

aus politik und zeit geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Ernst-Otto Czempiel

Die Vereinigten Staaten von
Amerika und die Entspannung

K.-Peter Stratmann

Schwächen der NATO-Vertei-
digung und Angriffs-Optionen
des Warschauer Pakts

Friedemann Müller

Sicherheitspolitische Aspekte der
Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen

B 37/77

17. September 1977

Ernst-Otto Czempel, geb. 1927, Dr. phil.; Professor für Auswärtige Politik und Internationale Politik an der Universität Frankfurt. Forschungsgruppenleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt.

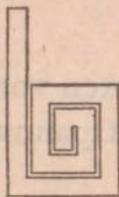
Neuere Buchpublikationen: Friedenspolitik im südlichen Afrika. Eine Strategie für die Bundesrepublik, Mainz und München 1976; (zusammen mit Dankwart Rüstow): The Euro-American System, Frankfurt und Boulder 1976; Südafrika in der Politik der USA, Mainz und München 1977.

K.-Peter Stratmann, geb. 1943; Studium der Politologie, Soziologie und Geschichte in Hamburg und München; Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik in deren Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit in Ebenhausen.

Veröffentlichungen: Vom Autismus kritischer Friedensforschung. Zur Kritik der Kritik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/73; (mit René Herrmann): Limited Options, Escalation, and the Central Region, in: Johan H. Holst/Uwe Nerlich (Hrsg.), Beyond Nuclear Deterrence. New Aims, New Arms, New York 1977.

Friedemann Müller, geb. 1943, Dr. rer. pol.; Studium der Volkswirtschaftslehre in Karlsruhe und Freiburg. Studienjahr an der Moskauer Lomonosow-Universität; wissenschaftlicher Referent im Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen bei München.

Veröffentlichungen: Die Außenwirtschaftstheorie in der Planwirtschaft, Berlin 1975; Aufsätze zu wirtschaftlichen Abhängigkeitsbeziehungen und Verflechtungen zwischen Ost- und Westeuropa.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis 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.

Die Vereinigten Staaten von Amerika und die Entspannung

Menschenrechte und Rüstungspolitik im Ost-West-Konflikt

Der Feldzug für die Menschenrechte, den die Administration Carter begonnen hat, wirft die Frage nach dem Charakter der amerikanischen Entspannungspolitik auf. Die westeuropäischen Verbündeten haben den amerikanischen Präsidenten bei der Londoner Gipfelkonferenz darauf aufmerksam gemacht, daß seine Ziele ehrenwert, seine Mittel aber nicht unbedingt erfolgreich seien. Da man das in Washington seit der Kontroverse Kissinger-Jackson sicherlich auch weiß, stellt sich die Frage, welchen Zweck der amerikanische Präsident verfolgt, wenn er die Menschenrechte so pointiert in den Vordergrund seines Zielkatalogs stellt.

Der Blick in die jüngere amerikanische Geschichte zeigt, daß gerade demokratische Präsidenten sich hohe politische oder moralische Werte in der Außenpolitik als Ziel gesteckt haben. Muß man also Präsident Carters Einsatz für die Menschenrechte in eine Reihe stellen mit Wilsons Weltdemokratisierung, Roosevelts Anti-Faschismus, Trumans Anti-Kommunismus? Steht die amerikanische Außenpolitik vor einer Wende, die sie von der Entspannung weg und wieder zurückführen wird zu einer militanten Politik gegenüber der Sowjetunion, etwa zurück zum kalten Krieg? Schon kann man auch von ernst zu nehmenden Leuten in Amerika hören, daß sich das Land in einer „Vorkriegssituation“ befinde, nicht mehr in einer Nachkriegsperiode¹⁾. Das ist sicherlich übertrieben. Carter hat in seiner ersten maßgebenden außenpolitischen Rede in der Notre-Dame-Universität zwar den Begriff der Entspannung nicht gerade strapaziert, ihren Inhalt jedoch deutlich akzeptiert²⁾. Ihr hat er auch die Menschenrechte eingeordnet in der sehr richtigen Erkenntnis, „daß wir unsere Außenpolitik (nicht) mit rigiden moralischen Lehrsätzen führen können“. Auf der anderen Seite ist gerade die Belgrader Vorkonferenz, die den Fortgang der KSZE diskutierte, von der Administration Carter zu einer Szene der Auseinandersetzung über die Menschenrechte ge-

macht worden. Welchen Stellenwert also hat die Entspannung in der Außenpolitik der USA?

Wer diese Frage beantworten will, kann sich nicht auf eine Analyse der Äußerungen und Stellungnahmen der Exekutive selbst beschränken. Der amerikanische Präsident genießt zwar ein hohes Ansehen, verfügt aber faktisch über wenig eigene Macht. Er ist nicht, wie in Europa, der Exponent einer politischen Partei, auf deren Rückhalt er sich stützen kann; er ist, einmal gewählt, vielmehr der Schnittpunkt politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Interessen, die er austarieren muß. Während die meisten der amerikanischen Präsidenten der Nachkriegszeit infolge ihrer vorangegangenen Tätigkeit im Kongreß wenigstens einen persönlichen und meist auch einen politischen Rückhalt in der Legislative hatten, verfügt Carter nicht einmal darüber. Zudem haben Watergate und Vietnam die Position des Präsidenten auch institutionell geschwächt, vor allem gegenüber dem Kongreß. Seine Außenpolitik wird natürlich deswegen noch nicht zum Spielball inneramerikanischer Interessen, ist keine permanente Resultante aus der Kräftekonstellation des Landes. Diese Kräfte sind aber mächtige Determinanten seines außenpolitischen Verhaltens (von seiner Innenpolitik ganz zu schweigen), in vielen Fällen sind sie sogar dessen Adressaten. Sehr viel häufiger als in Europa wird in den Vereinigten Staaten Außenpolitik aus innerpolitischen Gründen betrieben. Es ist beispielsweise sehr wohl möglich, daß Carters Menschenrechtskampagne mehr darauf abzielt, den rechten Flügel im Innern der Vereinigten Staaten zu befrieden als die Sowjetunion zu einer Anhebung ihres demokratischen Standards zu veranlassen. Jedenfalls muß die inneramerikanische Szene unbedingt mit einbezogen werden, wenn man Aufschluß über die Bedeutung der Carterschen Menschenrechtspolitik gewinnen will. Vorausgeschickt werden muß jedoch eine genauere Bestimmung dessen, was unter Entspannung zu verstehen ist. Sie schafft erst den Bewertungsrahmen, mit dessen Hilfe sich feststellen läßt, ob die amerikanische Administration für oder gegen die Entspannung

