungsaufwendungen erfordert. In dieser neuen Variante sagt die Aktions-Reaktions-Hypothese also als Reaktion auf eine Abweichung der Rüstungsausgaben der einen Seite von ihrem inkrementalen Trend nach oben eine ebenfalls positive Abweichung der Rüstungsausgaben der andere Seite von deren Trend voraus. Entsprechend wäre zu erwarten, daß Abweichungen vom Trend der Rüstungsausgaben nach unten im gleichen Sinne beantwortet werden, da die tatsächliche Bedrohung hinter der erwarteten zurückbleibt¹⁷).

¹⁶) Vgl. Crecine, *Defense Budgeting*, S. 5—8.

¹⁷) Man beachte die Analogie zwischen den Konzeptionen einer „normalen“ Bedrohung und eines Gleichgewichtswachstums der Rüstungsausgaben in einem Rüstungswettlauf. Die letztere ist ausführ-

Einen so umformulierten Aktions-Reaktions-Prozeß hat man sich aber nicht im mechanistischen Sinne als Abfolge unreflektierter, automatischer Reaktionen vorzustellen. Vielmehr verändern derartige „Krisen“ in der internationalen Situation das Umfeld, in dem der Kampf um die Verteilung der verfügbaren Mittel stattfindet, zugunsten der Advokaten gesteigerter bzw. zurückhaltender Rüstungsanstrengungen. Historische Beispiele hierfür in der hier untersuchten Rüstungsdynamik zu finden, ist nicht schwer. Sowohl die Berlin-Krise von 1961 als auch die Invasion in der CSSR im Jahre 1968 wurden auf seiten des Warschauer Pakts von massiven Abweichungen vom Trend seiner Rüstungsausgaben nach oben begleitet. In beiden Fällen zogen die wichtigsten europäischen NATO-Staaten nach und verlagerten ihre gesamten Rüstungsausgaben auf ein deutlich höheres Niveau.

In der oben vorgeführten Neufassung sagt das Aktions-Reaktions-Modell voraus, daß in einem Prozeß des Wettrüstens die Abweichungen der tatsächlichen Rüstungsausgaben der einen Seite vom aufgrund des bürokratischen Trends erwarteten Wert denen der zweiten Seite proportional seien und umgekehrt. Es läßt sich nun argumentieren, daß der Eindruck einer derartigen Abweichung nicht unabhängig sei vom Umfang der beiderseits bereits akkumulierten Rüstung. Aus dieser Überlegung kann eine zweite Variante des Aktions-Reaktions-Modells dergestalt abgeleitet werden, daß die prozentualen Abweichungen der Rüstungsausgaben der einen Seite von ihrem bürokratischen Trend den prozentualen Abweichungen vom erwarteten Wert auf der zweiten Seite proportional seien. Diese beiden Modelle werden einander in den folgenden empirischen Analysen gegenübergestellt und mit der Stärke des „normalen“ inkrementalen Wachstums der Rüstungsausgaben in den einzelnen Staaten der beiden Militärblöcke in Europa verglichen.

Darüber hinaus soll auch versucht werden, die bei Kritikern des Aktions-Reaktions-Schemas verbreitete Hypothese zu überprüfen, daß die Rüstungsdynamik nach dem Zweiten Weltkrieg eine Transformation vom echten Rüstungswettlauf hin zur beiderseitig eher autistischen Aufrüstung durchgemacht habe. Vertreter dieser Hypothese konzedieren in den unmittelbaren Nachkriegsjahren die tat-

lich analysiert in: H. Rattinger, *Gleichgewicht von Rüstungswettläufen und seine Stabilitätseigenschaften als Erklärungsvariablen für den Ausgang von Rüstungswettläufen*, in: PVS 15 (1974), S. 471 bis 524.

sächliche Wirksamkeit von gegenseitigen Reaktionsprozessen im Ausbau der Militärpotentiale in Ost und West. Sie meinen aber, spätestens seit den sechziger Jahren erst auf seiten der NATO und mit einiger Verzögerung auch im Warschauer Pakt eine Verselbständigung der den ursprünglichen Rüstungswettkampf antreibenden Drohwahrnehmungen und militärischen Vorbereitungen im „bipolaren Autismus“ ausmachen zu können¹⁸⁾. Sollte diese

Beschreibung auf die Realität im Nachkriegs-Europa zutreffen, dann müßte sich in den Daten der einzelnen europäischen Staaten ein Rückgang der Reaktivität und eine Intensivierung der bürokratischen Expansion ihrer Rüstungsausgaben feststellen lassen. Ob dem so ist, soll im letzten Schritt der empirischen Untersuchung geklärt werden. Zuvor jedoch ist noch ein kurzer Exkurs zur Rüstungsmessung angebracht.

IV. Exkurs: Zur Rüstungsmessung

Das Modell bürokratischer Ausgabenexpansion aus Teil II versucht, den Umfang der von einem Staat jährlich für Rüstung verauslagten Ressourcen zu erklären. Das gleiche gilt für die hier vorgelegte Neuformulierung der Aktions-Reaktions-Hypothese. Die meisten traditionellen Aktions-Reaktions-Modelle andererseits behandeln die *Rüstung* von Staaten als die theoretisch zu erklärende Größe. Damit stellt sich bei ihrer konkreten Anwendung das Problem der Rüstungsmessung. In der Regel werden dabei als einfachste Lösung die Rüstungsausgaben von Staaten zur Messung ihrer Rüstung herangezogen. Da jedoch starke Zweifel daran begründet werden können, daß der Umfang der militärischen Rüstung eines Staates durch seine jährlichen Rüstungsausgaben adäquat wiedergespiegelt wird¹⁹⁾, muß die Gültigkeit der Ergebnisse derartiger empirischer Studien in der Regel mit einer gewissen Skepsis betrachtet werden.

Da auch in der vorliegenden Studie jährliche Rüstungsausgaben das empirische Datenmaterial bilden, ist es als ein Vorteil anzusehen, daß der theoretische Bezugsrahmen sowohl

des inkrementalistischen Wachstumsmodells als auch des umformulierten Aktions-Reaktions-Modells ausschließlich auf Rüstungsausgaben zurechtgeschnitten ist. Das dornige Problem der Rüstungsmessung stellt sich mithin hier gar nicht.

Die jährlichen Rüstungsausgaben (in konstanten US-Dollars) der zwölf untersuchten europäischen NATO-Staaten und der sieben Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts von 1950 bis 1974 wurden aus den verschiedenen Jahrgängen der SIPRI-Jahrbücher ermittelt²⁰⁾. Frankreich wurde so behandelt, als sei es während der gesamten fünfundzwanzig Jahre Mitglied der NATO gewesen, was in Anbetracht der französischen Außenpolitik und Militärstrategie der letzten Jahre wohl nicht unrealistisch ist. Im Fall Bulgariens, der CSSR, der DDR, Rumäniens und Ungarns fehlen Daten für einige Jahre vor 1959. Da die SIPRI-Jahrbücher mit der Angabe ihrer Quellen eher sparsam sind, wurde kein Versuch unternommen, diese Lücken in den Daten zu schließen.

V. Einige Ergebnisse

Über die Ergebnisse der empirischen Untersuchung wird in drei Schritten berichtet. Zunächst geht es darum, die Stärke des bürokratischen Trägheitsmoments in der Aufrüstung der einzelnen Staaten zu ermitteln und miteinander zu vergleichen. Anschließend soll geklärt werden, bei welchen Staaten und in welchem Umfang diese Eigendynamik des Rüs-

stungsverhaltens von einem Reaktionsprozeß zwischen Ost und West überlagert wird. Zuletzt wird noch die behauptete Tendenz vom Rüstungswettkampf hin zum „bipolaren Autismus“ unter die Lupe genommen²¹⁾.

¹⁸⁾ Vgl. z. B. Gantzel, *Armament Dynamics in the East-West Conflict*.

¹⁹⁾ In der methodologischen Fachsprache spricht man hierbei von einem „Validitätsproblem“. Zur Problematik der Rüstungsmessung vgl. P. Joenniemi, *Aspects on the Measurement of Armament Levels*, in: *Cooperation and Conflict* 5 (1970), S. 141—151, sowie Rattinger, *Rüstungsdynamik*, S. 142 ff.

²⁰⁾ Stockholm International Peace Research Institute, *World Armaments and Disarmament: SIPRI Yearbook*, Stockholm, jährlich seit 1969. Island unterhält keine Streitkräfte und bleibt deshalb unberücksichtigt.

²¹⁾ Die den folgenden Abschnitten zugrunde liegende Auswertung der Daten wurde im Harvard Computing Center in Cambridge, Massachusetts, durchgeführt. An dieser Stelle möchte ich dem Center for European Studies der Harvard University für die großzügige Finanzierung von Rechenzeit danken.

Der von dem Modell inkrementalistischen Wachstums angenommene regelmäßige Anstieg der Rüstungsausgaben läßt sich in der Tat sowohl bei den Staaten des Warschauer Pakts als auch bei den europäischen NATO-Staaten mit bemerkenswerter Deutlichkeit feststellen. Dies erhärtet die Vermutung, daß sich die organisatorischen Mechanismen, die zur kontinuierlichen Steigerung der von den meisten bürokratischen Apparaten verwalteten Mittel führen, auch im Rüstungsbereich unübersehbar bemerkbar machen. Von drei Ausnahmen (Luxemburg, Großbritannien und Frankreich) abgesehen, liegt bei allen untersuchten Staaten die Stärke der Korrelation zwischen den Rüstungsausgaben eines jeden Jahres und den Rüstungsausgaben des jeweils vorangegangenen Jahres deutlich über 0,9²³⁾. Für die Bundesrepublik z. B. heißt das konkret, daß sich ihr Verteidigungsetat in einem bestimmten Jahr aus dem des vorherigen Jahres mit einem erwarteten Fehler von etwa 75 Millionen DM vorhersagen läßt.

Aus einem Vergleich zwischen den beiden Militärbündnissen geht hervor, daß die Stärke der bürokratischen Trends während des gesamten Untersuchungszeitraums bei den Staaten des Warschauer Pakts noch deutlich höher liegt als bei denen der NATO. Diese Beobachtung könnte man vielleicht mit der in den Staaten des kommunistischen Lagers vorherrschenden Planungspraxis erklären, die tendenziell das administrative Trägheitsmoment noch unterstützt.

Bei beiden Militärblöcken, besonders allerdings im Fall der NATO, fällt ins Auge, daß die Staaten mit den höchsten Rüstungsausgaben ein vergleichsweise schwächeres Trägheitsmoment aufweisen als ihre kleineren Allianzpartner. Besonders der Anstieg der Rüstungsausgaben in Belgien, Griechenland, Italien, Portugal und der Türkei zeichnet sich über die Jahre hinweg durch ein erstaunlich hohes Maß an Gleichförmigkeit aus. Von diesen Staaten werden sowohl Großbritannien und Frankreich als auch die Bundesrepublik bei weitem in der Stärke der Eigendynamik ihrer Aufrüstung übertroffen. Aufgrund der Füh-

²³⁾ Korrelationskoeffizienten sind ein Maß für die Stärke des Zusammenhanges zwischen zwei Größen oder Eigenschaften („Variablen“). Ein Korrelationskoeffizient von Null besagt, daß zwischen zwei Variablen keinerlei Zusammenhang besteht. Ein Korrelationskoeffizient von +1 (-1) steht für den stärksten möglichen positiven (negativen) und linearen Zusammenhang zwischen zwei Variablen. Vgl. J. Kriz, Statistik in den Sozialwissenschaften, Reinbek 1973, S. 216—219.

lungsrolle der zuletzt genannten Staaten in Westeuropa läßt sich vermuten, daß dies unter anderem auf eine höhere Reaktivität ihrer Rüstungsanstrengungen auf die des Warschauer Pakts zurückgeht. Ob dem so ist, soll unter anderem im folgenden Abschnitt geklärt werden.

Eine zusätzliche Bemerkung zur Sonderstellung Großbritanniens ist hier noch angebracht. Daß die Rüstungshaushalte Großbritanniens von allen untersuchten Staaten die geringste administrative Eigendynamik aufweisen, dürfte wohl auch damit zusammenhängen, daß die dem inkrementalistischen Wachstumsmodell zugrunde liegende Wechselwirkung zwischen Anforderungen und Bewilligungsverfahren zumindest teilweise außer Kraft gesetzt wurde. Die zu Beginn der sechziger Jahre vorgenommene starke Zentralisierung der Haushaltsaufstellung ersetzte die von der Verteidigungsbürokratie einzureichenden und auf (angeblichen) militärischen Erfordernissen aufgebauten Haushaltsentwürfe durch von oben diktierte finanzielle Obergrenzen, die aus der Gesamtlage der Staatsfinanzen abgeleitet werden²⁴⁾. Schlagwortartig könnte man sagen, daß das Trägheitsmoment der englischen Verteidigungsbürokratie allem Anschein nach durch den Übergang von Aufgabenplanung zur Ressourcenplanung gebrochen worden ist.

2. Gibt es einen Rüstungswettlauf?

Bedeutet nun das von den Rüstungsapparaten in Ost- und Westeuropa entfaltete rege Eigenleben, daß die Richardsonschen Aktions-Reaktions-Prozesse eine am bloßen Augenschein orientierte Fiktion darstellen, wie Dieter Senghaas vermutet²⁴⁾? Durch die oben vorgenommene Umformulierung der „klassischen“ Aktions-Reaktions-Hypothese ist es möglich, einer differenzierenden Antwort auf diese Frage etwas näher zu kommen. Ganz allgemein läßt sich feststellen, daß bei einigen wenigen Staaten in Europa tatsächlich eine reaktive Komponente des Rüstungsverhaltens auszumachen ist. Ihre Intensität allerdings ist weit weniger ausgeprägt als die des administrativen Trägheitsmoments. Sofern sich überhaupt Reaktivität der Rüstungsausgaben nachweisen läßt, gehorcht sie eher der zweiten Variante des neugefaßten Aktions-Reaktions-Modells, die eine proportionale anteilmäßige Abweichung vom Rüstungstrend eines Staates als Antwort auf eine bestimmte prozentuale Abweichung vom inkrementalis-

²³⁾ Vgl. Burt, a. a. O., S. 4—8.

²⁴⁾ Senghaas, Rüstung und Militarismus, S. 59.

tischen Rüstungstrend der feindlichen Allianz voraussetzt.

Im einzelnen bietet sich folgendes Bild:

Bei vier Staaten, Luxemburg, Italien, CSSR und der Sowjetunion, widersprechen die Daten beiden Varianten des Aktions-Reaktions-Modells. Von den restlichen fünfzehn Staaten reagieren fünf eher nach der ersten, zehn eher nach der zweiten Modellvariante auf Fluktuationen in der Rüstung der feindlichen Allianz. Dabei muß jedoch beachtet werden, daß nur bei fünf Staaten das Ausmaß der Reaktivität statistisch signifikant ist²⁶⁾, und das Verhalten dieser fünf Staaten entspricht eher der zweiten Version des Reaktionsmodells, die mithin die Wirkungsweise von Reaktionsprozessen eindeutig adäquater charakterisiert als die erste Version.

Vergleichen wir nun das Verhalten der beiden Allianzen miteinander. Eine gültige Bewertung erlauben dabei nur die fünf deutlich ausgeprägten und statistisch signifikanten Reaktionsmuster. Von diesen finden sich vier bei NATO-Staaten (Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Norwegen) und nur eines bei einem Staat des Warschauer Pakts, nämlich bei Polen. Die weitaus stärksten reaktiven Abweichungen vom bürokratischen Trend lassen sich in den Rüstungsausgaben Frankreichs feststellen. Diese auffällige Sonderstellung Frankreichs könnte damit zusammenhängen, daß Frankreich seine „force de frappe“ als eigenständiges Abschreckungsinstrument betrachtet und sich — zumindest der eigenen Wahrnehmung nach — weniger auf den amerikanischen atomaren Abschreckungsschirm verlassen kann als die übrigen europäischen NATO-Staaten.