¹⁾ So Eugene Rostow, der frühere Under Secretary of State for Political Affairs, *International Herald-Tribune*, 5. 4. 1977.

²⁾ Siehe den Wortlaut in *IHT* 30. 5. 1977, S. 6.

wirkt. Wer Entspannung mit Kooperation gleichsetzt, darunter eine inhaltliche Annäherung zwischen zwei oder mehreren politischen Einheiten versteht, wird die amerikanische Außenpolitik ganz anders bewerten als

der, der die Entspannung für eine schon von Lenin erfundene Fallgrube für den Westen hält. Eine etwas genauere Verständigung darüber, was Entspannung ist und was sie nicht ist, muß also vorangeschickt werden.

I. Der Begriff „Entspannung“

Entspannung bedeutet, wörtlich genommen, nichts anderes, als daß Spannung gesenkt, eventuell sogar völlig beseitigt wird. Worin manifestiert sich Spannung? In der Bereitschaft, für ein Ziel einen bestimmten Satz von Mitteln zu verwenden oder nicht zu verwenden. Geht man davon aus, daß gesellschaftliche Beziehungen prinzipiell Konfliktbeziehungen sind, in denen Gegensätze zwischen zwei Positionen miteinander in Übereinstimmung gebracht werden müssen³⁾, so läßt sich der Grad der Spannung daran ablesen, welche Mittel Konfliktpartner zur Verminderung ihrer Positionsdifferenz einzusetzen bereit sind. Sind dies gewaltsame Mittel, in der Außenpolitik also das Militär, so steigt die Spannung. Ihr oberster Grad ist der Krieg. Er sinkt, wenn die Konfliktpartner andere Formen des Austrags wählen, etwa die wirtschaftliche, die ideologische Auseinandersetzung, Kontroversen, Kompromisse, den Schiedsspruch oder die Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes. Allgemein ausgedrückt: Die Spannung sinkt, je größer der Verzicht auf die Anwendung von Gewalt bei der Regelung von Konflikten ausfällt.

Wichtig dabei ist, daß es keine direkte Korrelation zwischen Konfliktgegenstand und Spannungsgrad gibt. Die zum Austrag eingesetzten Mittel werden nicht vom Konfliktpartner vorgeschrieben, sondern von den Partnern gewählt. Dafür gibt es gerade in der internationalen Politik zahlreiche Beispiele. Die Auseinandersetzung zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten hat seit 1917 ganz unterschiedliche Formen des Austrags gefunden: von der militärischen Intervention der USA⁴⁾ über das problemlose Nebeneinander der dreißiger Jahre; von der Kooperation während des Zweiten Weltkrieges über die Konfrontation des Kalten Krieges bis hin zur partiellen Kooperation in der Periode Nixon. Obwohl sich der Konfliktgegenstand, der

wohl prinzipiell als die Nichtvereinbarkeit zweier Sozialordnungen beschrieben werden muß, über diese sechzig Jahre hin nicht verändert hat, hat er ganz unterschiedliche Austragsformen und damit ganz unterschiedliche Grade von Spannung abgedeckt. Noch anschaulicher ist vielleicht der Konflikt zwischen den Vereinigten Staaten und China. Ohne daß sich an seinen Ursachen auch nur das geringste geändert hätte, haben die Vereinigten Staaten so unterschiedliche Austragsformen wie den Krieg in Vietnam und die seit Nixon herrschende Zusammenarbeit gegen die Sowjetunion fast bruchlos miteinander kombiniert.

Ein letztes Beispiel schließlich aus dem europäischen Bereich: An der Substanz des Konfliktes zwischen der Bundesrepublik und der DDR hat sich seit 1946 nicht das geringste verändert. Die Legitimität der DDR hat nicht zugenommen, statt dessen hat die DDR sogar das Ziel der Wiedervereinigung als Anschluß Westdeutschlands an die sozialistische DDR formuliert⁵⁾. Die Abgrenzung zwischen den beiden deutschen Staaten hat sich weiter verschärft. Dennoch ist der Grad der Spannung gesunken, nicht zuletzt wegen der entschlossenen Gewaltminderungspolitik der sozialliberalen Koalition. Nur ein grobes Mißverständnis kann zu der Auffassung führen, daß die Spannungsminderung etwa den Konflikt aufgeweicht habe. Ein ähnliches Mißverständnis hat in den ersten Jahren der Bundesrepublik zu der Auffassung geführt, die Totalität des Konfliktes erfordere die totale Spannung. Das eine ist so falsch wie das andere. Man kann gerade am Konflikt der beiden deutschen Staaten erkennen, daß gewaltgeminderte Mittel dem Austragen derartiger Konflikte sehr viel dienlicher sind als solche mit einem hohen Gewaltanteil.