Zusammen mit den Ergebnissen des vorigen Abschnitts können diese Resultate folgendermaßen zusammengefaßt werden: Die bürokratische Expansion der Rüstungsausgaben ist bei den Staaten des Warschauer Pakts etwas stärker ausgeprägt als bei denen der NATO. Umgekehrt ist Reaktivität der Rüstungsanstrengungen — von Polen abgesehen — nur bei einigen wenigen NATO-Staaten deutlich nachzuweisen, darunter besonders den atomar gerüsteten europäischen „Mittelmächten“ Frankreich und Großbritannien, deren administratives Trägheitsmoment vergleichsweise gering ist. Diese Resultate stimmen nicht ganz mit der gelegentlich geäußerten Vermu-

²⁶⁾ Vom einem statistisch signifikanten Ergebnis wird gesprochen, wenn die Wahrscheinlichkeit, daß dieses Ergebnis durch puren Zufall zustande gekommen ist, unter einem bestimmten, vorher festgelegten Schwellenwert liegt. Vgl. Kriz, a. a. O., S. 108—110.

tung überein, daß die Rüstungsanstrengungen des Warschauer Pakts eher als eine Reaktion auf die des Westens aufzufassen seien als umgekehrt²⁶⁾. Erschöpfend allerdings läßt sich diese Frage hier nicht behandeln, da die Vereinigten Staaten in der empirischen Untersuchung nicht berücksichtigt werden. Schließlich läßt sich argumentieren, daß die Sowjetunion mit ihrem Rüstungsverhalten weit weniger auf die europäischen NATO-Staaten als auf ihren mächtigsten Kontrahenten, die Vereinigten Staaten, reagiert. Für alle übrigen untersuchten Staaten indes kann mit einiger Sicherheit festgestellt werden, daß die wenigen und relativ bescheidenen Indizien für einen zwischen Ost und West ablaufenden Reaktionsprozeß sich erstens auf einige wenige Staaten erstrecken und zweitens in Europa eher für eine höhere Sensibilität der betroffenen NATO-Staaten gegenüber Fluktuationen in der Aufrüstung des Warschauer Pakts sprechen als umgekehrt. Von einem intensiven, wechselseitigen „Rüstungswetlauf“ im Sinn der klassischen Aktions-Reaktions-Modelle kann allerdings im Nachkriegseuropa nicht die Rede sein.

3. Vom Rüstungswetlauf zum bipolaren Autismus?

Die Ergebnisse des letzten Abschnitts lassen vermuten, daß sich die von Gantzel für den Ost-West-Konflikt nach dem Zweiten Weltkrieg postulierte Entwicklung vom echten Rüstungswetlauf über einseitige Reaktivität des Warschauer Paktes bis hin zu bipolarer autistischer Aufrüstung in Europa kaum wird nachweisen lassen²⁷⁾. Um derartige Verlagerungen in den Triebkräften der europäischen Rüstungsdynamik aufzuspüren, wurde sie in zwei gleich lange Perioden — die erste von 1950 bis 1962, die zweite von 1962 bis 1974 — zerlegt, und die Stärke der inkrementalen Trends und der sie überlagernden Aktions-Reaktions-Mechanismen wurde für jede Periode getrennt ermittelt.

Die These von der Transformation der europäischen Rüstungsdynamik hin zur bipolaren autistischen Aufrüstung impliziert eine Zunahme der bürokratischen Trägheitsmomente von der ersten zur zweiten Periode und einen entsprechenden Rückgang in der Reaktivität der Rüstungshaushalte. Die erste Erwartung ist in der Tat eindeutig erfüllt. Bei zwölf der insgesamt sechzehn Staaten, für die genügend Daten aus beiden Perioden vorliegen,

²⁶⁾ Z. B. Senghaas, Rüstung und Militarismus; Gantzel, Armament Dynamics in the East-West Conflict.

²⁷⁾ Gantzel, a. a. O., S. 12—21.

steigt die Stärke des inkrementalistischen Trends von der ersten zur zweiten Periode, und nur bei den vier NATO-Staaten Großbritannien, Luxemburg, Portugal und Bundesrepublik nimmt sie ab — zum Teil allerdings nur unwesentlich. Diese Entwicklung ist aufseiten des Warschauer Pakts noch viel auffälliger als in den davon betroffenen Staaten der NATO. Im Warschauer Pakt weist in der ersten Periode Bulgarien den am deutlichsten ausgeprägten bürokratischen Trend seiner Rüstungsausgaben auf. Die Stärke dieses Trends wird nach 1962 von allen Staaten dieses Bündnisses übertroffen. Die einzige Ausnahme von der Regel zunehmender Eigendynamik der Rüstungsbükratien ist in den Militärhaushalten Großbritanniens zu beobachten. Die durch die ökonomische Situation Großbritanniens zu Beginn der sechziger Jahre erzwungene Reorganisation der Haushaltsgestaltung führte offensichtlich dazu, daß in der zweiten Periode der organisatorisch-bürokratische Erklärungsansatz praktisch keinerlei Erklärungskraft für die englischen Verteidigungsetats besitzt. Die zweite Erwartung abnehmender Reaktivität der Rüstungsausgaben betreffend sind die Ergebnisse ambivalent. Für die Staaten des Warschauer Pakts lassen sich weder in der ersten noch in der zweiten Periode signifikante Reaktionsprozesse gegenüber der europäischen NATO feststellen. Bei den europäischen NATO-Staaten indes wird auch diese zweite Erwartung vom Rückgang der Bedeutung von Reaktionsprozessen bestätigt. Vor 1962 legen noch drei NATO-Staaten, nämlich Dänemark, Frankreich und Großbritannien, ein Verhalten in Übereinstimmung mit der zweiten Version

des umformulierten Aktions-Reaktions-Modells an den Tag. Nach 1962 ist in den Rüstungsausgaben keines einzigen europäischen Staates ein Reaktionsmuster von statistischer Signifikanz nachzuweisen.

Aufgrund der hier in aller Kürze berichteten Resultate läßt sich über die Entwicklung der Rüstungsdynamik in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg folgendes Resümee ziehen: Die Rolle von Aktions-Reaktions-Phänomenen ist im Vergleich zu dem auf Ausweitung der Rüstungsetats drängenden administrativen Trägheitsmoment nur von untergeordneter Bedeutung. Letzteres hat sich außer in Großbritannien in fast allen Staaten von NATO und Warschauer Pakt im Übergang von den fünfziger Jahren hin zu den sechziger und frühen siebziger Jahren noch deutlich verstärkt. Reaktivität der Rüstungsausgaben gegenüber der europäischen NATO läßt sich in den Staaten des Warschauer Pakts in keiner Phase nachweisen. Eine gewisse Bedeutung kommt ihr in den fünfziger Jahren bei einigen wenigen NATO-Staaten zu, darunter besonders England und Frankreich als den westeuropäischen Führungsmächten des Kalten Krieges. Inzwischen kommen aber auch die Rüstungshaushalte dieser Staaten praktisch ohne Bezug auf die Rüstungsstände des Warschauer Pakts und auf deren Fluktuationen zustande. Vom Sonderfall Großbritanniens abgesehen ist nunmehr die Steigerung der in Europa in Ost und West für Rüstung verauslagten Ressourcen in einem bedenklich hohen und zunehmenden Ausmaß ein Ausdruck des Expansionsstrebens wohl etablierter Militärapparate.

VI. Abschließende Bemerkungen

Nach den hier vorgelegten Untersuchungen ist es wohl angezeigt, einige mehr oder weniger vertraute Vorstellungen über die Faktoren hinter der Rüstungsdynamik in Europa kritisch zu überprüfen und zu revidieren. Zum ersten sind es nicht die Staaten des Warschauer Pakts, für die sich — wenigstens für die fünfziger Jahre — reaktives Rüstungsverhalten feststellen läßt, sondern einige NATO-Staaten. Zum zweiten ist insgesamt die Rolle von Aktions-Reaktions-Prozessen verschwindend im Vergleich zu der des von den Rüstungsmaschinerien auf beiden Seiten entwickelten Trägheitsmoments. Die Rede von einem „Rüstungswettlauf“ in Europa geht also etwas an der Realität vorbei, wenn man dabei

an eine enge Wechselwirkung zwischen den Rüstungsanstrengungen der beiden verfeindeten Militärblöcke denkt.

Bedeutet dies nun eine Bestätigung der Hypothese vom inzwischen etablierten, beiderseitig autistischen Rüstungsverhalten? Ich denke, mit dieser Interpretation der registrierten administrativen Beharrlichkeit sollte man derzeit noch vorsichtig sein. Es gilt vielmehr, nun im Detail zu erforschen, warum fast alle Staaten in Europa die kontinuierliche Expansion ihrer Rüstungsaufwendungen für ebenso angezeigt halten und ebenso beharrlich betreiben wie den Ausbau des Straßennetzes, der Telefonverbindungen und anderer öffentlicher Dienstleistungen.

Eine Reihe von Erklärungen stehen zur Verfügung: Militär und Rüstungsbürokratie könnten sich in der Tat in der Allianz mit der Rüstungsindustrie und den „Falken“ in Regierung, Parlament und Gesellschaft von dem Ausmaß der äußeren Bedrohung abgekoppelt und als mächtiges und unkontrollierbares Interessenskonglomerat verselbständigt haben. Die fortwährende Aufrüstung könnte aber auch — zumindest teilweise und in einigen Staaten — auf ein echtes Gefühl militärischer Bedrohung durch die Staaten der anderen Allianz zurückgehen. In diesem Fall hätten sich die Rüstungsmaschinerien in Europa keineswegs verselbständigt oder wären gar unkontrollierbar geworden. Vielmehr wäre die komplexe und für notwendig gehaltene Aufgabe, äußere Sicherheit zu produzieren, einer komplexen Organisation übertragen worden, deren Verhalten sich von dem anderer komplexer Organisationen nicht abhebt. Insofern besteht also kein völliger Widerspruch zwischen dem beobachteten Rüstungsverhalten und der Reaktions-Hypothese in einer entsprechenden Abwandlung, die nicht mehr den genauen Rüstungsstand, sondern die Tatsache der Aufrüstung selbst als Reaktion begreift.

In diesem letzteren und günstigeren Fall allerdings wäre kritisch zu fragen, wie diese Wahrnehmung einer militärischen Bedrohung zustande kommt und wie realistisch sie ist. Lohnende Untersuchungsobjekte für weitere sozialwissenschaftliche Forschung wären also die Prozesse, die zur Wahrnehmung einer solchen Bedrohung durch die politischen Eliten der europäischen Staaten führen, sowie die verzerrenden Einflüsse und Interessen, denen sie unterliegen. Bevor jedoch das Verdikt des „Autismus“ endgültig gefällt wird, sollte überdies die Realitätsnähe der Lagebeurteilung durch die politischen Eliten in Europa erforscht werden. Wie aggressiv sind eigentlich die Intentionen der sich in Europa gegenüberstehenden Blöcke und der ihnen angehörenden Staaten? Auf diese simple und doch so schwer zu beantwortende Frage lassen sich die Kontroversen sowohl um den „Rüstungsautismus“ als auch um die Notwendigkeit fortgesetzter Aufrüstung reduzieren.

Das durch die beständige Aufrüstung in Europa aufgeworfene Kausalitätsproblem ist durch Arbeiten wie die vorliegende nur unvollkommen lösbar. Es können höchstens bestimmte Erklärungsansätze für das alltägliche Rüstungsverhalten als mehr oder weniger brauchbar erwiesen und damit einige Ansatzpunkte für politische Aktion aufgezeigt werden. Am vordringlichsten erscheinen dabei das Zustandekommen von Rüstungsbudgets

und die Einschätzung der Bedrohung.

Die Formulierung der nationalen Prioritäten im Verteidigungsbereich vollzieht sich heute in den meisten europäischen Staaten hinter einem Schleier der Geheimhaltung und der parlamentarischen Einmütigkeit und vor dem Hintergrund öffentlichen Desinteresses. Das Resultat pflegt in der Regel Jahr für Jahr dasselbe zu sein, nämlich eine weitere Steigerung der Rüstungsausgaben. Die dabei zugrunde gelegte Einschätzung der internationalen Lage und ihrer Gefahren kommt vollends unter weitgehendem Ausschluß der Öffentlichkeit zustande. Sofern sie — wie zum Beispiel in den Weißbüchern der Bundesregierung — publiziert wird, werden Widersprüche wie der zwischen Entspannungspolitik und fortgesetzter Aufrüstung als Paradox der gegenseitigen Abschreckung als dem Fundament der Sicherheit hinweg rationalisiert. Dabei ist gerade diese Koexistenz von Entspannungspolitik und kontinuierlicher Rüstungsexpansion nicht das schlechteste Indiz für die tatsächliche Wirksamkeit des in dieser Studie konstatierten ausgeprägten Trägheitsmoments der Militärapparate in Ost und West — es sei denn, man stelle sich auf den Standpunkt, daß die vielbeschworene Entspannung an der realen Bedrohung bis heute nichts geändert habe.

Sollte man aber in einer realistischen Beurteilung der äußeren Bedrohung, die sich nicht nur an den Militärpotentialen, sondern auch den offenkundigen Interessen und Intentionen potentieller Gegner orientieren müßte, zu dem Ergebnis gelangen, daß die Fortsetzung der gegenwärtigen Rüstungspolitik nur aufgrund anachronistischer Feindbilder gerechtfertigt ist, wäre eine Angleichung des militärischen Aufwands an die geänderte Lagebeurteilung zu fordern. Das bedeutet nicht einseitige Abrüstung, wohl aber einseitige Zurückhaltung bei Ausbau und Modernisierung der Streitkräfte. Schon diese bescheidene Zielsetzung aber bedingt, daß die Eigendynamik der Militärmaschinerien in Ost und West gebrochen werden müßte. Da diese Forderung derzeit bei den Staaten des Warschauer Pakts wie auch bei einigen NATO-Partnern reine Utopie ist, brauchen Ansatzpunkte für diesen politischen Eingriff zur Rüstungskontrolle von innen heraus nur für funktionierende parlamentarische Demokratien aufgeführt zu werden. Aus Platzgründen kann auch das nur skizzenartig erfolgen.

Regierungen und Parlamente scheinen in den meisten europäischen NATO-Staaten als Träger einer derartigen Umorientierung der Rüs-

stungspunkt zunächst auszuscheiden, weil sie es sind, welche die traditionelle Lagebeurteilung formulieren oder zumindest akzeptieren und die darauf gestützte Verteidigungskonzeption realisieren, unterstützen oder doch tolerieren. Die engagierte Öffentlichkeit verliert seit geraumer Zeit an Einflußmöglichkeiten durch das angesichts von Inflation und Massenarbeitslosigkeit ständig abnehmende allgemeine Interesse an Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik. Dieser Trend kann jedoch umgekehrt werden und dadurch Rückwirkungen auf Parteien, Parlamente und Regierungen haben. Eine derartige Trendwende ist sogar recht wahrscheinlich.

Wenn die gegenwärtigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten in der gesamten westlichen Welt nicht sehr kurzfristiger Natur sind — und vieles spricht dagegen —, dann ist der Zeitpunkt absehbar, zu dem massive Kollisionen zwischen den großmaßstäbigen Beschaffungs- und Modernisierungsprogrammen der NATO und den Interessen ziviler gesellschaftlicher Gruppierungen in allen NATO-Staaten unausweichlich sind²⁸⁾. In dieser Si-

²⁸⁾ Vgl. R. Facer, *The Alliance and Europe*, Part III: Weapons Procurement in Europe —

tuation dürfte die Vorstellung an Boden gewinnen, ziviles wirtschaftliches Wachstum und soziale Leistungen durch Zurückhaltung im militärischen Bereich zu sichern oder zurückzuerlangen. Wie das Beispiel Englands zeigt, können derartige Vorstellungen durchaus Eingang in die parteipolitische und parlamentarische Auseinandersetzung finden und eine Regierung in wirtschaftlicher Bedrängnis dazu veranlassen, ihr militärisches Establishment in die Schranken zu verweisen. Die Kürzungen der Militärhaushalte in Belgien und Holland in den letzten beiden Jahren scheinen eine ähnliche Sprache zu sprechen. In der stets unmittelbarer werdenden Verbindung zwischen individueller sowie öffentlicher Wohlfahrt einerseits und dem Rüstungsaufwand eines Staates andererseits liegt derzeit die große Chance von Ansätzen zur Rüstungskontrolle von innen heraus. Es bleibt abzuwarten, ob und wo sie genutzt werden kann.

Capabilities and Choices, International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper No. 108, London 1975, zu einer Übersicht über Beschaffungs-, Modernisierungs- und Entwicklungsprogramme der europäischen NATO-Staaten in den kommenden Jahren.

„Falken“ und „Tauben“ im amerikanischen Senat

Konfliktideologien und ökonomische Interessen als Bedingungsfaktoren der amerikanischen Rüstungspolitik

I. Die rüstungspolitische Diskussion in den USA

In den letzten Jahren hat sich eine große Anzahl von Belegen für ernsthafte Differenzen innerhalb der außen- und rüstungspolitischen Eliten in den USA und der Sowjetunion über die Entspannungs- und Rüstungskontrollpolitik ergeben¹⁾. In der Bundesrepublik Deutschland markierten die dramatischen Auseinandersetzungen über die Verträge mit der Sowjetunion und Polen und den Grundvertrag mit der DDR einen Höhepunkt der außenpolitischen Kontroverse. Die „Ostpolitik“ ist bis heute umstritten. Die Rüstungspolitik dagegen wird nach wie vor von einem ungebrochenen Konsens getragen. Die sozialliberale Koalition läßt gar nicht erst den Verdacht aufkommen, sie sei weniger „wehrwillig“ als die Regierungen der fünfziger und sechziger Jahre²⁾.