Natürlich gibt es Grenzfälle, in denen der Konfliktgegenstand den Austragsmodus bedingt. Ein Angriffskrieg oder die Drohung damit zwingt den Betroffenen, sich auf diesen Grad von Spannung einzustellen, jedenfalls in der Regel. Auch in solchen Fällen sind ge-

³⁾ Zu diesem Konfliktbegriff: E. O. Czempiel, Friede und Konflikt in der Gesellschaftslehre, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/74, S. 7 ff.

⁴⁾ Dazu noch immer hervorragend: George F. Kennan, Amerika und die Sowjetmacht, 2 Bde, Stuttgart 1956.

⁵⁾ Peter Christian Ludz, Deutschlands doppelte Zukunft, München 1974, S. 80 ff., S. 102 ff.

waltschwache, um nicht zu sagen gewaltlose Reaktionen denkbar, wenn auch schwierig⁶⁾). Territorialkonflikte bringen in der Regel von Anfang an einen hohen Spannungsgrad mit sich. Sie sind Konflikte um die Ausübung von Herrschaft, also um die Ausweitung oder Einschränkung von Gewaltverhältnissen. Vergleichbares gilt für Bürgerkriege.

Diese Zuordnung von Konfliktgegenstand und Austragsmodus beruht auf einer höchst konventionellen Betrachtung der Geschichte der internationalen Beziehungen. Gerade weil dieser Maßstab so unkritisch ist, zeigt er besonders deutlich, wie selten der Spannungsgrad auf den Konfliktgegenstand selbst zurückgeführt werden kann. Obwohl es sehr wenige Anlässe gegeben hat, die eine hohe Spannung rechtfertigten, hat das internationale System sich ständig in einem hohen Spannungszustand bewegt. Mag dazu die allgemeine Struktur dieses Systems beitragen, so muß doch vermutet werden, daß nicht der Konfliktgegenstand selbst, sondern Interessen der Herrschenden für das Ausmaß der Spannung ausschlaggebend gewesen sind. Die herrschaftspraktische Bedeutung externer Konflikte ist wenigstens in Umrissen bekannt; sie braucht hier nicht eigens erörtert zu werden⁷⁾. Nur zu häufig wird äußere Spannung erzeugt oder erhöht, damit interne Probleme neutralisiert oder besser gelöst werden können. Der Grad der Spannung hat, so läßt sich hypothetisch formulieren, nur in den wenigsten Fällen seinen Grund im Konfliktgegenstand selbst. Zumeist wird er sehr viel stärker bedingt durch die Entscheidung der Herrschenden, die ihren Interessen folgen.

In erster Annäherung läßt sich also sagen, daß Entspannung nichts anderes bedeutet, als bei unverändertem Fortbestehen des Konfliktes Austragsmittel zu wählen, die einen geringeren Grad von Gewalt enthalten. Einen Konflikt zu entspannen heißt nicht, ihn im Kern aufzuheben oder auch nur zu verändern. Er dauert vielmehr an, kann jederzeit wieder einen höheren Grad von Spannung annehmen. Ein Anschauungsbeispiel dafür ist der Konflikt zwischen China und den Vereinigten Staaten um Taiwan. Er ist seit 1958 im wesentlichen gleichgeblieben, und doch hat sich der Grad der Spannung fundamental verändert. Unter der ‚brinkmanship‘ des amerikanischen Außenministers John Foster Dulles

wurde die 7. amerikanische Flotte als Austragsinstrument eingesetzt. Heute ist es die Konferenzdiplomatie. Der Konflikt kann — für die Gegenwart — als entspannt gelten; er ist keinesfalls gelöst.

Das Beispiel zeigt freilich auch eine weitere Beziehung zwischen Konfliktgegenstand und Spannungsgrad: Langfristig bleibt der Konflikt nicht völlig unbeeinflußt von dem Grad der Spannung, mit dem sein Austragen betrieben wird. Die Bewertung des Konfliktgegenstandes verändert sich; der innenpolitische Konsensaufwand, der sonst für den Einsatz stark gewalthaltiger Mittel erforderlich ist, kann gemindert werden. Auch die Kosten können gemindert werden: Konferenzen sind billiger als Armeen und Flotten. In dem internen Aufwand, den eine politische Einheit für die Bewältigung eines Konfliktes leisten muß, tritt mit der Entspannung also eine Veränderung ein. Ressourcen, die für die Rüstung gebraucht wurden, werden für andere Zwecke frei, jedenfalls teilweise. Davon wird die Konstellation von Interessen und Gruppen betroffen, die bis dahin den hohen Gewaltgrad produziert hatten. Diese Konstellation muß aufgelöst, angepaßt werden, was oft schwierig ist. Wird ein Konflikt bis zu einem solchen Grade entspannt, daß die Veränderung der für ihn vorgesehenen Mittel die bisherige Konstellation von Interessen maßgeblich berührt, so leisten die davon betroffenen Gruppen Widerstand. Er richtet sich gegen die Entspannung, obwohl er eigentlich nur gegen die Aufwandsverteilung im Innern der politischen Einheit gerichtet ist. Die langjährige Ausrichtung einer politischen Einheit auf eine bestimmte Mittelstruktur wird dann zum Hemmnis bei der Veränderung dieser Struktur.

Entspannung als Verminderung des Gewaltelements im Konfliktaustrag ist schließlich teilbar. Sie ist zunächst nur auf den davon betroffenen Konflikt beschränkt; ein „spillover“ tritt nicht notwendigerweise ein. Die Vereinigten Staaten konnten den Vietnamkrieg führen, ohne daß diese Auseinandersetzung ihr Verhältnis zur Sowjetunion maßgeblich beeinträchtigte. Auch kann innerhalb eines Konfliktsystems die Entspannung regional verschieden ausgeprägt sein. Stellvertreterkriege in der Dritten Welt zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten dürften in aller Praxis die Entspannung zwischen diesen beiden Mächten nicht grundlegend beeinträchtigen. Sie würde selbstverständlich aufgehoben, sobald die beiden Staaten unmittelbar in eine militärische Konfrontation eintreten. Beide Seiten bieten daher folgerichtig das Äußerste auf, um den Konfrontationsverzicht, der ihr Verhältnis seit 1956, und vor al-

⁶⁾ Vgl. zu diesem Konzept Theodor Ebert (Hrsg.), Weltpolitik ohne Waffen — Vom passiven Widerstand zur Sozialen Verteidigung, Opladen 1972.

⁷⁾ Vgl. dazu allgemein James N. Rosenau (Ed.), Domestic Sources of Foreign Policy, New York 1967.

lem seit 1962, durchgängig kennzeichnet, unter allen Umständen beizubehalten. Mit ihm läßt sich die Entspannung im zentralen Konflikt weiterführen, ungeachtet der Konflikte in der Peripherie.

Da Entspannung nur als Verminderung des Gewaltelements im Konfliktaustrag zu verstehen ist, also einen relativen Maßstab darstellt, wird sie auch in den unterschiedlichen Weltregionen unterschiedliche politische Prozesse erfassen. Deren Charakter ist nur in Mitteleuropa durch die vorhergehende jahrelange militärische Konfrontation eindeutig bestimmt: Reduzierung des militärischen Elements. In anderen Weltregionen, wo diese Konfrontation in dieser Form nicht stattgefunden hat, kann Entspannung ganz andere Erscheinungsweisen annehmen und sogar eine Verschärfung des Konflikts tolerieren. Dies findet offenbar gegenwärtig in Afrika statt, wo die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion bis vor wenigen Jahren praktisch nicht präsent waren. Es widerspricht keinesfalls „der“ Entspannung, wenn die Sowjetunion die Rivalität zu den Vereinigten Staaten auch in diesen Kontinent trägt. Sofern sie nicht zu militärischen Mitteln greift (wie indirekt in Angola), sondern sich relativ gewaltloser Instrumente bedient (wie in Äthiopien und Somalia), verstößt sie keinesfalls gegen die Entspannung. Kissingers Versuch, einen Widerspruch zwischen der Entspannung und dem sowjetischen Auftreten in Angola zu konstruieren, war daher nur teilweise überzeugend. Da der Konflikt zwischen Ost und West weitergeht, kann er selbstverständlich auch ausgedehnt werden. Solange in den dazu eingesetzten Mitteln das Element der Gewalt nicht angehoben wird, ist der Prozeß der Entspannung davon nicht betroffen.

Von hier aus wird noch einmal einsichtig, daß Entspannung keinesfalls bedeutet, den Konflikt einzuschränken oder gar aufzuheben. Sie ist, streng genommen, nicht identisch mit der Koexistenz, die weit über die Entspannung hinausgeht. Koexistenz als Prozeßmuster des internationalen Systems bedeutet, das Nebeneinander der Konfliktpartner durch Kompromisse zu ermöglichen⁸⁾. Davon kann in der Entspannung keine Rede sein, jedenfalls zunächst nicht. Erst wenn ihr Grad so weit fortgeschritten ist, daß auch die ideologische Subversion oder die wirtschaftliche Dominanz als Mittel des Konfliktaustrags nicht mehr akzeptiert werden, wenn der Grad der Gewalt also noch weiter gesenkt werden soll, bleibt nur noch der Kompromiß als Form des Konfliktaustrags übrig. Das Prozeßmuster

⁸⁾ Czempiel (Anm. 3), S. 8 f.

der Macht, das in der Entspannung charakteristisch bleibt, wird dann in das der Koexistenz verändert, das auf den Kompromiß in der Sache angewiesen ist.

Bis dahin hat es aber im Ost-West-Konfliktsystem noch gute Weile. Die beiden Gesellschaftssysteme verstehen sich als durchweg antagonistisch und werden es wohl auf absehbare Zeit auch bleiben.

Dies schließt nicht aus, daß in einigen Konfliktbereichen das Muster der Koexistenz, eventuell sogar der Kooperation, erreicht wird. Entspannung ist nicht nur regional, sie läßt sich auch nach Bereichen segmental differenzieren. Auf dem Gebiet von Wirtschaft, Verkehr oder Kultur kann die Entspannung weit über das Durchschnittsmaß hinausgetrieben werden, ohne daß sich am Konflikt selbst etwas Substantielles ändert. Das funktionalistische Konzept der internationalen Politik zeigt hier seine Grenze⁹⁾.

Im Ost-West-Konflikt, und vor allem zwischen den Supermächten, stellt die Entspannung als Verminderung des Gewaltelements im Konfliktaustrag einen Prozeß dar, der regional und segmental ganz verschieden ausfallen kann, generell jedoch durch eine relativ zum vorhergehenden Zustand feststellbare Minderung des Gewaltelements gekennzeichnet sein muß. Selbst eine Profilierung des Konfliktes steht der Entspannung nicht im Wege, solange mit dieser Profilierung nicht eine Anhebung des Gewaltelements verbunden wird.

Mit einem solchen Verständnis von Entspannung läßt sich die Kampagne Carters für die Menschenrechte durchaus vereinbaren. Freilich frischt sie den Konflikt auf, der im Zeichen des von Nixon/Kissinger gepflegten Großmächte-Duopols schon etwas verblaßt schien. Dem Euro-Kommunismus, der trotz aller realpolitischen Differenzen Moskau nähersteht als Washington, die Forderung nach den Menschenrechten entgegenzusetzen, also die kommunistische Ideologie erneut mit der bürgerlichen Forderung nach Freiheitsrechten zu konfrontieren, wird so durchaus plausibel. Die Wiederbelebung der ideologischen Auseinandersetzung ist zwar keine Friedenspolitik in dem von mir definierten Sinne, dafür ist sie zu offensiv¹⁰⁾. Sie wird auch die Lage in

⁹⁾ Zu diesem Konzept siehe A. J. R. Groom und P. Taylor (Hrsg.), *Functionalism, Theory and Practice in International Relations*, London 1975.