Erst in jüngster Zeit hat es zwei — sicher in mancher Hinsicht unzulängliche — Versuche gegeben, die rüstungspolitische Diskussion in der Bundesrepublik anzuregen oder überhaupt wiederzubeleben: das „Anti-Weißbuch“ einer

Gruppe junger Sozialwissenschaftler (erschieden im Mai 1974)³⁾, und die „Siegener Grundsätze der Jungsozialisten zur Sicherheits- und Militärpolitik“ vom Juni 1975⁴⁾. Auf beide Versuche haben die Bundestagsparteien, das Verteidigungsministerium und der größte Teil der Presse mit zum Teil heftiger Ablehnung reagiert. Die Thesen der Jungsozialisten und die Detailkritik der Studiengruppe wurden nicht als Anregungen für eine größere Offenheit und mehr Flexibilität bei der Diskussion rüstungspolitischer Fragen aufgefaßt; der häufig geäußerte Verdacht, diese Gruppen betrieb die Sache des außenpolitischen Gegners, ersparte weitgehend die Auseinandersetzung. Rüstungspolitik ist offenbar immer noch ein Tabu in der Bundesrepublik⁵⁾.

Dieser Zustand ist verwunderlich, wenn man die politische Szene in anderen NATO-Ländern — etwa in den Niederlanden oder in Skandinavien — berücksichtigt. Vor allem aber in den USA — der Führungsmacht des westlichen Bündnisses — findet seit einigen Jahren eine breite öffentliche Diskussion der Rüstungspolitik statt⁶⁾. Dort haben die Auseinandersetzungen um die Kriegführung in Indochina zu einer Differenzierung des Feindbildes und der Bedrohtheitsvorstellungen geführt und einige Maximen des Selbstverständnisses der amerikanischen Außenpolitik der letzten 25 Jahre in Frage gestellt. Die Debatten über die technischen und politischen Probleme von Raketen-Abwehrsystemen (Anti Ballistic Missiles ABM), an der sich auch zahlreiche Natur- und Sozialwissenschaftler beteiligten, setzten vor allem im amerikanischen Senat einen Lernprozeß über die Gefah-

¹⁾ Für die Sowjetunion vgl. Astrid von Borcke, Der Kreml und die Politik der Entspannung: Macht-konstellationen und Richtungskämpfe, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 45/74; Roman Kolkowicz, *Strategic Parity and Beyond*, in: *World Politics* XXIII, 3 (April 1971), S. 431—451; Lawrence T. Caldwell, *Soviet Attitudes to SALT*, *Adelphi Papers* No. 75, London 1971. Ein Vertreter der sowjetischen Führung äußerte gegenüber Senator Kennedy: „Wir haben alle unsere Pentagons“, siehe Edward M. Kennedy, *Beyond Detente*, in: *Foreign Policy* 26 (Fall 1974), S.13.

²⁾ Vgl. etwa die Ausführungen des SPD-Haushalts-experten Bußmann im Bundestag am 18. 6. 1973: „Diese sozialdemokratische Partei hat, seit sie mit dem liberalen Koalitionspartner in der Regierungsverantwortung ist, Verteidigungshaushalte um Zuwachsraten erhöht, wie sie in der Vergangenheit kaum je dagewesen sind.“ (Deutscher Bundestag, *Stenographische Protokolle*, 7. Wahlperiode, 44. Sitzung, Bonn 18. 6. 1973, S. 2551) Vgl. auch Peter Würtz, *Leistungen der Koalition für die Verteidigung in: Sozialdemokratische Sicherheitspolitik 4/1975*, S 3—5.

³⁾ Studiengruppe Militärpolitik (Hrsg.), *Ein Anti-Weißbuch: Materialien für eine alternative Militärpolitik*, Reinbek 1974.

⁴⁾ Vgl. die Berichte von Christian Potyka in der *Süddeutschen Zeitung* vom 6., 10. und 13. Juni 1975.

⁵⁾ Dazu Ulrich Albrecht, *Das Tabu „Sicherheitspolitik“ in: Frankfurter Hefte: Zeitschrift für Kultur und Politik*, 29, 12 (Dezember 1974), S. 867—874.

⁶⁾ Gert Krell, *Die Kritik der amerikanischen Rüstung und die Debatte um die „National Priorities“*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 14, 4 (Dezember 1973), S. 527—566 und J. I. Coffey, *American Interests in the Limitation of Strategic Armaments*, in: W. R. Kintner/R. L. Pfaltzgraff (Hrsg.), *SALT: Implications for Arms Control in the 1970's*, London 1973, S. 55—94.

Diese Studie ist im Rahmen des Forschungsprojekts der USA/NATO-Gruppe in der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) über „Bedingungsfaktoren der amerikanischen Rüstung und Außenpolitik“ entstanden. Dieses Projekt wurde von der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung unterstützt.

ren der strategischen Rüstung in Gang. Die wachsenden Widersprüche der ökonomisch-technologischen Entwicklung (Inflation, Energie-Probleme, Umweltverschmutzung, Infrastruktur) und die hartnäckigen sozialen Probleme (Armut, Arbeitslosigkeit, Kriminalität, die Mängel im Wohnungssektor, der Rassenkonflikt), die sich im Laufe der sechziger Jahre teilweise zu akuten Krisen verdichtet hatten, schließlich die vielen Skandale im Beschaffungswesen (Überprofite, Korruption, Verschwendung, Ineffektivität) weckten in zunehmendem Maße das Bewußtsein der Öffentlichkeit für die sozialen Kosten der herkömmlichen Rüstungspolitik.

1972 versprach der Präsidentschaftskandidat der Demokraten, George McGovern, — er ist Vorsitzender des Senatsausschusses für Ernährung und wird damit ständig mit der sozialen Misere von Millionen amerikanischer Bürger konfrontiert — den Ausbau des Sozialstaats und drastische Kürzungen bei den Rüstungsausgaben⁷⁾. Eine Gallup-Umfrage von 1971 ergab einen Anteil von 50 % der Bevölkerung, der die Militärausgaben für zu hoch hält. (Im Vergleich dazu waren 1960 nur 18 % für eine Kürzung des Rüstungshaushalts⁸⁾. Im Repräsentantenhaus wurde noch 1967 das Rüstungsbudget mit nur einer Gegenstimme verabschiedet, der Abgeordnete, der eine Reduzierung von 5 % gefordert hatte, niedergeschrien⁹⁾. 1973 dagegen kürzte eine Koalition von liberalen Pentagon-Kritikern und Fiskalkonservativen mit einer Mehrheit von 242 zu 163 Stimmen die Gelder für Waffenbeschaffung und Rüstungsforschung gegen die Empfehlung des Verteidigungsausschusses um fast 5 %; erst im Vermittlungsausschuß wurde diese Entscheidung wieder rückgängig gemacht¹⁰⁾.

Als Koordinationshilfe für eine kritische Auseinandersetzung mit der Rüstungspolitik der Regierung dient die Gruppe *Members of Congress for Peace Through Law* (MCPL), eine überparteiliche Vereinigung überwiegend linksliberaler bis gemäßigt liberaler Abgeordneter und Senatoren, die sich für internationale Zusammenarbeit in einer Welt ohne Krieg und für größere soziale Gerechtigkeit im Weltmaßstab engagieren. MCPL setzt sich für Rüstungskontroll-Initiativen im Kongreß

⁷⁾ Seine Rüstungspolitik und sein Kürzungsprogramm erläuterte McGovern u. a. in: 92/2 Congress, Senate Committee on Appropriations, Hearings: The Budget of the United States Fiscal Year 1973, Washington 1972, S. 621 ff.; vgl. auch Krell, a. a. O., S. 542 f., S. 550.

⁸⁾ New York Times vom 15. 4. 1971.

⁹⁾ New York Times vom 14. 6. 1967.

¹⁰⁾ Congressional Almanac XXIX (1973), Washington 1974, S. 891 ff.

ein und für eine Stärkung der Position der Abrüstungsbehörde im politischen Entscheidungsprozeß. Die Gruppe verfügt seit 1969 über ein „Military Spending, Arms Control and Disarmament Committee“, das jedes Jahr eine Reihe Gutachten zu verschiedenen Waffenprogrammen und zu Fragen der Rüstungskontrolle veröffentlicht¹¹⁾.

Verschiedene gesellschaftliche Organisationen, die Zugang zur liberalen Presse und zum liberalen Flügel im Kongreß haben und häufig von ehemaligen Entscheidungsträgern aus den Regierungen Kennedy und Johnson unterstützt werden, leisten informierte und kompetente Kritik an der Politik und den Planungen der Rüstungsbürokratie. Wichtige Informations- und Argumentationshilfen liefern zwei sogenannte *Non-Profit*-Organisationen: Die *Brookings-Institution* — bereits 1927 gegründet und wohl erst von Nixon radikaler Ambitionen verdächtigt — hat sich seit 1968 mit wissenschaftlichen Analysen in der Prioritäten-Frage engagiert¹²⁾. Seit 1970 erscheint jedes Jahr eine Analyse des Budgetvorschlags des Präsidenten, in der Alternativen im Bereich der Rüstung diskutiert werden¹³⁾. Eine wesentlich kleinere Organisation ist das *Center for Defense Information*, ein Projekt des *Fund for Peace*. Es besteht erst seit 1972 und wird von Konteradmiral a. D. Gene R. La Roque geleitet. Das CDI gibt einen „Defense Monitor“ heraus, eine kleine Zeitschrift, die ein wichtiges Korrektiv zur offiziellen Rüstungspolitik und -propaganda darstellt.

Im Zusammenhang mit der ABM-Debatte hat sich die *Coalition on National Priorities and Military Policy* gebildet, ein lockerer Zusammenschluß von über dreißig nationalen Organisationen — vor allem kirchlichen Gruppen —, die sich zum Ziel gesetzt haben, die Verschwendung im Militärbudget abzubauen, das militärische Engagement der USA im Ausland zu reduzieren, militärische Ressourcen für zivile Zwecke umzuleiten und internationale Abkommen zur Begrenzung der Rüstung zu erwirken. Geschäftsführender Direktor dieser Vereinigung ist Lt. Col. Edward King, der

¹¹⁾ Vgl. zum Beispiel die Sammlung *Members of Congress for Peace Through Law, Military Spending Committee* (Hrsg.), *The Economics of Defense: A Bipartisan Review of Military Spending*, New York 1971.

¹²⁾ Kermit Gordon (Hrsg.), *Agenda for the Nation: Papers on Domestic and Foreign Policy Issues*, Washington 1968.

¹³⁾ Charles Schultze u. a., *Setting National Priorities: The 1971 (1972, 1973, 1974) Budget*, Washington 1970 (1971, 1972, 1973) und Barry M. Blechman u. a., *Setting National Priorities: The 1975 Budget*, Washington 1974.

1969 nach 23 Jahren Dienstzeit mit Stabsbeförderung bei der NATO und den *Joint Chiefs of Staff* aus Protest gegen den Vietnam-Krieg und die Militärpolitik seine militärische Laufbahn beendete.

Zu den traditionsreichsten rüstungskritischen Gruppen zählt SANE, eine Bürgerorganisation für eine vernünftige Welt. SANE will durch öffentliche Aufklärungsarbeit und direkte Einflußnahme auf den Gesetzgebungsprozeß Kürzungen im Rüstungsbudget, Übertragung von Ressourcen in zivile Programme und verstärkte Rüstungskontrollmaßnahmen erreichen. SANE gibt einen monatlichen Rundbrief heraus „Sane World: A Newsletter of Action on Disarmament and the Peace Race“. Eines der prominentesten Mitglieder von SANE ist Seymour Melman, Autor mehrerer Bücher über Probleme der Umstellung von Rüstungsauf Zivilproduktion und die sozialen Kosten der Rüstung¹⁴).

Die *Federation of American Scientists* (FAS) — 1946 als Federation of Atomic Scientists gegründet — ist eine Vereinigung von Natur- und Sozialwissenschaftlern, die sich u. a. für Begrenzungen im Bereich der strategischen Rüstung engagieren. Die Mitgliederliste dieser Vereinigung ist eine Art „Who Is Who“ der ABM-Debatte, FAS-Vertreter geben häufig Stellungnahmen bei Hearings ab und veröffentlichten Diskussionsbeiträge zu Fragen der atomaren Rüstung in Zeitschriften wie „Bulletin of the Atomic Scientists“ und „Scientific American“. Unter den rüstungspolitischen Beratern der demokratischen Präsidentschaftskandidaten Muskie und McGovern im Wahlkampf 1972 waren Mitglieder der FAS.

1971 gründeten Wissenschaftler und Politiker mit zum Teil langjährigen Erfahrungen auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle, der Abrü-

stung und der Rüstungspolitik — einige von ihnen hatten führende Positionen in der Abrüstungsbehörde inne — die *Arms Control Association*, eine überparteiliche Mitgliederorganisation, die sich um ein breites Verständnis in der Öffentlichkeit für die Notwendigkeit von Rüstungsbegrenzungen bemüht. Die Arms Control Association veröffentlicht jeden Monat „Arms Control Today: Current Events in Arms Control and Disarmament“, einen Rundbrief, der wichtige Entwicklungen (wie SALT, Weiterverbreitung der Nuklearwaffen, Möglichkeiten für einen umfassenden Teststopvertrag, taktische Atomwaffen in Europa) kommentiert und eine ausgezeichnete fortlaufende Bibliographie enthält.

Im *Project on Budget Priorities* haben sich liberale Gewerkschaften (die Gewerkschaften, die 1972 McGovern unterstützten) wie die *National Farmers Union*, die *United Auto Workers*, die *American Federation of Teachers*, die *United Mine Workers* mit kirchlichen Gruppen und der *U. S. Conference of Mayors* zusammengeschlossen, um den Kongreß zu einer Reorientierung der Haushaltsprioritäten zu veranlassen. Das Projekt bemüht sich auch darum, Wirtschaftsgruppen zu mobilisieren, die stärker an zivilen Programmen interessiert sind. Bis jetzt hat sich jedoch lediglich ein Teil der Wohnungsbauwirtschaft engagiert. Das *Project on Budget Priorities* legte dem Kongreß für das Rechnungsjahr 1975 einen Bericht vor, in dem es eine Kürzung des Militärbudgets um 14 Milliarden Dollar ausarbeitete. Der Bericht wurde hauptsächlich von ehemaligen liberalen Vertretern des Pentagon und der Abrüstungsbehörde unter Leitung von Paul C. Warnke — Warnke war McNamaras Abteilungsleiter für internationale Sicherheitsfragen — verfaßt¹⁵).

II. Rüstungspolitik und Abstimmungsverhalten im amerikanischen Senat

Um die Bedeutung und den Inhalt der rüstungspolitischen Kontroverse in den USA genauer bestimmen zu können, haben wir die Parlamentsdebatten über Waffenbeschaffung, Rüstungsausgaben und die SALT-Abkommen (Strategic Arms Limitation Talks) und die rüstungspolitischen Abstimmungen im amerikanischen Senat 1971 und 1972 untersucht. Wir haben uns dabei folgende Fragen gestellt:

1. Wie viele Fraktionen im Bereich Rüstungspolitik und SALT gibt es und wie groß sind sie jeweils?
2. Welches sind die wichtigsten politisch-ideologischen Differenzen zwischen diesen Fraktionen?
3. Welche Rolle spielen binnenökonomische Interessen an Rüstungsausgaben und Waffen-

¹⁴ Vgl. zuletzt Seymour Melman, *The Permanent War Economy: American Capitalism in Decline*, New York 1974.

¹⁵ *Project on Budget Priorities* (Hrsg.), *Military Policy and Budget Priorities fiscal year 1975*, Washington 1974; auch Paul Warnke war Berater im Stab von McGovern.

ogramm? (Ist der Kongreß ein Teil des militärisch-industriellen Komplexes?)

4. Wie lassen sich die Unterschiede im Abstimmungsverhalten im Bereich Rüstung (für Kürzungen, gegen Kürzungen usw.) am besten erklären?

Die Fragen eins und zwei sind von der bisherigen Forschung noch gar nicht, die Fragen drei und vier ganz unterschiedlich beantwortet worden. Studien zum militärisch-industriellen Komplex in den USA, einzelne Aussagen von Mitgliedern des Kongresses und auch der Rüstungslobby betonen die Bedeutung wirtschaftlicher Erwägungen für die Erklärung rüstungsfördernder Stimmabgaben¹⁶⁾; verschiedene Sozialwissenschaftler, die den Einfluß der Rüstungsabhängigkeit von Wahlbezirken und Einzelstaaten auf das Abstimmungsverhalten von Abgeordneten und Senatoren systematisch getestet haben, kommen dagegen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß Faktoren wie Parteizugehörigkeit, regionale Herkunft (Nord-/Südstaaten) und allgemeine politisch-ideologische Orientierung viel wichtiger seien¹⁷⁾.

Etwa zwanzig Senatoren gaben Erklärungen ab, die auf ausgeprägte Positionen in Fragen der Rüstungspolitik schließen lassen. Wir haben diese Senatoren als die Wortführer ihrer Fraktionen betrachtet und die volle Stärke dieser Fraktionen dann mit Hilfe einer Rüstungsskala ermittelt. Diese Skala haben wir aus 23 Abstimmungen aller Senatoren über rüstungspolitische Entscheidungen gebildet (vgl. Anmerkung 70). Die Abstimmungen wurden ‚verkodet‘ als „konservativ“ (z. B. gegen

Kürzungen bei den Rüstungsausgaben oder bei bestimmten Waffenprogrammen, für Erhöhungen des Rüstungshaushalts) bzw. als „liberal“ (für Kürzungen bei den Rüstungsausgaben usw.). Wir haben dann versucht herauszufinden, welche Faktoren am schlüssigsten die Zugehörigkeit der Senatoren zu den verschiedenen Fraktionen erklären.

1. Politisch-ideologische Argumentation

a) Die Aufrüstungs-Fraktion

Eine große Gruppe von mehr als vierzig (im Verhältnis von etwa 2 : 1 Republikaner und Demokraten) der insgesamt 100 Senatoren unterstützt fast automatisch die Position des Pentagon. Keiner von ihnen stimmte mehr als viermal „liberal“ (das heißt für eine Kürzung des Rüstungshaushalts oder eines Waffenprogramms oder gegen eine über die Vorlage der Regierung hinausgehende Erhöhung) bei den 23 rüstungspolitischen Entscheidungen. Berücksichtigt man die Äußerungen der Wortführer dieser Fraktion, dann ergeben sich Differenzierungen zwischen einer ultrakonservativen und einer konservativen Gruppierung. Eine genaue zahlenmäßige Abgrenzung ist nicht möglich, aber die Ultrakonservativen bilden offensichtlich eine deutliche Mehrheit.

Politische Grundeinstellung

Das Schicksal Karthagos, der Engländer unter Neville Chamberlain und das Pearl-Harbor-Erlebnis der USA sind für diese Senatoren der Bezugsrahmen für eine Politik der Stärke auch im nuklearstrategischen Zeitalter. Sie begreifen Schwäche als Herausforderung für einen äußeren Aggressor und als eine zentrale Kriegsursache. Gelegentlich fordern sie die nukleare Überlegenheit der USA — denn an der Spitze sei nur Platz für einen — oder betonen die Gefahren einer sowjetischen Gleichberechtigung. Die USA müßten deutlich machen, daß ihr Überlebenswille stärker sei als die Träume der Abrüstungsplaner¹⁸⁾. So beispielsweise Senator Cannon: „... die Geschichte hat wiederholt gezeigt, daß die stärksten Nationen am sichersten sind und sich am besten schützen können. Es sind die schwachen Nationen ebenso wie die schwachen Individuen, die durch die ganze Ge-

¹⁸⁾ Um die Zahl der Belege zu reduzieren und die Lektüre zu vereinfachen, erfolgt die Zuordnung der einzelnen Belegstellen aus dem Congressional Record hier nur summarisch. Buckley: CR Oct. 5, 1971, S(enate) 15892; Bennett: CR Jan. 21, 1972, S 206; Thurmond: CR Aug. 11, 1972, S 13405; Jackson: CR Aug. 11 und Aug. 14, 1972, S. 13400, 13470; Bellmon: CR Aug. 15, 1972, S 13548; Gurney: CR Aug. 15, 1972, S 13553 f.

¹⁶⁾ Vgl. Leslie Aspin, *Parliamentary Control of Defence: The American Example*, in: *Survival* XV, 4 (July-August 1973), S. 166—170; J. William Fulbright, 92/2 US Congress, Senate Committee on Foreign Relations, *Hearings: Strategic Arms Limitation Agreements*, Washington 1972, S. 170 f.; *Aviation Week and Space Technology* vom 13. Januar 1975, S. 14.

¹⁷⁾ Stephen Cobb, *The United States Senate and the Impact of Defense Spending Concentrations*, in: Stephen Rosen (Hrsg.), *Testing the Theory of the Military-Industrial Complex*, Lexington 1973, S. 196—223; ders., *Defense Spending and Foreign Policy in the House of Representatives*, *Journal of Conflict Resolution* 13 (1969), S. 358—369; Charles H. Gray/Glenn W. Gregory, *Military Spending and Senate Voting: A Correlational Study*, in: *Journal of Peace Research* 5 (1968), S. 44—55; Bruce M. Russett, *What Price Vigilance? The Burdens of National Defense*, New Haven and London 1970; Wayne Moyer, *House Voting on Defense: An Ideological Explanation*, in: Bruce M. Russett/Alfred Stepan (Hrsg.), *Military Force and American Society*, New York/London 1973, S. 106-141; Robert A. Bernstein, William W. Anthony, *The ABM Issue in the Senate, 1968—1970: The Importance of Ideology*, *American Political Science Review* LXVII, 3 (September 1974), S. 1198—1206.

Schichte die Untaten von Aggressoren herausfordern und unter ihnen leiden.“¹⁹⁾

Selbst-Einschätzung und Feindbild

Wenn diese Senatoren die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion vergleichen, dann beschreiben sie die Tugend und den Teufel. Für sie ist unverständlich, wie jemand die USA nicht als eine friedliebende Nation begreifen könne. Senator Gurney: „In der Tat, wir bewahren den Frieden in der ganzen Welt auf eine bewunders- und bemerkenswerte Art und Weise.“²⁰⁾ Die USA hätten nicht ein Waffensystem für den Zweck der Aggression gegen irgendein anderes Land dieser Erde hergestellt; die ganze Geschichte der USA zeige, daß sie niemals den ersten Schlag führen würden. Die USA hätten sich im Gegenteil immer außerordentlicher Zurückhaltung befleißigt, es habe nie eine Macht gegeben, die so wohlwollend und gutgläubig sei und so wenig Neigung zur Herrschaft über andere habe²¹⁾.

Die Außen- und Rüstungspolitik der Sowjetunion erscheint in einem ganz anderen Licht. Verschiedene Senatoren bezweifeln die Zuverlässigkeit der Sowjetunion als Vertragspartner. Die Sowjetunion wolle im Grunde Überlegenheit, damit sie der übrigen Welt ihren Willen aufzwingen könne, Machtgier sei der Hauptgrund für die Rüstungen der Sowjetunion. Wie die Geschichte zeige, sei die sowjetische Politik so gefährlich, unberechenbar und expansionistisch wie eh und je. Die Sowjetunion sei wie ein Einbrecher in einem Hotel, der alle Türen probiere und durch die unverschlossenen eintrete²²⁾. Senator Buckley: „Viele Dinge haben sich verändert, aber nicht die menschliche Natur, und ... es gibt immer einige Nationen, die die Aggressoren sind ... Die historischen Ziele der Sowjetunion waren immer aggressiv.“²³⁾

Ebenso einseitig verfährt die Aufrüstungs-Fraktion bei der Beurteilung der Ursachen für

¹⁹⁾ CR Sep. 24, 1971, S 15041.

²⁰⁾ CR Aug. 15, 1972, S 13557.

²¹⁾ Smith: CR July 24, 1972, S 11610 ff. (Abdruck eines Artikels aus Reader's Digest); Tower: CR July 26, 1972, S 11879 und Sept. 6, S 14181: „... die Sowjetunion fürchtet nicht, daß die USA eine Aggressor-Nation ist, die Krieg als ein Mittel nationaler Politik wählt.“ Ervin: CR Aug. 14, 1972, S 13481; Buckley: CR Aug. 15, 1972, S 13557.

²²⁾ Jackson: CR Apr. 26, 1971, S 5627 (Abdruck einer Rede vor der American Society of Newspaper Editors); Thurmond: CR Dec. 2, 1971, S 20188; Allen: Aug. 3, 1972, S 12678; Ervin: CR Aug. 14, 1972, S 13481 f.; Bellmon, Buckley Gurney: CR Aug. 15, 1972, S 13549, 13556, 13557; Tower: CR Sept. 6, 1972, S 14181.

²³⁾ CR July 15, 1971, S 11115 und Aug. 15, 1972, S 13554.

die Rüstungsdynamik im Ost-West-Konflikt. Wenn es nach den USA gegangen wäre, so hätte es gar keinen Rüstungswettlauf gegeben, meint Senator Jackson, einer der Wortführer der Ultrakonservativen. Die USA hätten nach dem Zweiten Weltkrieg mit dem Acheson-Baruch-Plan^{23a)} ihren guten Willen zur Abrüstung bewiesen, und die Sowjetunion hätte sich lediglich an die UN-Charta zu halten brauchen. Überhaupt hätten die USA jedes nur denkbare Angebot zur Versöhnung gemacht, um eine Stabilisierung der Kräfte in der Welt und den Frieden zu erreichen, aber bei jedem dieser Versuche hätten sie sich der fortgesetzten Opposition der Sowjetunion gegenübergesehen. Trotz der 7 : 1-Überlegenheit der USA hätte es die Sowjetunion 1962 riskiert, Raketen auf Kuba zu installieren; man könne sich ausmalen, was geschähe, wenn die Sowjetunion einmal überlegen sei. Außerdem sei die Sowjetunion bei Verhandlungen immer im Vorteil, da sie durch die Ideologie zur Unnachgiebigkeit getrieben werde, während die USA aufgrund ihrer kommerziellen Tradition immer in gutem Glauben verhandelten²⁴⁾.

Es entspricht dem allgemeinen Schwarz-Weiß-Denken der Aufrüstungs-Fraktion²⁵⁾,

^{23a)} Umstrittener amerikanischer Plan zur internationalen Kontrolle der Nuklear-Energie aus dem Jahre 1946.

²⁴⁾ CR Aug. 14, 1972, S 13470 und Aug. 17, 1972, S 13926; teilweise ähnlich Bellmon: CR Aug. 15, 1972, S 13546.

²⁵⁾ In den Schulgeschichtsbüchern der Bundesrepublik wird der Ost-West Konflikt bis heute in ähnlichen Schwarz-Weiß-Mustern gedeutet; vgl. dazu die Studien von Anne Ostermann und Hans-Joachim Lißmann (beide HSEK), die in Kürze veröffentlicht werden. (Das erste Heft der Zeitschrift „Friedensanalysen“, die von der HSEK und der AFK = Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung herausgegeben wird und ab September in der edition suhrkamp erscheinen wird, ist der Feindbild-Problematik gewidmet. Dort werden auch Materialien für den Sozialkunde-Unterricht angeboten.) Als ausgewogene Darstellungen neuralgischer Punkte der sowjetischen Außenpolitik und des Kalten Krieges können gelten Dietrich Geyer, Von der Kriegskoalition zum Kalten Krieg, in: ders. (Hrsg.), Osteuropa-Handbuch, Sowjetunion, Außenpolitik 1917—1955, Köln 1972, S. 343—381; Wilfried Bartel, Neues Licht auf die Frage der Schuld am Ausbruch des Korea-Krieges, in: Vereinte Nationen 2/1972, S. 41—49 und „Chinas Eintritt in den Korea-Krieg 1950: Aggression oder Provokation“, ebda. 3/1972, S. 87—93. Es besteht heute bei einer Reihe von Autoren, darunter auch eher konservative Forscher, Übereinstimmung, daß die Kuba-Krise zu einem erheblichen Teil von den Vereinigten Staaten provoziert worden ist, einmal durch den dynamischen Ausbau der amerikanischen Raketenrüstung, zum anderen durch das wiederholte rethorisch-propagandistische Ausbeuten der amerikanischen Überlegenheit, schließlich durch die Drohung (und einen gescheiterten Versuch) einer

daß sie die gleichen Waffensysteme ganz unterschiedlich bewertet, je nachdem, ob sie sich im Arsenal der USA oder der Sowjetunion befinden. So fordert der Senator Thurmond eine Verbesserung der amerikanischen Raketenstreitmacht, damit sie zielgenau sowjetische Raketen in ihren Silos zerstören kann. Diese Maßnahmen seien keineswegs provokativ, da die USA ja niemals zuerst schlagen würden. Die Entwicklung der sowjetischen Intercontinental Ballistic Missiles (ICBM), die ebenfalls die amerikanischen Minuteman-Raketen bedrohen können, interpretiert er als Beweis für sowjetische Erstschlagsbestrebungen. Daß die Sowjetunion über mehr nukleare Offensivwaffen verfügt als für eine reine Abschreckungsstrategie notwendig wären, nimmt Senator Buckley als Beweis für aggressive Absichten. Daß die Sowjetunion die amerikanischen Überkapazitäten ähnlich deuten könnte, ist für die Aufrüstungs-Fraktion unvorstellbar²⁶⁾.

Beurteilung des strategischen Gleichgewichts und der SALT-Verträge und -Verhandlungen

Charakteristisch für die Position der Ultrakonservativen ist die völlig einseitige Auswahl der Indikatoren des strategischen Gleichgewichts. Amerikanische militärische Entwicklungen werden selten erwähnt oder heruntergespielt, während die Rüstung der Gegenseite in einem möglichst bedrohlichen Licht erscheint. Die Relation der strategischen Nuklearwaffen habe sich von der ursprünglichen Überlegenheit zur Unterlegenheit der USA entwickelt. Im Grunde könne kaum noch

Invasion in Kuba; vgl. Colin S. Gray, *What RAND Hath Wrought*, in: *Foreign Policy* 4 (Fall 1971), S. 111—129; Elizabeth Young, *A Farewell to Arms Control*, Harmondsworth 1972; Richard J. Walton, *Cold War and Counterrevolution: The Foreign Policy of John F. Kennedy*, New York 1972. Gesamtdarstellungen des Kalten Krieges, die beiden Seiten gerecht werden, finden sich bei Walter LaFeber, *America, Russia, and the Cold War 1945 bis 1971*, 2. Aufl. New York 1972; Stephen E. Ambrose, *Rise to Globalism: American Foreign Policy 1938—1970*, The Pelican History of the United States, Band 8, Baltimore, Harmondsworth 1972.

²⁶⁾ Thurmond: CR July 29, 1971, S 12404; Buckley: CR July 15, 1971, S 11116 (Abdruck einer Rede vor dem National Press Club). Eine ähnliche ungleichgewichtige Bewertung von Waffensystemen findet sich auch im außenpolitischen Bericht Nixons von 1972. Er bezeichnet dort die amerikanischen Mehrfachsprengköpfe (von denen bereits einige Tausend existierten) als defensiv, eine mögliche sowjetische Entwicklung solcher Mehrfachsprengköpfe (über die die Sowjetunion damals noch nicht verfügte) aber als Bedrohung der USA, vgl. Richard Nixon, *U. S. Foreign Policy for the 1970's: The Emerging Structure of Peace*, Washington 1972, S. 54.

von einem Rüstungswettlauf die Rede sein, da die Rüstung der USA praktisch seit einigen Jahren stillstehe, während die Sowjetunion massiv aufrüste. Für diese Entwicklung sei die „Anti-Defense Clique“ in den USA, vor allem die Gruppe um Verteidigungsminister McNamara verantwortlich²⁷⁾. Die Ultrakonservativen fordern höhere Ausgaben für die Rüstung, denn sie glauben, daß die laufenden Etats die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten nicht fest garantieren könnten, sie seien allenfalls das gerade noch vertretbare Minimum²⁸⁾.

Die SALT-Verträge haben nach Auffassung dieser Senatoren die USA entschieden benachteiligt. Das Interim-Abkommen über eine Begrenzung der Offensiv-Waffen erlaube der Sowjetunion, eine strategische Streitmacht aufzubauen, die viermal größer sei als die der USA, es versetze die Vereinigten Staaten für die Zukunft in eine Position der klaren Unterlegenheit. Präsident Nixon habe noch 1968 die amerikanische Überlegenheit versprochen, jetzt bei SALT hätten die USA nicht einmal mehr Gleichheit erlangt²⁹⁾. Senator Jackson (zu Senator Percy): „Sie können reden, bis Sie blau im Gesicht sind, aber wir haben nicht einmal Gleichheit unter diesem Abkommen.“³⁰⁾ Die (gemäßigten und für die USA relativ günstigen) Prognosen des State Department³¹⁾ können die Ultrakonservativen nicht überzeugen, sie gehen von der schlimmsten denkbaren Entwicklung aus. Senator Ervin betont ausdrücklich, daß er seine Informationen von den Militärs hole, auf das State Department sei überhaupt kein Verlaß³²⁾.

Wie die Aufrüstungs-Fraktion Rüstungsdaten für politische Zwecke manipuliert, zeigt Jack-

²⁷⁾ Dominick: CR July 29, 1971, S 12407; Smith: CR Sept. 24, 1971, S 13036; Brock: CR Oct. 5, 1971, S 15886; Goldwater: CR Aug. 15, 1972, S 13570 f.; Fannin, ebda., S 13570; Hollings: CR Sept. 14, 1972, S 14901.