¹⁰⁾ Friedenspolitik könnte nur die Strategie der „gewinnfreien Werbung“ anwenden, also auf die Wirkung der eigenen Problemlösungen vertrauen; näheres dazu bei E. O. Czempiel, *Schwerpunkte und Ziele der Friedensforschung*, Mainz und München 1972, S. 95 ff.

den sozialistischen Staaten nicht verändern, weil sie sich strategisch längst nicht auf der Höhe bewegt, die die deutsche Ostpolitik und die Kissingersche Emigrationspolitik schon erreicht hatten. Im Westen aber hat Präsident Carter durchweg Zustimmung gefunden und damit ein ihm sicher wichtiges Ziel erreicht: der bürgerlichen Gesellschaft erneut ein ‚sense of purpose‘ in der Auseinandersetzung mit dem sozialistischen Lager zu vermitteln.

Solange diese Konfliktprofilierung das Gewaltpotential, die Rüstung und die Bereitschaft zu ihrem Einsatz nicht erhöht, ist sie mit der Entspannung ohne weiteres vereinbar. Sie wird zwar die amerikanischen Beziehun-

gen zur Sowjetunion beeinträchtigen und Verhandlungen erschweren¹¹⁾, aber sie hebt die Entspannung nicht auf. Präsident Carter hat immer wieder darauf hingewiesen, daß es keine ‚linkage‘ zwischen den Menschenrechten und anderen issues, etwa der Rüstungskontrolle gebe. Er hat sich Ende Juni gegen den B-1-Bomber entschieden und damit verdeutlicht, daß sein Eintreten für die Menschenrechte nicht identisch ist mit der Legitimation von Rüstung. Dennoch liegt hier eine Ungewißheit: Wird es Carter auf Dauer gelingen, den Konflikt zu verdeutlichen und das Verständnis davon zu verbreiten und trotzdem das militärische Austragspotential nicht zu erhöhen, ja sogar zu senken?

II. Der Prozeß der Entspannung

Um diese Frage beantworten zu können, muß man die bisherige Entspannungspolitik der USA wenigstens kurz analysieren. In der Regel wird ihr Beginn auf das Jahr 1969 und den Regierungsantritt des Präsidenten Nixon und seines Sicherheitsberaters und späteren Außenministers Kissinger datiert. Beide haben sicherlich als große Baumeister der Entspannung zu gelten; sie sind aber nicht deren Architekten und schon gar nicht deren Erfinder gewesen. Genauer schon trifft die Datierung der Entspannung auf die Raketenkrise vom Herbst 1962 zu¹²⁾; sie kann jedoch gleichfalls nicht als der Beginn der Entspannungspolitik der Vereinigten Staaten gelten. Sie begann vielmehr bereits 1955, jedenfalls im Zentralbereich des Ost-West-Konfliktes in Mitteleuropa und in den Beziehungen zwischen den beiden Weltführungsmächten. Dafür gibt es keinen besseren Zeugen als Konrad Adenauer¹³⁾.

Mit dem Abschluß der Teilung Europas durch die Einfügung der beiden deutschen Teilstaaten in das jeweilige Hegemonialsystem war die Auseinandersetzung zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion über die Nachkriegsregelung zu einem gewissen Abschluß gekommen. Soweit die Hochspannung während des Kalten Krieges instrumental für die Teilung verwandt worden war, konnte sie nun gesenkt werden. Nicht umsonst fand 1955 das erste Ost-West-Gipfeltreffen statt. Bun-

deskanzler Adenauer, der die Machtposition der Bundesrepublik auf die hohe Spannung zwischen Ost und West gegründet und darin auch sein Ziel der Wiedervereinigung plazierte hatte, bemühte sich intensiv, den Fortgang der Entspannung zu verhindern. Er stellte ein Junktim mit der Wiedervereinigung Deutschlands auf und war damit teilweise erfolgreich. Die Disengagement-Pläne, wie sie auch von dem damaligen britischen Premierminister Eden unterstützt worden waren, kamen zu den Akten. Nichtsdestoweniger hatte der Prozeß der Entspannung zu diesem Zeitpunkt begonnen. Auch der Begriff war schon vorhanden, sei es als „relaxation of tensions“¹⁴⁾, sei es als „détente“¹⁵⁾. Begriff und Sache überstanden die Spannungen um Berlin, wo bereits die Genfer Außenministerkonferenz von 1959 und die Agententheorie des amerikanischen Außenminister Dulles ausgewiesen hatten, wie stark das amerikanische Interesse an Entspannung die Berücksichtigung positionsbedingter Forderungen des westdeutschen Verbündeten überwog. Der Bau der Berliner Mauer 1961, so sehr er vom Westen zu Recht verurteilt worden ist, konnte dennoch den Fortgang der Entspannung in Mitteleuropa nicht verhindern. Trotz dieser Krise gingen die Diskussionen zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion weiter¹⁶⁾.

Die kubanische Raketenkrise vom Herbst 1962 muß in diesem Zusammenhang als Katalysator, als Beschleuniger für das Entspan-

¹¹⁾ Darüber ist sich Präsident Carter durchaus im klaren; vgl. IHT 27. 6. 1977, S. 1.

¹²⁾ So James A. Nathan, *The Missile Crisis: His Finest Hour Now*, in: *World Politics*, 27, 2, Januar 1975, S. 256 ff.