²⁸⁾ Bennett, Brock, Buckley, Dominick, Thurmond.

²⁹⁾ Buckley, Jackson, Thurmond.

³⁰⁾ In einem Fernsehinterview, abgedruckt CR June 1, 1972, S 8681.

³¹⁾ Sie haben sich als zuverlässig erwiesen. Vgl. auch die Äußerung von Außenminister Kissinger am 26. April 1974: „Wenn man nicht auf die Trägerwaffen, sondern auf die abschließbaren Sprengköpfe sieht, dann hat sich der Vorsprung der Vereinigten Staaten gegenüber der Sowjetunion während der Laufzeit des Interim-Abkommens (über eine Begrenzung der Offensiv-Waffen) vergrößert und wird sich während der ganzen Periode des Interim-Abkommens (also bis 1977, G.K.) noch weiter vergrößern. Und man wird von Sprengköpfen getroffen — nicht von Trägersystemen.“ Zitiert nach Center for Defense Information (Hrsg.), „U. S. Strategic Momentum“, *The Defense Monitor* III, 4 (May 1974), S. 1.

³²⁾ CR Aug. 14, 1972, S 13479.

sons Kritik an einem Antrag von Senator Humphrey. Jackson will beim Vergleich der strategischen Rüstung Indikatoren wie MIRV (die Mehrfachsprengköpfe) und Zielgenauigkeit nicht gelten lassen, da sie nicht verifiziert, das heißt durch Satelliten-Beobachtung kontrolliert werden könnten. (Bei beiden Indikatoren haben die USA klare Vorteile.) Jackson hält die Zahl der taktischen Atomwaffen, die auf die Sowjetunion geschossen werden könnten, für trivial und sieht hinter dem sowjetischen Interesse an einer Einbeziehung dieser „Forward Based Systems“ nur den Teil einer 20jährigen Strategie zur Zerstörung der NATO. Die FBS könnten schon deshalb nicht einbezogen werden, weil es sich bei SALT um bilaterale Gespräche handle. Als aber Humphrey den amerikanischen MIRV-Vorsprung gegenüber der Sowjetunion hervorhob und eine risikofreie Beschränkung dieser Waffen vorschlug, um die SALT-Verhandlungen zu erleichtern, konterte Jackson mit dem Argument, das Bemühen um ernsthafte Begrenzungen der strategischen Rüstung müsse umfassend sein, das heißt, die Wechselbeziehung zwischen allen strategischen Systemen (also vor allem die zahlenmäßige Überlegenheit der sowjetischen ICBM- und SLBM-Trägersysteme, G. K.) müßte voll berücksichtigt werden³³⁾.

Als Reaktion auf die SALT-Verträge fordert die Aufrüstungs-Fraktion im Einklang mit dem Pentagon neue „bargaining chips“^{33a)}, also Waffensysteme, die es ermöglichen sollen, aus einer Position der Stärke heraus verhandeln zu können. Eine Zustimmung zum Interims-Abkommen über eine Begrenzung der Offensiv-Waffen hält zum Beispiel Senator Buckley nur dann für sinnvoll, wenn die USA unverzüglich ihre Investitionen in Forschung, Entwicklung und Beschaffung verstärkten, um einmal die Gebiete zu sichern, in denen die USA sich einer strategischen Überlegenheit erfreuen, und zum zweiten die bestmöglichen qualitativen Verbesserungen in den Bereichen zu erzielen, in denen sie quantitativ unterlegen seien: „Die (Rüstungs-)Forschung muß noch viel stärker als in der Vergangenheit vorangetrieben werden wegen der Risiken, die mit jedem Rüstungsbegrenzungs-Abkommen verbunden sind.“³⁴⁾

³³⁾ CR Aug. 14, Sept. 14, Sept. 24, 1972, S 13468, 14871, 14883, 15038.

^{33a)} Wörtlich: „Spielmarken für Verhandlungen“.

³⁴⁾ 92/2 US Congress, Senate Foreign Relations Committee, Hearings: Strategic Arms Limitation Agreements, Washington 1972, S. 266; CR Aug. 15, 1972, S 13550, das Zitat CR Sept. 6, 1972, S 14174.

In einem Brief an ihre Kollegen bezeichnen die Senatoren Ervin, Buckley, Thurmond, Tower und Fannin die Beschleunigung des Trident U-Boot Programms als ein wichtiges psychologisches Signal, das ankündigen solle, die USA ließen nicht in ihren Rüstungs-Anstrengungen nach³⁵⁾.

Nach Auffassung der Ultrakonservativen liegt die Beweislast für guten Willen zur Rüstungsbegrenzung bei der Sowjetunion. Jackson führt aus, sein Zusatzantrag zum SALT-Interimsabkommen sei eine Aufforderung an die Sowjetunion, ihre ICBMs auf 1 000 zu reduzieren, hier eröffne sich der Sowjetunion eine große Gelegenheit, ihre strategische Streitmacht zu verkleinern. Senator Goldwater äußerte ein Jahr vor Abschluß der Verhandlungen, wenn es die Sowjetunion mit einer Begrenzung der Raketenrüstung ernst meine, dann solle sie den ersten Schritt tun und dann zu den USA kommen, ihnen erzählen, was sie getan hätten, und dann sehen, ob es verdiene, von den USA in Betracht gezogen zu werden³⁶⁾.

Die gemäßigte Position in der Aufrüstungs-Fraktion

Eine gemäßigte Position wird vor allem von dem konservativen Vorsitzenden des Verteidigungsausschusses, Senator John Stennis, vertreten. Sie zeichnet sich durch eine sachliche Argumentation und eine weit weniger alarmistische Einschätzung des Kräfteverhältnisses aus.

Auch Stennis vertritt die Interessen und verteidigt die Maßnahmen der Pentagon-Spitze. So rechtfertigt er zum Beispiel (ähnlich wie der damalige Verteidigungsminister Laird) die Entscheidung, das neue U-Boot-System Trident zu beschleunigen, mit dem Hinweis, nach den SALT-Verträgen sei die Notwendigkeit dieser Beschleunigung noch deutlicher als vorher. Stennis betont, man befinde sich nicht auf dem rosigen Pfad der Abrüstung, und er warnt vor jeder einseitigen Vorleistung. Aber er ist bereit, SALT als einen wichtigen und nützlichen Schritt der Entspannungspolitik zu werten. Es sei höchste Zeit gewesen, sagt Stennis, daß die Supermächte diese Schritte zur Begrenzung ihrer Nuklearkraftwaffen getan hätten, denn es sei notwendig, auch andere Nationen mit einem bedrohlichen Potential in ein Rüstungskontroll-Netzwerk einzubeziehen.

Stennis zeigt sich von den Rüstungsvergleichen der Ultrakonservativen nicht sonderlich

³⁵⁾ CR July 27, 1972, S 11987.

³⁶⁾ CR Aug. 14 und Sept. 6, 1972, S 13467, 13491, 14180; CR Sept. 24, 1971, S 15036.

beindrückt, und er ist zuversichtlich, daß die Vereinigten Staaten für die Laufzeit des Interims-Abkommens und auch darüber hinaus eine sichere Abschreckung garantieren können. Da es heutzutage möglich sei, die Maßnahmen der Gegenseite auf einer wöchentlichen Basis zu verfolgen, sei man vor technologischen Überraschungen so gut wie sicher: „Wir gehen kein unvernünftiges Risiko ein, wenn wir diesen bescheidenen Anfang machen, denn mir ist klar, daß endlich irgend etwas geschehen muß. Ich denke, das wird sich als Keimzelle, als Beginn einer Entwicklung erweisen, die hoffentlich in einer weltweiten Begrenzung irgendeiner Art endet.“³⁷⁾

b) Die Fraktion der Mitte

Die Mittelgruppe ist sehr ungleichartig zusammengesetzt. Sie besteht aus etwa 30 Senatoren, die eine Hälfte Republikaner von der Mitte und dem kleinen linken Flügel der Partei, die andere Hälfte gemäßigt-konservative Südstaaten-Demokraten und gemäßigt-liberale Demokraten. Am einen Ende des Spektrums befinden sich die Fiskal-Konservativen, deren politische Einschätzung sich nicht von der Aufrüstungs-Fraktion unterscheidet, die aber für einige Kürzungen im Rüstungsetat und bei Waffenprogrammen eintreten, um den Staatshaushalt zu entlasten. Am anderen Ende stehen Senatoren, deren Argumentation sich stark an die Rüstungsbegrenzungs-Fraktion annähert.

Ein Teil der Fraktion der Mitte setzt sich in der Beurteilung des militärischen Kräfteverhältnisses deutlich von den Ultrakonservativen und in seinem Engagement gegen eine unnötige Expansion der amerikanischen Rüstung nach den SALT-Verträgen auch von den Konservativen ab. Bei den Demokraten sind der gemäßigt-konservative Senator Bentsen und der gemäßigt-liberale Senator McIntyre typisch für die mittlere Position. Beide haben sich z. B. gegen die beschleunigte Produktion des Trident U-Boot-Systems eingesetzt (Bentsen 1972, McIntyre 1973). Bentsen kritisierte dabei das Konzept der „bargaining chips“, das vom Verteidigungsministerium zur Begründung angeführt wurde. McIntyre, Vorsitzender des Senatsunterausschusses für Rüstungsforschung und -entwicklung, ein entschiedener Gegner der jüngsten Counterforce-Strategie der USA³⁸⁾, hat sich verschiedentlich

³⁷⁾ CR July 24, Aug. 15, 1972, S 11606, 11978 ff., 13511 (dort das Zitat).

³⁸⁾ Vgl. dazu Gert Krell, Counterforce: Auf dem Weg zum „humanen“ Nuklearkrieg? Ein Beitrag zur jüngsten amerikanischen Diskussion über die Nuklearstrategie, in: Sicherheitspolitik heute II, 2 (Sommer 1975), S. 277–294.

kritisch zu den Klagen der Ultrakonservativen über die vermeintliche Unterlegenheit der USA geäußert: „Ich bin dieser unkritischen Litanei überdrüssig, die unsere Technologie unterbewertet und die der Sowjetunion überbewertet. ... Die sowjetischen U-Boote sind nicht so leise wie die amerikanischen, ihre Raketen nicht so zielgenau, ihre Sprengköpfe nicht so effizient, ihre Computer nicht so weit fortgeschritten. Ihre U-Boot-Bekämpfung ist nicht so wirksam, ihre U-Boot gestützten Raketen sind nicht mit Mehrfachsprengköpfen ausgestattet, ihre Bomber sind keine wirklich interkontinentalen Systeme.“³⁹⁾

Für die republikanische (linke) Mitte sind Pearson, Percy und Saxbe charakteristisch. Percy und Saxbe gaben zu Protokoll, daß sie nur mit Bedenken für den Zusatzantrag von Senator Jackson stimmen könnten, sie lehnten die Interpretationen der Jackson-Gruppe ausdrücklich ab. Behauptungen von einer Unterlegenheit der USA entbehrten jeder Grundlage; man dürfe Gleichheit nicht so definieren, daß letzten Endes immer eine amerikanische Überlegenheit dabei herauskomme⁴⁰⁾.

Zumindest beim linken Flügel der Fraktion der Mitte findet sich ein differenzierteres Verständnis vom Ost-West Konflikt. Für das Wettrüsten macht diese Gruppe nicht die Sowjetunion allein, sondern die Konkurrenzverhältnisse und das Sicherheitsdilemma im internationalen System verantwortlich. Gelegentlich zeigen diese Senatoren, daß sie sich auch in die Situation des Gegners hineinversetzen können. So führt z. B. Pearson das Scheitern des Baruch-Plans nicht auf kommunistische Machtgelüste, sondern auf das damals enorme Ungleichgewicht zugunsten der USA zurück. Senator Percy gesteht zu, daß aus sowjetischer Sicht etwa die amerikanische MIRV-Entwicklung sehr wohl als eine Bedrohung empfunden werden kann. Percy hatte noch im März 1971 einen Stopp des MIRV-Programms gefordert, um für den bevorstehenden Parteikongreß der KPdSU ein Signal zu setzen⁴¹⁾.

³⁹⁾ Zitiert nach Defense Monitor III, 4 (May 1974), S. 1.

⁴⁰⁾ Percy: CR Sept. 14, 1972, S 14895; Saxbe, ebda., S 14897 und Aug. 17, 1972, S 13805; nach Auskunft eines Senats-Assistenten würde Pearson grundsätzlich gern liberaler abstimmen, aber sein Kollege Dole und die republikanische Parteiführung in Kansas hielten „seine Füße ans Feuer“, Interview vom 28. 6. 1974.

⁴¹⁾ Pearson: CR Aug. 3, 1972, S 12625 f.; Saxbe: CR July 27, 1972, S 11991. Percy: CR March 16, 1971, S 3264: „... es wäre in keiner Weise unziemlich, wenn die Vereinigten Staaten sicherstellten, daß die bestmöglichen Argumente denen in der Sowjetunion zur Verfügung stehen, die die

Diese Gruppe will durch eine zurückhaltendere Rüstungspolitik nach SALT erst einmal die sowjetischen Absichten testen und ist sicher, daß die vielen Vorteile, über die auch die USA verfügten, eine solche Politik rechtfertigten. Aber diese Senatoren möchten, daß die ersten und notwendigen Schritte zur Entspannung im Rüstungsbereich aus einer insgesamt starken Verteidigungsstellung erfolgen, und sie sind weniger bereit, den Rüstungshaushalt oder Waffenprogramme zu kürzen als die Rüstungsbegrenzungs-Fraktion.

c) Die Rüstungsbegrenzungs-Fraktion

Diese Gruppe von etwa 30 Senatoren zeigt in jeder Hinsicht das genaue Gegenbild zur Aufrüstungs-Fraktion. Ihr Verhältnis zum Pentagon ist distanziert bis äußerst kritisch, sie befaßt sich bei ihren Informationen eher auf das State Department oder liberale Naturwissenschaftler der *Federation of American Scientists*, auf Gutachten der *Members of Congress for Peace Through Law* (fast alle Senatoren dieser Gruppe sind Mitglieder) oder auf das *Center für Defense Information*. Senator Church: „Das Center for Defense Information ist genau die Art von Institut, das wir seit Jahren brauchen und das uns seit Jahren fehlt. Ohne solche Organisationen haben wir zu oft ohne kritische Analyse akzeptiert, was uns das Pentagon oder die Administration jeweils vorsetzte.“⁴²⁾

Die Rüstungsbegrenzungs-Fraktion ist nahezu identisch mit den Senatoren, die 1973 eine Resolution von Senator Kennedy für einen umfassenden Test-Stopp-Vertrag ohne Inspektionsmaßnahmen unterstützten⁴³⁾. Zur Rüstungsbegrenzungs-Fraktion zählen drei wichtige demokratische Präsidentschaftskandidaten aus dem Wahlkampf von 1972. Muskie, Humphrey und McGovern hatten die Rüstungspolitik der Nixon-Regierung mehrfach kritisiert und unter Mitarbeit liberaler Rüstungs-Berater Alternativ-Programme entwickelt. Aber auch in dieser Gruppe gibt es Differenzen — sie traten am deutlichsten im Wahlkampf für die Vorwahlen in Kalifornien zutage, in dem McGovern's Rüstungskürzungs-Programm von Humphrey als zu weitgehend kritisiert wurde⁴⁴⁾ —, doch werden folgende Auf-

Entspannung und Rüstungsbegrenzungen zum Vorteil beider Seiten befürworten, und zwar rechtzeitig für ihre Diskussion auf dem 1971er Kongreß der KPdSU.“

⁴²⁾ CR Aug. 14, 1972 S 13497; Cooper beruft sich auf den Erziehungseffekt der ABM- und SALT-Hearings, CR July 27, 1972, S 11999.

⁴³⁾ CR Feb. 20, 1973, S 2760.

⁴⁴⁾ Theodore H. White, *The Making of the President 1972*, New York 1973, S. 168 f.

fassungen von den Mitgliedern der Rüstungsbegrenzungs-Fraktion geteilt:

Politische Grundauffassung

An die Stelle der sozialdarwinistischen Attitüde tritt bei diesen Senatoren die Sorge um die nationalen und internationalen sozialen Defizite und die Gefahren und Kosten des Wettrüstens. Senator Tunney: „Unser großer gemeinsamer Feind ist der Rüstungswettlauf, und unser oberstes Interesse muß es sein, diesen Wettlauf zu besiegen.“⁴⁵⁾ Charakteristisch für die Liberalen ist ihr differenziertes Verständnis von Sicherheit. Für sie besteht Sicherheit nicht in einem bloßen Anhäufen von Waffensystemen sondern vor allem in sozialer Sicherheit, die die allgemeine Wohlfahrt der Gesellschaft umfaßt. Immer wieder wird die verfehlte Prioritäten-Setzung bei den Staatsausgaben angesprochen. So wird die Nixon-Administration kritisiert, weil sie 12 Mrd. Dollar für Ernährungsprogramme, Krankenhäuser und Kanalisation auf Eis gelegt, den Rüstungsetat jedoch nicht angetastet habe. Nixon lehne eine Erhöhung der Sozialleistungen für Bergarbeiter mit „schwarzer Lunge“ als inflationistisch ab, vererbe aber am gleichen Tag einen Auftrag über 2,6 Mrd. Dollar für ein Raumschiff. Die USA würden Milliarden für militärische Trainingslager ausgeben, in denen das Töten gelehrt werde, jedoch nur eine Million für Ausbildungsprogramme zum Schutz der Umwelt. Bei einer Kürzung des Rüstungshaushaltes um 8 Mrd. Dollar könne man 2 600 Krankenhäuser mit je 125 Betten, 500 000 billige Einfamilienhäuser, 120 000 Klassenräume oder ausreichende Maßnahmen zur Lösung des Hungerproblems in den USA finanzieren⁴⁶⁾. Senator Hart: „In

⁴⁵⁾ March 16, 1971, S. 3267.

⁴⁶⁾ Humphrey: CR March 25, June 29, Sept. 24, 1971, S 3896 f., 10152, 15021, 15027; Muskie: CR May 6, 1971, S 6378; Kennedy, Cranston, Bayh: CR June 29, 1971, S 10129, 10146, 10157; Fulbright: CR Sept. 29, 1971, S 15344; Proxmire: Sept. 10, 1971, S 14101: „Der Präsident hat vorgeschlagen, daß die Hauptlast der Budgetkürzungen von den relativ Armen sowohl hier wie im Ausland getragen werden solle, von den Großstädten und Einzelstaaten, die dringend Hilfe brauchen, von den Durchschnittsbürgern im Lande wie von den Angestellten der Bundesregierung, deren Gehälter eingefroren werden, während die Preise ganz sicher weiter steigen werden, selbst wenn das Programm des Präsidenten Erfolg hat. Aber warum sollte nicht das Militär aufgefordert werden, in dieser Periode Opfer zu bringen?“ Moss: CR July 26, 1972, S 11886; Stevenson: CR Aug. 18, 1972, S 13985 und July 27, 1972, S 12022: „Da ist etwas faul und wirklich gefährlich für die nationale Sicherheit mit einer Administration, die sich besessen um die Maschinerie des Krieges kümmert statt um die des Friedens, um die Maschinerie des Todes statt um die des Lebens.“

der Tat, unsere nationale Sicherheit könnte sogar gestärkt werden, wenn wir die 3,7 Milliarden Dollar, die wir durch diesen Änderungsantrag (eine Kürzung des Rüstungsbudgets um 5 0/0, G. K.) sparen, ausgeben, um einigen internen Bedrohungen zu begegnen — und ich spreche hier nicht von kommunistischen Zellen, ich spreche von verfallenden Städten ... oder Gesundheitsfürsorge, oder Nahrung für hungrige Kinder.“⁴⁷⁾

Selbsteinschätzung und Feindbild

Die Einschätzung der amerikanischen Politik ist weit entfernt von der Selbstgerechtigkeit der Aufrüstungs-Fraktion. Desillusioniert von der Politik der Interventionen weisen diese Senatoren die Glaubenssätze des Kalten Krieges zurück. Die umfassendste Selbstkritik der amerikanischen Außenpolitik hat Senator J. William Fulbright geliefert: „Das Verderbliche der antikommunistischen Ideologie der Truman-Doktrin besteht nicht in ihrer offensichtlichen Fehlerhaftigkeit, sondern in ihrer Verzerrung und Vereinfachung der Wirklichkeit, in ihrer Verallgemeinerung und in ihrem allgemeinen Gültigkeitsanspruch ... Jedesmal wenn die Fakten verschieden interpretiert werden konnten, entschieden wir uns dafür, die Interpretation zu wählen, die uns am vertrautesten war: der kommunistische Drang nach Weltbeherrschung ... Das wirklich Bemerkenswerte an dieser Psychologie des Kalten Krieges ist die völlig unlogische Art, mit der die Beweislast nicht denen zukommt, die die Anklage erheben, sondern denen, die diese Verdächtigungen in Frage stellen. In diesem Bezugssystem sind die Kommunisten schuldig, bis sie das Gegenteil bewiesen haben — oder einfach per definitionem.“⁴⁸⁾

Ein Teil dieser Kritik des Antikommunismus der Truman-Doktrin taucht in den Senatsdebatten wieder auf. So spricht Senator Hartke von einem selbstgewählten „Tigerkäfig des militanten, imperialen Antikommunismus“, der die amerikanische Außenpolitik jahrelang bestimmt habe. Dabei sei die Militanz der Sowjets und der Chinesen vielfach eine Reaktion gewesen, erwachsen aus ihrem Sicherheitsbedürfnis gegenüber Maßnahmen der USA, die sie als amerikanischen Drang zur Weltherrschaft interpretierten⁴⁹⁾.

⁴⁷⁾ CR Oct. 2, 1972, S 16564.

⁴⁸⁾ J. W. Fulbright, „In Thrall to Fear: Reflections on U. S. Foreign Policy Since 1945“, in: The New Yorker XLVII, 47 (January 8, 1972), S. 41—62, 43/44; vgl. auch ders., The Crippled Giant: American Foreign Policy and Its Domestic Consequences, New York 1972.

⁴⁹⁾ CR Aug. 3, 1972, S 12622.

Statt der Fixierung auf den Gegner als Feind zeigt die Rüstungsbegrenzungs-Fraktion Empathie, d. h. Einfühlungsvermögen in die Bedrohtheitsvorstellungen der anderen Seite. Als z. B. Senator Jackson eine mögliche sowjetische Kapazität zur zielgenauen Zerstörung amerikanischer Raketensilos als Verletzung der SALT-Vereinbarungen charakterisierte, fragte ihn Senator Cranston, ob er denn bereit wäre, denselben Maßstab an vergleichbare laufende amerikanische Programme anzulegen. Senator Humphrey gestand zu, daß ja auch die amerikanischen ICBMs und SLBMs potentielle Offensiv-Systeme seien; es falle ihm zwar nicht ganz leicht, das zuzugeben, aber aus sowjetischer Sicht müßten sie wohl so aussehen⁵⁰⁾.

Die Liberalen zeigen auch Verständnis für die sowjetischen Bedenken gegenüber den amerikanischen *Forward-Based-Systems* in Europa. So macht Senator Symington der Aufrüstungs-Fraktion den Vorwurf, daß sie selbstverständlich darauf bestehen würde, sowjetische Flugzeugträger, die amerikanische Städte zerstören könnten, mit in das strategische Gleichgewicht und in Rüstungsbegrenzungsverhandlungen einzubeziehen. Vergeblich fordert er die Vertreter der Aufrüstungs-Fraktion auf, sich doch einmal zu überlegen, wie sie reagieren würden, wenn die Sowjetunion ähnliche militärische Positionen in Ländern an oder nahe der amerikanischen Grenzen unterhalte wie die USA gegenüber der Sowjetunion. Als Beleg für die Selbstgerechtigkeit der Ultrakonservativen führte er die Kuba-Krise an, die der Rüstungspartei ja als Beweis für die Perfidie der Sowjetunion gilt: „Wir haben in der Tat sehr schnell reagiert, als sie versuchten, Nuklearraketen 90 Meilen von diesem Land entfernt zu installieren, aber sie wissen, daß wir Nuklearwaffen in Ländern haben, die nicht einen Zentimeter weit von ihren Grenzen entfernt sind.“⁵¹⁾

⁵⁰⁾ CR Aug. 16, 1972, S 13694 f.; Sept. 24, 1971, S 15027.

⁵¹⁾ CR Sept. 14, 1972, S 14880, das Zitat Aug. 15, 1972, S 13574 f.; ähnlich Church: CR Aug. 11, 1972, S 13402; in diesem Zusammenhang ist auch folgender Dialog zwischen Senator Jackson und Eisenhowers Verteidigungsminister Wilson aus dem Jahre 1956 (!) interessant: Senator Jackson: Warum haben Sie versucht, gegenüber dem amerikanischen Volk und der Welt den Eindruck zu erwecken, ein Eindruck, den die Kommunisten gut gebrauchen können, daß die Sowjets eine defensive Luftwaffe bauen?

Verteidigungsminister Wilson: Weil es die Wahrheit ist ...

Senator Jackson: Zufällig hat die sowjetische Führung immer behauptet, daß sie defensiv rüsten, und jetzt kommen sie hierher, um das zu bestätigen ... ?
Verteidigungsminister Wilson: Das Schwergewicht liegt auf Verteidigung. Das ist es, was ich sagte.

Die Liberalen sehen den Rüstungswettlauf als einen Aktions-Reaktions-Prozeß der wechselseitigen Eskalation, der sich von der Konfliktbeziehung losgelöst und sich verselbständigt hat. Auf beiden Seiten hätten sich Interessen mit diesem Rüstungswettlauf verknüpft, die Aufrüstungs-Fraktionen der USA und der Sowjetunion arbeiteten sich wechselseitig in die Hände. Auch die sowjetische Führung sei gespalten in Aufrüstungs- und Rüstungsbegrenzungs-Fraktionen. Es komme darauf an, die amerikanische Politik so einzustellen, daß die Position der Rüstungsbegrenzungsgruppen in der Sowjetunion gestärkt würde⁵²⁾.

Die Rüstungsbegrenzungs-Gruppe kritisiert ferner die undifferenzierte Art der *Rüstungsvergleiche*. Sie betont generell die Overkill-Kapazitäten, die die Supermächte angehäuft haben. Die Aufrechnung etwa von 120 gegenüber 100 Millionen Toten als Kriterium für Ungleichgewicht gilt ihr als unsinnig. Wenn sich zwei Personen gegenseitig die Pistole an die Schläfe hielten, sei es völlig irrelevant, wenn die eine Pistole ein Kaliber von 0,45, die andere von 0,38 habe⁵³⁾. Die Liberalen betonen darüber hinaus die qualitativen Aspekte des strategischen Gleichgewichts und stellen immer wieder heraus, daß ein Bestehen auf numerischer Gleichheit — wie sie z. B. von Senator Jackson für die Zahl der Trägersysteme, jedoch nicht der Sprengköpfe gefordert wurde — jede Art von Rüstungskontrolle zum Scheitern verurteilt. Senator Mansfield: „Gleichheit, so merkwürdig das klingen mag, läßt sich auf unterschiedliche

Senator Jackson: Also, wenn Sie das sagen, dann bestätigen Sie praktisch die sowjetische Behauptung, daß unsere Luftwaffe offensiv und ihre defensiv ist ...

Verteidigungsminister Wilson: Sie hatten Angst vor unserem Nuklearmonopol, sie fürchteten, wir würden es gegen sie anwenden, nehme ich an ... Wir haben angefangen, sie mit unseren Militärbasen zu umzingeln ... Was wäre denn passiert, wenn sie mit uns gemacht hätten, was wir mit ihnen gemacht haben? Wir haben wohl ein bißchen zuviel mit der Atombombe gerasselt.

Zitiert nach George H. Quester, *Nuclear Diplomacy: The First Twenty-Five Years*, New York 1970, S. 198 f.

⁵²⁾ Humphrey: CR Sept. 1971, S 15032; Kennedy: CR July 27, 1972, S 12016; Church: CR Aug. 15, 1972, S 13580; Cranston: CR Aug. 16, 1972, S 13697; Symington: CR Sept. 6, 1972, S 14179; Fulbright: CR Sept. 12, 1972, S 14774.

⁵³⁾ Humphrey: CR Sept. 24, 1971, S 15030: „Jedesmal, wenn wir uns über diese Dinge unterhalten, höre ich Leute sagen „Wenn uns die Sowjetunion zuerst angreifen würde, dann würde sie 100 Millionen Menschen töten.“ Dann kommt jemand und sagt „Nun, wir werden 120 Millionen töten“. Sie reden wie ein paar verückte Kinder.“ Church: CR Aug. 15, 1972, S 13574.

Art und Weise definieren.“⁵⁴⁾ Oder Senator Muskie: „Wie Senator Jackson erklärt hat, bezieht sich ‚Umfang der interkontinentalen Streitkräfte (ein Absatz aus Jacksons Zusatz-Antrag zum SALT-Interims-Abkommen, G. K.) auf die Zahl der ICBMs, SLBMs und interkontinentalen Bomber, unter Berücksichtigung der gesamten Trag- und Abwurf-Kapazität der Raketen ... Aber es gibt eine Vielzahl anderer sehr wichtiger Faktoren, die man bei der Berechnung des strategischen Gleichgewichts berücksichtigen muß, wie Anzahl der Sprengköpfe, Zielgenauigkeit, Überlebensfähigkeit gegenüber einem Angriff; Fähigkeit, die Verteidigung von Zielen zu überwinden; technische Zuverlässigkeit, ... geographische Faktoren und die Qualität von Waffensystemen insgesamt.“⁵⁵⁾

Die Liberalen nennen auch die Bereiche, in denen die USA klare Vorteile haben — vor allem die MIRV-Entwicklung — und berufen sich dabei auf Angaben Kissingers und des State Department. Sie rechnen damit, daß sich der Vorsprung der USA bei der Anzahl der unabhängig voneinander steuerbaren Sprengköpfe innerhalb der Laufzeit des Interims-Abkommens noch vergrößern wird — eine Einschätzung, die von der tatsächlichen Entwicklung bestätigt wird⁵⁶⁾.

SALT-Aufrüstung durch Rüstungskontrolle?

Die Rüstungsbegrenzungs-Fraktion kritisiert die SALT-Abkommen, nicht weil sie angeblich die USA in eine Position der Unterlegenheit versetzt hätten, sondern weil die Verträge den Rüstungswettlauf nicht ausreichend einschränken, ja im Gegenteil die Entwicklung der Waffen in denjenigen Bereichen beschleunigen, die nicht von den Verträgen abgedeckt werden. Senator Muskie: „Es ist Ironie und bitter enttäuschend, daß der Senat sich jetzt mit den SALT-Übereinkommen beschäftigt soll, unmittelbar nach einem Gesetz zur militärischen Beschaffung, das die dynamische Entwicklung des Aufbaus unserer strategischen Offensiv-Waffen fortsetzt. Zu oft haben Rüstungskontrollabkommen in der Vergangenheit lediglich den Rüstungswettlauf in den Gebieten beschleunigt, die nicht ausdrücklich in diese Abkommen einbezogen waren. Es sieht so aus, als ob wir heute demselben Prozeßmuster folgten.“⁵⁷⁾

Die Liberalen befürchten, die neuen Rüstungsprogramme der Regierung und das Jackson-Amendment signalisierten der So-

⁵⁴⁾ CR Aug. 16, 1972, S 13698.

⁵⁵⁾ CR Sept. 14, 1972, S 14887.

⁵⁶⁾ Vgl. Anmerkung 31.

⁵⁷⁾ CR Aug. 3, 1972, S 12683.

wjetunion, daß es die USA im Grunde nicht ernst meinten mit einer Begrenzung der strategischen Rüstung; die Konzessionen, die die Regierung an die Militärs und die Aufrüstungsfraktion mache, unterlaufe die Verträge. Kennedy wirft der Administration vor, sie betrachte die Abkommen wie ein Geschäftsmann die Steuergesetzgebung, nämlich als ein Kompendium von Schlupflöchern⁵⁸⁾.

Risikofreie Selbstbeschränkung als ein Schritt zur Deeskalation statt neuer „bargaining chips“

Die Rüstungsbegrenzungs-Fraktion kritisiert ferner die Auffassung, daß mit neuen Waffensystemen oder durch die Beschleunigung laufender Programme nach den SALT-Verträgen (also durch ‚bargaining chips‘) die andere Seite zu Konzessionen veranlaßt werden könne. Rüstungsbegrenzungsabkommen erziele man eher durch Selbstbeschränkung als durch eine expansive Rüstungspolitik. Anstatt der anderen Seite zu signalisieren, daß man den Rüstungswettkampf nach Kräften fortzusetzen gedenke, sollte man durch eine zurückhaltendere Rüstungspolitik glaubhaft machen, daß man den Rüstungswettkampf beenden wolle. Senator Humphrey berief sich bei der Begründung seines Antrags, die Ausstattung der Interkontinentalraketen mit Mehrfachsprengköpfen zumindest vorübergehend auszusetzen, ausdrücklich auf Maßnahmen Eisenhowers und Kennedys, mit denen sie versuchten, die Spannungen allmählich abzubauen („gradual tension reduction“). Senator Kennedy forderte die Regierung auf, unmittelbar im Anschluß an SALT ein Moratorium für Nuklear-Tests anzukündigen⁵⁹⁾.