¹³⁾ Konrad Adenauer, *Erinnerungen 1955—1959*, Frankfurt 1969, S. 155.

¹⁴⁾ Wolfram F. Hanrieder, *West German Foreign Policy, 1949—1963*, Stanford 1967, S. 174.

¹⁵⁾ James L. Richardson, *Germany and the Atlantic Alliance*, Cambridge/Mass. 1966, S. 357.

¹⁶⁾ Arthur M. Schlesinger, *Die Tausend Tage Kennedys*, Bern und München 1966², S. 425 f.

nungsinteresse gelten. Sie bewies, daß den beiden Supermächten nur die Alternative zwischen Atomkrieg und Entspannung blieb. Sie zeigte gleichzeitig, daß der militärische Konfrontationsverzicht als Zentrum einer gewaltmindernden Entspannungspolitik nicht auf Europa beschränkt werden, sondern praktisch in der ganzen Welt durchgehalten werden mußte. Die Notwendigkeit dazu hatte sich schon 1956, zur Zeit der Suezkrise, ergeben¹⁷⁾. Jedenfalls hatte es die Sowjetunion bei Drohungen belassen, so auch wenige Jahre später in der Kongo-Krise. Die Raketenkrise demonstrierte dann 1962, wie gefährlich jedes direkte militärische Engagement der beiden Supermächte überall in der Welt sein konnte¹⁸⁾; die Praxis von 1956 entwickelte sich zur Maxime.

Für die Vereinigten Staaten wurde jedenfalls klar, daß es ihr oberstes Ziel sein mußte, den Krieg mit der Sowjetunion zu vermeiden. Dementsprechend änderte sich die amerikanische Strategie fundamental. *Flexible response* trat an die Stelle der massiven Abschreckung¹⁹⁾; das Ziel der Kriegsvermeidung wurde nicht mehr ausschließlich der Abschreckung durch die militärische Zusammenarbeit mit den Verbündeten in der NATO, sondern zunehmend auch der direkten Verständigung mit der Sowjetunion anvertraut²⁰⁾. Das Inter-

esse, die Entspannung im Sinne der Verminderung des Gewaltelements im Konfliktausgang zumindest in Europa so weit wie möglich zu sichern, führte zu einem System der partiellen Kooperation der Supermächte in Europa. Auf dem Gebiet der entscheidenden Nuklearwaffen wurde dieses System sogar zum Duopol weiterentwickelt.

Diese begrenzten Einschübe eines die Entspannung merklich übersteigenden Verhaltens haben den generellen Charakter des Konfliktes jedoch in keiner Weise verändert. Sie haben nur die Entspannung sichergestellt — eben den Verzicht auf den Einsatz militärischer Gewalt. Diesem Verzicht wurden auch die jeweiligen Alliierten eingeordnet, vorrangig die beiden Teile Deutschlands. Die Sowjetunion kontrollierte praktisch die Außenpolitik der DDR; Präsident Kennedy drängte sehr stark auf die Regierung Adenauer, sich der Entspannung anzupassen²¹⁾. Er hatte freilich nicht sogleich Erfolg damit. Erst mit der Großen Koalition von 1966 und definitiv wie aktiv erst seit der sozialliberalen Koalition von 1969 hat sich die Bundesrepublik in den Spannungstrend der beiden Supermächte eingefügt. Die Ost-Politik Willy Brandts mit ihren verschiedenen Vertragswerken fundamentierte die Entspannung, insofern sie die gefährlichsten Territorialprobleme entschärfte.

III. Entspannung und Vietnam-Krieg

Dieses Bild einer konsistenten und konsequenten Entspannungspolitik der Vereinigten Staaten wird durch den Vietnam-Krieg gestört. Er ist nicht leicht zu erklären, weder mit der offiziellen Version der Erfüllung von Bündnisverpflichtungen²²⁾ noch mit einer ka-

pitalismuskritischen Version²³⁾. In strukturfunktionaler Sicht stellt er in jeder Weise eine Abweichung von den Interessen und Traditionen der Vereinigten Staaten dar²⁴⁾. Er war, was heute auch hohe Entscheidungsträger der Vereinigten Staaten aus der damaligen Zeit zugeben, „ein Fehler“²⁵⁾.

Der Vietnam-Krieg hatte keine Basis in der Struktur der amerikanischen Gesellschaft, lief ihr vielmehr zuwider. Dies wurde sofort deutlich, als maßgebende Gruppen der amerikanischen Gesellschaft vom Krieg betroffen wurden, vornehmlich die Studenten. Richard Nixon und vor allem Henry Kissinger bekamen

¹⁷⁾ Einzelheiten bei E. O. Czempel, Grundzüge der Weltpolitik, in: J. Mück (Hrsg.), Internationale Politik, Wiesbaden 1970, S. 61 f.

¹⁸⁾ Robert F. Kennedy, Dreizehn Tage, Darmstadt 1974, S. 98 ff.

¹⁹⁾ Manfred Knapp, Zum Stand der Forschung über die deutsch-amerikanischen Nachkriegsbeziehungen, in: derselbe (Hrsg.), Die deutsch-amerikanischen Beziehungen nach 1945, Frankfurt 1975, S. 44 ff.

²⁰⁾ Dieter Dettke, Allianz im Wandel. Amerikanisch-Europäische Sicherheitsbeziehungen im Zeichen des Bilateralismus der Supermächte, Frankfurt 1976, S. 41 ff., S. 179 ff.

²¹⁾ Roger Morgan, Washington und Bonn. Deutsch-amerikanische Beziehungen seit dem Zweiten Weltkrieg, München 1975, S. 109 ff.