2. Wirtschaftliche Interessen an Rüstungsausgaben und Waffenprogrammen

Obwohl die politische und technische (Effizienz von Waffensystemen) Diskussion den

⁵⁸⁾ Kennedy: 92/2 US Congress, Senate Foreign Relations Committee, Hearings: Strategic Arms Limitation Agreements, Washington 1972, S. 250 und CR Aug. 3, 1972, S 12675; Fulbright: CR Aug. 3, 1972, S 12615; Church: CR Aug. 11, 1972, S 13346; Cranston: CR Aug. 16, 1972, S 12693 ff.; Brooke: CR Sept. 14, 1972, S 14907.

⁵⁹⁾ Humphrey: CR Sept. 24, 1971, S 15021. July 27, 1972, S 12022; Hart: CR Sept. 29, 1971, S 15400; Hughes: CR Sept. 29, 1971, S 15395 f.: „... das wirksamste Verhandlungsinstrument ist der glaubhafte Wunsch nach Frieden... Wenn kein Zweifel bestehen soll darüber, daß wir es ernst meinen mit der Absicht, zu einem Abkommen zu gelangen, dann ist es unbedingt notwendig, daß wir so handeln, als ob wir den Rüstungswettkampf begrenzen, nicht erweitern wollten.“ Kennedy: CR Aug. 3, 1972, S 12676; über Kennedys Position gibt ausführlich Auskunft sein Artikel „Beyond Detente“, in: Foreign Policy 16 (Fall 1974), S. 3—29, vor allem S. 8 ff.

größten Teil der Debatten über die Rüstung ausmachen, findet sich auch eine Reihe von Hinweisen auf die regionale und gesamtwirtschaftliche Bedeutung einiger Beschaffungsprogramme und der Rüstungsausgaben für die Industrieproduktion und die Beschäftigtenlage. Die innenpolitisch-wirtschaftliche Bedeutung der Rüstung wird reflektiert und relativ offen diskutiert. Die Nixon-Administration betonte im Wahlkampf bei ihrer Kritik an McGovern's Kürzungs-Programm auch die wirtschaftlichen Folgen. Sie gab eine Wahlkampf-Broschüre heraus, in der sie die Beschäftigungsverluste für jeden Einzelstaat aufführte. (Die Auswirkungen kompensatorischer Maßnahmen, die McGovern natürlich vorgesehen hatte, ließ sie dabei freilich unberücksichtigt.) Dieses Dokument tauchte gelegentlich in den Kongreßdebatten des Jahres 1972 auf. Am eindringlichsten malte Senator Fannin aus, mit welchen Problemen er rechne⁶⁰⁾: McGovern's Rüstungsbudget habe nicht nur katastrophale Folgen für die freie Welt, sondern werde die USA auch in Massenarbeitslosigkeit und Wirtschaftschaos stürzen. McGovern's Kürzungen würden beispielsweise in seinem Heimatstaat Arizona 5% der Beschäftigten arbeitslos machen, wenn man den Multiplikator-Effekt berücksichtige sogar etwa 10%. Noch härter würden sich diese Kürzungen jedoch in seinem Nachbarstaat Kalifornien auswirken, und zwar bei den einzelnen Arbeitsplätze: F-14 und Phoenix Rakete: 11 200, B-1 Bomber: 19 200, Minuteman III (MIRV): 9 200, Poseidon/Tritident: 8 400.

Senator McIntyre wies bei seiner Kritik eines Kürzungsantrages von Proxmire und Mathias unter anderem darauf hin, eine Kürzung in diesem Umfang werde zu einer Kettenreaktion in der Wirtschaft führen und die USA befänden sich ohnehin in einer kritischen wirtschaftlichen Lage. Auch im Bericht des Haushaltsausschusses des Repräsentantenhauses wurde 1971 als Grund für das gestiegene Rüstungsbudget unter anderem der Wunsch genannt, größere Arbeitslosigkeit zu vermeiden⁶¹⁾.

Militärisch-industrieller Komplex

Der Bau eines weiteren nukleargetriebenen Flugzeugträgers war auch in der Exekutive, ja sogar innerhalb des Verteidigungsministeriums und der Marine umstritten, vor allem

⁶⁰⁾ CR Oct. 5, 1972, S 17069 f.

⁶¹⁾ McIntyre: CR June 29, 1971, S 10151; Congressional Quarterly Almanac XXVII (1971), Washington 1972, S. 330.

wegen der enorm hohen Kosten und der fragwürdigen militärischen Konzeption⁶²). Grundsätzliche Kritik an den politischen Implikationen (Interventionismus, „Gunboat“-Diplomatie) übten im Senat Fulbright und Stevenson⁶³). In der Diskussion bestimmend war aber mehr der militärische Aspekt.

Senator Saxbe begründete seinen Antrag gegen den Flugzeugträger vor allem mit dem Kosten-Argument. Durch den Träger würden Gelder gebunden, die man dringend für andere militärische Programme benötige: „Es geht hier um Kosten-Effektivität ... Wir bringen uns offensichtlich durch diesen hohen Preis um den Markt; 10 Milliarden Dollar gehen den Bach hinunter mit einem Träger, den man mit einem Motorboot versenken kann.“⁶⁴) Saxbe führte die Entscheidung für den Träger auf die Interessen des militärisch-industriellen Komplexes zurück. Es gehe im Grunde nicht um die Frage, welchen Beitrag dieses Projekt für die militärische Stärke der USA leiste, sondern um Arbeitsplätze, um die Interessen von Wirtschaftsgruppen und der Marine-Bürokratie. Es sei bezeichnend, daß die einzigen, die ihn baten, davon Abstand zu nehmen, gleich nachdem er zum ersten Mal erklärt hatte, daß er einen solchen Änderungsantrag im Senat vorbringen wolle, Wirtschaftsgruppen — einige davon in Ohio — gewesen seien, die ihm erklärt hatten, sie seien auf das Projekt angewiesen und ihre ganze Planung für die nächsten Jahre hinge von diesem Flugzeugträger ab.

Er sei sicher, fuhr Saxbe fort, daß sich bei allen Rüstungsausgaben die kommerziellen Interessen bemerkbar machten, und es gäbe viele, die die Gelder, die in die Flugzeugfabriken, in die Raumfahrtprogramme und in andere militärische Projekte fließen, als die beste Lösung zur Ankurbelung der Wirtschaft betrachteten, da so Arbeitsplätze geschaffen würden. Er wolle diesen Beitrag zur amerikanischen Wirtschaft nicht leugnen, aber es gebe doch sinnvollere Wege, die Wirtschaft zu fördern. Jedenfalls könnten sich die USA in der augenblicklichen Situation nicht ein Schiff leisten, daß mit allen Nebenkosten für eine Laufzeit von 10 Jahren 10 Milliarden Dollar binden werde⁶⁵).

Für den neuen Flugzeugträger ergriffen neben den Vertretern der Ausschüsse diesmal auch

⁶²) Vgl. die eingefügten Artikel in CR July 26, 1972, S 11869 ff. und Center for Defense Information (Hrsg.), „The Sinkable Airfield: Pros and Cons of Attack Carrier CVN-70“, Defense Monitor II, 3 (August 1973).

⁶³) CR July 26, 1972, S 11878, 11883.

⁶⁴) Ebda., S 11885.

⁶⁵) Ebda., S 11875.

de Senatoren aus Virginia (Newport News, Va. baut die Flugzeugträger für die US-Navy) das Wort. Senator Spong, der bei den Debatten sonst nicht in Erscheinung trat, versicherte den Vorsitzenden des Verteidigungsausschusses seiner Unterstützung bei dem Bemühen, die Überlegenheit der USA auf den Seewegen zu erhalten. Nur so seien die ökonomischen (Lebens-)Interessen der USA (Import von Rohstoffen, Export von Agrarüberschüssen und industriellen Fertigprodukten) langfristig abzusichern. Flugzeugträger seien für diesen Zweck besonders gut geeignet⁶⁶).

Bei den Vertretern der Aufrüstungs-Fraktion und der Mitte ist also das binnenökonomische Interesse an Waffenprogrammen und Rüstungsausgaben unter Umständen ein zusätzlicher Faktor für rüstungsfördernde Stimmabgaben oder Zurückhaltung gegenüber Kürzungsvorschlägen. Aber auch bei den Liberalen findet das Bemühen um eine Begrenzung der Rüstungen häufig dort eine Grenze, wo Waffenprogramme betroffen sind, die für die Industrieproduktion und die Beschäftigungslage in den Einzelstaaten, die sie vertreten, wichtig sind. Die Senatoren Symington und Eagleton aus Missouri beispielsweise stimmen gegen Kürzungen, wenn es sich um Programme der Firma McDonnell-Douglas in St. Louis handelt. Cranston aus Kalifornien engagierte sich im Kampf um die staatliche Garantie einer Bankenanleihe an die Firma Lockheed, die durch Mißwirtschaft bei einer Reihe großer Waffenprojekte in eine schwere Finanzkrise geraten war. Cranston und sein Kollege Tunney unterstützen im Gegensatz zu ihren Kollegen in der Rüstungsbegrenzungs-Fraktion auch den B-1-Bomber, der im wesentlichen in Kalifornien gebaut wird⁶⁷).

⁶⁶) Spong: ebda., S 11877; Byrd: ebda., S 11882.

⁶⁷) Eagleton und Symington ließen sich bei ihrer Abstimmung über einen Antrag, den Teil eines Senkrechstarter-Programms nicht aus Großbritannien in die USA zurückzuverlegen, da dies mit erhöhten Kosten verbunden sei, nicht von den Argumenten ihres Kollegen Saxbe beeindruckt, der darauf hinwies, daß man hier den Gegenwert von 10 000 Wohneinheiten verpulvere: „Ich sehe ein, daß St. Louis — wie viele andere Gebiete — wirtschaftliche Hilfe und wahrscheinlich Arbeitsplätze braucht, aber ich weise darauf hin, daß dies eine sehr fragwürdige Lösung ist.“ (CR Sept. 28, 1971, S 15232); Senator Symington setzte 1973 als Mitglied des Vermittlungsausschusses durch, daß eine Kürzung des Verteidigungsausschusses des Repräsentantenhauses beim F-15-Programm (McDonnell-Douglas, Missouri) wieder rückgängig gemacht wurde, siehe Congressional Quarterly Almanac XXIX (1973), Washington 1974, S 903. Bei der Diskussion über die Lockheed-Anleihe gelang es Cranston in letzter Minute, die entscheidende Stimme seines Kollegen Metcalf zu gewinnen, vgl.

3. Die Gewichtung der Erklärungsversuche für das Abstimmungsverhalten im Rüstungsbereich

Die eine oder andere Stimmabgabe eines Senators aus offensichtlichen binnenökonomischen Gründen erlaubt freilich noch keine angemessene Einschätzung dieses Faktors insgesamt. Erst mit Hilfe statistischer Tests wird es möglich, die Bedeutung unterschiedlicher Erklärungsversuche zu gewichten.

Wenn die hohe oder niedrige wirtschaftliche Abhängigkeit eines Einzelstaates von Rüstungsaufträgen die entscheidende Variable für das Abstimmungsverhalten seiner Vertreter im Senat wäre, dann dürften sich nach Senatswahlen keine großen Verschiebungen ergeben. Tatsächlich ändert sich jedoch häufig das Abstimmungsverhalten im Rüstungsbereich bei einem Wechsel des Senators — wie die folgende Übersicht verdeutlicht —, obwohl die Rüstungsabhängigkeit der Einzelstaaten auch über einen längeren Zeitraum relativ konstant bleibt.

Veränderungen vom 91sten zum 92sten Kongreß⁶⁶⁾

Kalifornien	Murphy	(Aufrüstung)
abgelöst durch	Tunney	(Rüstungsbegrenzung)
Maryland	Tydings	(Rüstungsbegrenzung)
abgelöst durch	Beall	(Aufrüstung)
New York	Goodell	(Rüstungsbegrenzung)
abgelöst durch	Buckley	(Aufrüstung)
Ohio	Young	(Rüstungsbegrenzung)
abgelöst durch	Taft	(Aufrüstung)

Tennessee	Gore	(Rüstungsbegrenzung)
abgelöst durch	Brock	(Aufrüstung)
Texas	Yarborough	(Rüstungsbegrenzung)
abgelöst durch	Bentsen	(Mitte)

Veränderungen vom 92sten zum 93sten Kongreß

Colorado	Allott	(Aufrüstung)
abgelöst durch	Haskell	(Rüstungsbegrenzung)
Iowa	Miller	(Aufrüstung)
abgelöst durch	Clark	(Rüstungsbegrenzung)
Maine	Smith	(Aufrüstung)
abgelöst durch	Hatahway	(Rüstungsbegrenzung)
Süddakota	Mundt	(Aufrüstung)
abgelöst durch	Abourezk	(Rüstungsbegrenzung)
Oklahoma	Harris	(Rüstungsbegrenzung)
abgelöst durch	Bartlett	(Aufrüstung)

Diese Übersicht deutet schon an, daß die unterschiedliche Rüstungsabhängigkeit der Einzelstaaten offensichtlich nicht der ausschlaggebende Faktor für die Mitgliedschaft der Senatoren in der Aufrüstungs- bzw. der Rüstungsbegrenzungs-Fraktion ist.

Untersucht man den Einfluß verschiedener Variablen (Rüstungsabhängigkeit der Einzelstaaten, regionale Herkunft, Parteizugehörigkeit, allgemeine ideologisch-politische Einstellung) auf die Mitgliedschaft in den drei rüstungspolitischen Fraktionen im 92sten Senat (1971—72), dann ergeben sich folgende Verteilungen:

a) Rüstungsabhängigkeit⁶⁹⁾ und Abstimmungsverhalten im Bereich Rüstungspolitik

Rüstungsabhängigkeit	Aufrüstungs-Fraktion	Mitte	Rüstungsbegrenzungs-Fraktion
überdurchschnittlich	55 %	59 %	55 %
unterdurchschnittlich	45 %	41 %	45 %
	100 % (= 43)	100 % (= 27)	100 % (= 29)

(bei mindestens einem von beiden Indikatoren)

Michael Barone/Grant Ujifusa/Douglas Matthews, *The Almanac of American Politics* 1974, Boston 1973, S. 211: „Cranston beschwor seinen demokratischen Kollegen, nicht dreißigtausend Leute auf die Straße zu setzen. Metcalf wurde weich und entschied sich schließlich für Beschäftigung, gegen Ideologie; er stimmte für die Anleihe.“ Über Cranstons schwierige Position zwischen Rüstungskritik, der hohen Rüstungsabhängigkeit Kaliforniens und der Problematik der Umstellung auf zivile Produktion gibt Aufschluß sein Artikel „Aerospaced Out“, abgedruckt in: CR March 3, 1972, S. 3215—3218; die Abstimmung über den B-1 Bom-

ber ist abgedruckt in *Congressional Quarterly Weekly Report* XXXII, 23 (June 8, 1974), S. 1524. ⁶⁶⁾ Die Einordnung der Senatoren aus dem 91sten und 93sten Kongreß erfolgte aufgrund einer kurssrischen Durchsicht der Rüstungsabstimmungen 1970 und 1973 im *Congressional Quarterly Almanac* XXVI (1970) und XXIX (1973), Washington 1971 und 1974 und der Angaben in *SANE WORLD: A Newsletter of Action on Disarmament and the Peace Race*, December 1974.

⁶⁹⁾ Als Indikatoren für die Rüstungsabhängigkeit der 50 Einzelstaaten haben wir verwendet: Wert der Hauptauftragsvergabe im Haushaltsjahr 1972

Die nahezu symmetrische Verteilung der Vertreter von Einzelstaaten mit überdurchschnittlicher bzw. unterdurchschnittlicher Rüstungsabhängigkeit auf die Aufrüstungs- und die Rüstungsbegrenzungsfraktion zeigt, daß der ökonomische Faktor *insgesamt* kaum ins Gewicht fällt. Allenfalls bei der Fraktion der Mitte, die sich bei Rüstungskürzungen zurückhält, aber politisch flexibler ist als die Aufrüstungs-Fraktion, läßt sich ein gewisser Einfluß des ökonomischen Faktors vermuten.

Die Zahlen zeigen deutlich, daß die Merkmale „regionale Herkunft“ (der Nord-Süd Gegensatz in den USA) und „Parteizugehörigkeit“ einen großen Teil der Unterschiede in der Rüstungspolitik erklären. Die Nordstaaten-Demokraten konzentrieren sich in der Rüstungsbegrenzungs-Fraktion, die Republikaner rechnen zum überwiegenden Teil zur Aufrüstungs-Fraktion.

c) Allgemeine politisch-ideologische Einstellung und Abstimmungsverhalten im Bereich Rüstungspolitik

Um den allgemeinen politisch-ideologischen Hintergrund der Senatoren herauszufinden, haben wir mit Hilfe von Abstimmungsdaten aus den Bereichen Außenpolitik, innenpolitische Reformen und Bürgerrechtsgesetzgebung einfache Rangskalen gebildet. Ein Vergleich dieser Rangskalen mit der Rangskala im Rüstungsbereich zeigt, daß die allgemeine politische Orientierung eines Senators in außen- und gesellschaftspolitischen Fragen in aller Regel ein zuverlässiger Indikator für seine rüstungspolitischen Entscheidungen ist⁷⁰).