²²⁾ Vgl. das Memorandum des State Department vom 8. 5. 1965: Legal Basis for United States Actions against North Vietnam, in: US Congress 89/2, Committee on Foreign Relations Senate: Background Information relating to Southeast Asia and Vietnam, Washington 1966, S. 199—202.

²³⁾ David Horowitz, Kalter Krieg. Hintergründe der US-Außenpolitik von Jalta bis Vietnam, 2 Bde, Berlin 1969.

²⁴⁾ Dazu Werner Link, Das Konzept der friedlichen Kooperation und der Beginn des kalten Krieges, Düsseldorf 1972, passim.

²⁵⁾ Außenminister Vance in: U. S. Congress 95/1, Committee on Foreign Relations, Senate: Vance Nomination, Hearings, Washington 1977, S. 15.

²⁶⁾ Zur Nixon-Doktrin vgl. Dettke (Anm. 20) S. 81 ff.

den Widerspruch zu dieser Interessenstruktur zu spüren und beendeten den Krieg. Damit wird der Modus dieser Beendigung nicht unkritisch akzeptiert, weder die Ausweitung des Krieges nach Kambodscha noch die Bombardierung Nordvietnams. Es wird lediglich festgestellt, daß Kissinger und Nixon auf die Unvereinbarkeit dieser militärischen Intervention mit dem amerikanischen Basisinteresse reagiert haben.

Die Nixon-Doktrin, die die Politik des beschränkten Engagements erneut zum Prinzip der amerikanischen Außenpolitik erhob²⁶⁾, wies den Vietnam-Krieg eindeutig als Abweichung vom Strukturinteresse der amerikanischen Außenpolitik aus. Entspannung wurde erneut zum Kennwort der Administration Nixon-Kissinger. Das amerikanisch-sowjetische Gipfeltreffen vom Sommer 1972 setzte das Zeichen, in dem Präsident Nixon seinen Erdrutsch-Wahlsieg im Herbst des Jahres gewinnen konnte. Ein Jahr später wurde das Interesse an der Verminderung des Gewaltelements im Konfliktaustrag so weit verdichtet, daß sich die USA und die Sowjetunion über Maßnahmen zur Verhinderung eines Atomkrieges verständigen konnten²⁷⁾.

Dem amerikanischen Kongreß ging diese Entspannungspolitik einerseits nicht weit genug, andererseits zu weit. Er erkannte sehr richtig, daß der Krieg in Vietnam nicht nur ein zufälliges Malheur der amerikanischen Außenpolitik war, sondern seine Wurzeln auch im Verfall des amerikanischen Regierungssystems hatte. Der Griff zur militärischen Gewaltanwendung lag um so näher, je mehr sich der amerikanische Präsident von seiner Bindung an den Kongreß und die Verfassung entfernte und zum „imperialen Präsidenten“ wurde²⁸⁾. Wenn es noch eines Beweises für diesen Verfall bedurfte hätte, so lieferte ihn Watergate. Nixon wurde praktisch abgesetzt; die *War Powers Act* legte den außenpolitischen Bewegungsmöglichkeiten des Präsidenten enge (wenn auch nicht allzu enge) Zügel an²⁹⁾. Der Kongreß entschärfte das präsidentielle Instrument der *executive agreements*³⁰⁾: der Senat erzog im Sommer 1977 sogar die Möglichkeit, solche Abkommen per einfachem Geschäftsordnungsantrag in einen ratifizierungs-

bedürftigen Vertrag umzuwandeln³¹⁾. Auch bei der Ausführung der Außenpolitik möchte der Kongreß jetzt gehört werden, bis hin zu den eindeutig dem Präsidenten als dem Oberkommandierenden zustehenden Entscheidungen über Truppenverlegungen³²⁾.

Soweit von der Entspannung der direkte Einsatz des amerikanischen Militärs betroffen war, ging der Kongreß mit dem Präsidenten einig, ging sogar über ihn hinaus. Ford und Kissinger bekamen dies 1976 zu spüren, als sie militärische Hilfe in Angola erwogen: Der Kongreß weigerte sich. Er weigerte sich aber interessanterweise auch, die positiven Maßnahmen zu unterstützen, mit denen Nixon und Kissinger ihre Entspannungspolitik gegenüber der Sowjetunion ausgestattet hatten. Eine konservative Mehrheit im Kongreß stornierte nicht nur den Handelsvertrag zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion, indem sie mit dem Jackson/Vanik-Amendment die Gewährung der Meistbegünstigungsklausel an eine erweiterte Emigrationserlaubnis für sowjetische Juden band und mit dem Stevenson-Amendment die Kredite der Export-Import-Bank so lange versagte³³⁾. Der Kongreß versagte sich auch, was wichtiger ist, einer weiteren Kürzung von Gewaltmitteln im Rahmen der SALT-Verhandlungen.

Die Legislative bewies damit deutlich, daß sie zwar auf den Krieg verzichtet, aber deswegen die Entspannung inhaltlich keineswegs akzeptiert hatte. Die meisten Abgeordneten interpretierten die Auseinandersetzung mit der Sowjetunion nach wie vor als einen militärischen Konflikt. Ihm war zwar durch den Konfrontationsverzicht die letzte Konsequenz genommen, doch lag darin keine Sicherheit. Sie wurde vielmehr erst durch die entsprechende Hochrüstung der USA geboten. Zu ihrer Verminderung war der Kongreß nicht bereit.

Daß hierin ein Widerspruch zur Entspannung lag, wurde durch den Vietnam-Krieg praktisch acht Jahre lang verdeckt, denn dieser rechtfertigte die Hochrüstung. Diese Funktion entthob den Kongreß der Notwendigkeit, sich der Entspannung anzupassen. Sie konnte infolge des Krieges beibehalten und dennoch gleichzeitig der Entspannungsprozeß mit der Sowjetunion vorangetrieben werden.