4. Die Zusammensetzung wichtiger Ausschüsse

Eine wichtige Rolle für die rüstungspolitischen Entscheidungen des Senats spielen der

b) Parteizugehörigkeit, regionale Herkunft und Abstimmungsverhalten im Bereich Rüstungspolitik

	Aufrüstungs-Fraktion	Mitte	Rüstungsbegrenzungs-Fraktion
Südstaatler	41 %	40 %	10 %
Nordstaatler	59 %	60 %	90 %
	100 % (= 43)	100 % (= 27)	100 % (= 29)
Republikaner	70 %	45 %	7 %
Demokraten	30 %	55 %	93 %
	100 % (= 43)	100 % (= 27)	100 % (= 29)
Konservative Koalition (Republikaner und Südstaaten-Demokraten)	90 %	74 %	17 %
Nordstaaten-Demokraten	10 %	26 %	83 %
	100 % (= 43)	100 % (= 27)	100 % (= 29)

bezogen auf die Gesamtzahl der Beschäftigten und Wert der Gehaltszahlungen des Pentagon (für Zivilisten und Militärpersonal) im Rechnungsjahr 1972 bezogen auf die Gesamtzahl der Beschäftigten. Der erste Wert ist eine Meßgröße für die Bedeutung von Waffenprogrammen, der zweite für die Bedeutung von Militärbasen. Die Daten für die Berechnungen sind entnommen aus Statistical Abstract of the US 1973, Tabelle 1199 und Congressional Quarterly Weekly Report XXXI, (June 9, 1973), S. 1430 und 1432.

⁷⁰) Es gibt nur wenige Ausnahmen. Die Senatoren Jackson und McGee z.B. stimmen in der Regel „konservativ“ bei außen- und rüstungspolitischen Entscheidungen, aber „liberal“ in der Innenpolitik. (Jackson hat enge Verbindungen zum konservativen Flügel der Gewerkschaftsführung.) Andererseits sind Fulbright und Saxbe „konservativer“ in der Innenpolitik als in der Rüstungspolitik. Detailliertere Informationen stehen in der HSFK, Frankfurt, zur Verfügung.

Verteidigungsausschuß, der Haushaltsausschuß und in Teilbereichen (z. B. Verträge über Rüstungskontrolle) auch der außenpolitische Ausschuß. In diesen Ausschüssen werden die Informationen aus der Bürokratie und von gesellschaftlichen Organisationen verarbeitet und die Entscheidungen des Plenums vorbereitet, zum Teil auch vorweggenommen. Für eine Reihe von Senatoren, vor allem aus der Fraktion der Mitte, sind die Empfehlungen und Vorlagen der Ausschüsse eine wichtige Entscheidungshilfe.

Es zeigt sich, daß in den für die Rüstungspolitik entscheidenden Ausschüssen konservative Senatoren und Senatoren aus überdurchschnittlich rüstungsabhängigen Einzelstaaten überrepräsentiert, liberale Mitglieder der Rüstungsbegrenzungs-Fraktion jedoch deutlich unterrepräsentiert sind. Im außenpolitischen Ausschuß dagegen sind die Liberalen und Senatoren aus unterdurchschnittlich rüstungsabhängigen Einzelstaaten stärker vertreten als ihrem Anteil am Senat insgesamt entspricht. Die Polarisierung zwischen dem konservativ-rüstungsorientierten und dem liberal-diplomatieorientierten Flügel ist also im Entscheidungsprozeß des Senats institutionalisiert.

III. Die Bedeutung der Ergebnisse für eine Sicherheitspolitik, die auf ernst zu nehmende Rüstungsbegrenzungen abzielt

Obwohl die Abstimmungsdaten unter Umständen den Einfluß binnenökonomischer Interessen an Rüstungsausgaben und Waffenprogrammen etwas unterbewerten/— für eine vollkommene Übersicht müßte man Abstimmungen über alle Waffensysteme haben —, so lagen doch für den untersuchten Zeitraum genügend Abstimmungen über wichtige, rüstungspolitische Entscheidungen und Waffenbeschaffungen vor, die zeigen, daß liberale Senatoren auch aus stark rüstungsabhängigen Gebieten im allgemeinen energische Befürworter von unilateralen wie multilateralen Begrenzungen der Rüstung sein können. Die Ergebnisse legen nahe, daß man die wirtschaftliche Bedeutung der Rüstungsproduktion in den USA nicht überschätzen sollte. Die Abhängigkeit einzelner Wirtschaftszweige und Regionen von Rüstungsaufträgen hat einen erkennbaren, aber begrenzten Einfluß. Politisch-ideologische Faktoren spielen eine wesentlich größere Rolle im rüstungspolitischen Entscheidungsprozeß. Es zeigt sich also, daß die Rolle des militärisch-industriellen Komplexes vielfach überbewertet worden ist. Deutlich ist ferner der Zusammenhang zwischen dem politischen Engagement von Entscheidungsträgern für innenpolitische Reformen und eine Begrenzung der Rüstungen. Es fällt auf, daß gerade diejenige Gruppe auf den außenpolitischen Gegner als Feind fixiert ist und eine expansive Rüstungs-

	Aus- schuß	Plenum
<i>Haushaltsausschuß, Unterausschuß für Verteidigung (13 Mitglieder)</i>		
Aufrüstungs-Fraktion	7 (55 %)	43 (43 %)
Mitte	5 (39 %)	27 (27 %)
Rüstungsbegrenzungs-Fraktion	1 (8 %)	29 (29 %)
Senatoren aus Staaten mit überdurchschnittlicher	9 (69 %)	56 (57 %)
unterdurchschnittlicher Rüstungsabhängigkeit (bei einem von zwei Indikatoren)	4 (31 %)	43 (43 %)
<i>Verteidigungsausschuß (16 Mitglieder)</i>		
Aufrüstungsfraktion	9 (56 %)	43 (43 %)
Mitte	5 (31 %)	27 (27 %)
Rüstungsbegrenzungs-Fraktion	2 (13 %)	29 (29 %)
Senatoren aus Staaten mit überdurchschnittlicher	11 (69 %)	56 (57 %)
unterdurchschnittlicher Rüstungsabhängigkeit	5 (31 %)	43 (43 %)
<i>Außenpolitischer Ausschuß (15 Mitglieder)</i>		
Aufrüstungsfraktion	3 (20 %)	43 (43 %)
Mitte	6 (40 %)	27 (27 %)
Rüstungsbegrenzungs-Fraktion	6 (40 %)	29 (29 %)
Senatoren aus Staaten mit überdurchschnittlicher	6 (40 %)	56 (57 %)
unterdurchschnittlicher Rüstungsabhängigkeit	9 (60 %)	43 (43 %)

politik fordert, die in den Bereichen Sozialpolitik und Bürgerrechte eine konservative Position bezieht.

Ein bedeutendes Hindernis auf dem Weg zu wirksamen Begrenzungen der Rüstungen sind irrationale Feindbilder und die konservative Interpretation des strategischen Gleichgewichts durch die Aufrüstungs-Fraktion. Im Kontext der anhaltenden Konkurrenz zwischen den Supermächten und der ständigen technologischen Neuentwicklung von Waffensystemen ist es für die Befürworter von Entspannung und Rüstungsbegrenzungen auf beiden Seiten wesentlich schwieriger, eine internationale Zusammenarbeit zu entwickeln als für die Rüstungsfaktionen, die sich wechselseitig legitimieren. Sicher verwenden die „hardliners“ auf sowjetischer Seite die Argumente und Maßnahmen der „Falken“ und des militärischen Establishments in den Vereinigten Staaten, um ihre Position in der sowjetischen Diskussion über die Rüstungspolitik zu rechtfertigen — möglicherweise mit vergleichbaren Argumenten.

Durch die Wahlen 1974 wurde die Position der Liberalen im Senat zahlenmäßig gestärkt, im Verteidigungsausschuß ist die Rüstungsbegrenzungs-Fraktion jetzt mit vier Senatoren vertreten, den Demokraten Symington (Missouri), Culver (Iowa), Hart (Colorado) — Hart war 1972 McGovern's Wahlkampf-Manager — und Leahy (Vermont). Der Nahost-Krieg 1973, die sowjetische Raketenrüstung und der (perzipierte) Prestige- und Einflußverlust der USA nach der endgültigen Niederlage in Indochina 1975 haben jedoch die politische Position des Pentagon und der Aufrüstungsfraktion gefestigt.

Die USA haben seit SALT I eine Fülle von Weiterentwicklungen und Neuerungen im Bereich der strategischen Rüstung unternom-

men⁷¹⁾. Daß die Vereinbarungen mit der Sowjetunion in Wladiwostok nichts mit Rüstungsbegrenzung zu tun haben, sondern lediglich die weitere Aufrüstung kodifizieren, in Teilbereichen sogar beschleunigen, ist von weiten Teilen der Publizistik, der Wissenschaft und der Öffentlichkeit erkannt worden⁷²⁾. Bei den gegenwärtigen absurden Größenordnungen der nuklearen Vernichtungsmittel gäbe es allerdings genügend Spielraum für Maßnahmen der risikofreien Selbstbeschränkung, wie sie zuletzt der amerikanische Wissenschaftler und frühere Berater Präsident Kennedy's, George Rathjens, gefordert hat⁷³⁾. Um solche Beschränkungen im Nuklearbereich durchzusetzen, bedarf es der politischen Diskussion und Auseinandersetzung. Nur wenn es gelingt, das einseitige Konflikt- und Sicherheitsverständnis der Aufrüstungsfraktion in den USA (und in anderen NATO-Ländern) abzubauen, wird es möglich sein, auch den Diskussionsprozeß in der Sowjetunion (und in anderen Warschauer-Pakt-Staaten) günstig zu beeinflussen. Erst in einem Klima der nuklearen Selbstbeschränkung und der politischen Empathie für den Gegner werden die internen Spielräume für Verhandlungs- und Konzessionsbereitschaft so groß sein, daß es zu wirksameren internationalen Begrenzungen der strategischen Rüstung kommen kann.

⁷¹⁾ Vgl. Center for Defense Information (Hrsg.), U. S. Strategic Momentum, in: The Defense Monitor III, 4 (May 1974).

⁷²⁾ Bernard T. Feld, The Charade of Piecemeal Arms Limitation, in: Bulletin of the Atomic Scientists XXXI, 1 (January 1975), S. 8—16; William Epstein, The Proliferation of Nuclear Weapons, in: Scientific American 232, 4 (April 1975), S. 18—33; International Herald Tribune vom 28. 11., 30. 11./1. 12., 5. 12., 28./29. 12. 1974, 24. 1. und 12. 2. 1975; New York Times vom 4. und 6. 12. 1974.

⁷³⁾ International Herald Tribune vom 30. 4. 1974.

Die militärische Wiederaufrüstung in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg findet hauptsächlich zwei Erklärungen: In der traditionellen Sicht wird sie als das Ergebnis eines durch das Gefühl wechselseitiger Bedrohung angetriebenen Prozesses des Wettrüstens aufgefaßt. Eine kritische Schule innerhalb der neueren Friedensforschung meint dagegen, eine zunehmende Rolle der Innensteuerung bei der Aufrüstung im Ost-West-Konflikt feststellen zu können. Von dieser Kontroverse geht die vorliegende Untersuchung der Rüstungsausgaben von zwölf europäischen NATO-Staaten und der sieben Staaten des Warschauer Pakts in den Jahren 1950 bis 1974 aus. Da der Verteidigungsbereich von äußerst komplexen Organisationen verwaltet wird, hat man mit einem Anstieg der Rüstungsausgaben über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg auch ohne Änderungen in der äußeren Bedrohung zu rechnen. Aktions-Reaktions-Prozesse sind deshalb unmittelbar in den vorliegenden Rüstungshaushalten nicht feststellbar. Die klassische Hypothese von der Reaktivität der Aufrüstung wird deshalb so umformuliert, daß beiderseitige gleichzeitige Abweichungen vom jeweiligen bürokratischen Trend der Militärhaushalte als Anzeichen von Reaktionsprozessen gewertet werden.

Die wichtigsten Ergebnisse der empirischen Analysen sind die überwältigende Rolle des bürokratisch-organisatorischen Trägheitsmoments in sämtlichen untersuchten Staaten einerseits sowie das fast völlige Fehlen von Reaktionsprozessen andererseits. Nur in den fünfziger Jahren kann für einige wenige NATO-Staaten eine gewisse Reaktivität ihrer Rüstungsaufwendungen gegenüber dem Warschauer Pakt nachgewiesen werden. Diese Resultate führen zu der Forderung nach Ansätzen zu einer Rüstungskontrolle von innen heraus. Der zentrale Punkt dabei dürfte eine kritische Überprüfung der Feindbilder und Bedrohungswahrnehmungen sein, die als Grundlage der Fortsetzung der bisherigen Rüstungspolitik dienen. Die Chancen einer derartigen Überprüfung zumindest in den NATO-Staaten steigen in dem Ausmaß, in dem die gegenwärtige Wirtschaftslage verdeutlicht, daß eine fortgesetzte Aufrüstung auf Kosten ziviler Leistungen des Staates gehen muß.

Gert Krell: „Falken“ und „Tauben“ im amerikanischen Senat. Konfliktideologien und ökonomische Interessen als Bedingungsfaktoren der amerikanischen Rüstungspolitik.

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/75, S. 15—31

Innerhalb der Entscheidungseliten im Ost-West-Konflikt gibt es bekanntlich erhebliche Differenzen über die Entscheidungs- und Rüstungskontrollpolitik. In der Bundesrepublik Deutschland ist zwar die „Ostpolitik“ bis heute unstritten, die Rüstungspolitik wird dagegen nach wie vor von einem ungebrochenen Konsens getragen: Rüstungspolitik ist immer noch ein Tabu. Dieser Zustand ist angesichts der Situation in den Vereinigten Staaten, der Führungsmacht des westlichen Bündnisses, verwunderlich. In den USA findet seit einigen Jahren im Kongreß und in einer Reihe von interessierten Organisationen der Öffentlichkeit eine intensive Auseinandersetzung über die Rüstungspolitik und die sozialen Kosten des Wettüstens statt.

Die Debatten und Abstimmungen im Senat über Waffenbeschaffungen, den Rüstungshaushalt und die SALT-Verträge von 1972 sind ein anschauliches Beispiel für den institutionalisierten Konflikt zwischen den „Falken“ und den „Tauben“. Die größte Gruppe (die „Aufrüstungs-Fraktion“) folgt in der Regel den Vorlagen des Pentagon und fordert eine Politik der nuklearen Stärke gegenüber der Sowjetunion. Sie interpretiert den Ost-West-Konflikt nach wie vor in den Schwarz-Weiß-Kategorien des Kalten Krieges. Sie deutet das strategische Gleichgewicht einseitig zuungunsten des Westens und steht Rüstungsbegrenzungs-Abkommen sehr skeptisch gegenüber oder lehnt zumindest jede einseitige Selbstbeschränkung ab. Die „Rüstungsbegrenzungs-Fraktion“ (etwa 30 Senatoren) hat dagegen ein sehr viel differenzierteres Verständnis vom Ost-West-Konflikt. Sie sieht den Rüstungswettlauf als einen wechselseitigen Eskalationsprozeß, der sich von der Konfliktbeziehung schon weitgehend losgelöst und verselbständigt hat. Die „Rüstungsbegrenzungs-Fraktion“ fordert eine Neu-Orientierung der Haushalts-Prioritäten und will deshalb die Aufwendungen für die Rüstung einschränken. Sie ist zu gewissen Maßnahmen der Selbstbeschränkung bereit, um so die Aussichten für wirksamere internationale Begrenzungs-Abkommen zu verbessern. Zwischen diesen beiden Gruppen steht eine sehr heterogene Fraktion der Mitte, die politisch flexibler ist als die Aufrüstungs-Fraktion, sich aber in ihrem Abstimmungs-Verhalten eher konservativ gibt.

Verschiedene statistische Tests zeigen, daß wirtschaftliche Interessen an Rüstungsaufträgen — die in den Diskussionen immer wieder angesprochen werden und auch in einzelnen Abstimmungen deutlich hervortreten — einen erkennbaren, insgesamt aber doch begrenzten Einfluß auf die Rüstungspolitik im amerikanischen Senat ausüben. Politische Faktoren wie Parteizugehörigkeit, der Gegensatz zwischen den Nord- und Südstaaten und die allgemeine liberale oder konservative Einstellung der Senatoren sind weitaus wichtigere Faktoren zur Erklärung der Zugehörigkeit zur Gruppe der „Falken“ oder der „Tauben“ als die unterschiedliche Rüstungsabhängigkeit der Einzelstaaten, die sie vertreten.