²⁷⁾ Wortlaut des Abkommens vom 23. 6. 1973 in: *Amerika-Dienst*, Nr. 24, 27. 6. 1973.

²⁸⁾ Arthur M. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, Paperback, New York 1974.

²⁹⁾ P. L. 93—148, 87 Stat. 555, 7. 11. 1973.

³⁰⁾ Der Präsident muß diese Abkommen, auch die geheimen, innerhalb von zwei Monaten dem Congress vorlegen, P. L. 92—403, 86 Stat. 619, 22. 8. 1972.

³¹⁾ Darauf zielt die sogenannte Clark-Resolution ab; vgl. Text und Begründung in: U. S. Congress, 94/2, Committee on Foreign Relations: *Treaty Power Resolution, Hearings*, Washington 1976, S. 3 ff.

³²⁾ Vgl. die Diskussion über den amerikanischen Truppenrückzug aus Korea, IHT 18./19. 6. 1977, S. 1.

³³⁾ Trade Act of 1974, P. L. 93—618. Export-Import Bank Act of 1945, as amended, P. L. 93—646.

Dieser Ausweg verlief mit dem Ende des Krieges. Spätestens jetzt war die Anpassung der amerikanischen Mittelstruktur an die Entspannung erforderlich, innenpolitisch sogar unvermeidlich. Interessanterweise aber setzte zu diesem Zeitpunkt in den USA eine beträchtliche Kampagne gegen die Entspannung ein. Unter Hinweis auf die Aufrüstung der Sowjetunion kritisierte Schlesinger die SALT-Verhandlungen Fords und Kissingers und versuchte, die Rüstung gegen die Entspannung zu immunisieren³⁴⁾. Zwar konnte Ford Schlesinger schließlich entlassen, sein Nachfolger Rumsfeld setzte aber nicht nur Schlesingers Linie fort, er verdeutlichte sie noch. Er alarmierte die Legislative ständig mit neuen und geheimen Informationen über die Rüstung der Sowjetunion³⁵⁾. Während des Wahlkampfes

1976 schien es sogar, als würde der Widerspruch zwischen Entspannung und Hochrüstung zu Lasten der Entspannung aufgelöst: Präsident Ford sah sich gezwungen, den Begriff aus seinem Wortschatz zu streichen. Diese Vorgänge lassen darauf schließen, daß dem Fortgang der Entspannung in den USA offensichtlich eine strukturelle Barriere vorliegt. Die in den fast dreißig Jahren der Auseinandersetzung mit der Sowjetunion gewachsenen Einstellungen, Kräftekonstellationen und Interessenkoalitionen lassen sich nicht so schnell auflösen oder umstellen. Sie wehren sich gegen jede Veränderung und produzieren immer wieder die ihre Existenz rechtfertigenden Entscheidungen und Szenarios.

IV. Entspannung und gesellschaftliche Struktur

1. Militär und Konservative

Die amerikanische Gesellschaft hat in den Jahren nach 1945 eine beträchtliche Veränderung durchgemacht. Mit der Übernahme der Position einer Weltführungsmacht war sie gezwungen, ihre Verteilungs- und Entscheidungsprozesse auf die Verwirklichung dieser Rolle auszurichten. Dadurch wurden gesellschaftliche Formationen geschaffen, die es vorher in den Vereinigten Staaten nicht gegeben hatte. Die wichtigste davon ist zweifellos das Militär. Bis 1939 mit nur geringem politischem Einfluß ausgestattet³⁶⁾, wurde das Militär nach 1947 und 1949 einer der wichtigsten, ausschlaggebenden Faktoren im politischen Entscheidungsprozeß der Vereinigten Staaten. Der Verteidigungsminister war — und ist — der wichtigste Berater des Präsidenten in Fragen der nationalen Sicherheit. Über ihn kann der Präsident seine Befehle unmittelbar an das Militär richten³⁷⁾. Es blieb nicht aus, daß das Militär sich an diese überragende Rolle gewöhnte und sie nicht aufzugeben bereit ist. Es erhielt zeitweise mehr als 50 % des Budgets, 1975 waren es immerhin noch 27,2 %³⁸⁾. Das Pentagon ist die größte Behörde in der amerikanischen Regierung; es

ist, ausgestattet mit Geheimdiensten und einem außenpolitischen Zentrum, beinahe autark³⁹⁾. Es darf kaum Wunder nehmen, daß seine Analysen, Einschätzungen und Optionen Vorrang im amerikanischen Entscheidungsprozeß genießen, wenn nicht sogar den Ausschlag geben. Das Denken der Militärs — das militärische Denken — nimmt im amerikanischen außenpolitischen Entscheidungsprozeß dementsprechend einen großen Platz ein.

Solches Denken findet sich natürlich nicht nur bei den Militärs. Wie die Pentagon-Papiere zeigen, haben Zivilisten häufig militärischer gedacht als die Militärs selbst. Die Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses wird von Konservativen und dem rechten Flügel der Zentristen gehalten. Sie denken in Kategorien der bewaffneten Auseinandersetzung und setzen sich für eine militärische Überlegenheit der USA ein⁴⁰⁾. Nur auf dieser Basis halten sie Entspannung für möglich, ohne daß ihnen der Widerspruch bewußt würde. In der 94. Legislaturperiode wurde der liberale Flügel zwar durch zahlreiche neue und junge Abgeordnete verstärkt; der Kongreß blieb in Sachen Rüstung jedoch konservativ⁴¹⁾. Auch an den Universitäten und in der Öffentlichkeit gibt es zahlreiche Gruppen, die

³⁴⁾ James R. Schlesinger, Annual Defense Department Report, Fy 1975, Washington 4. 3. 1974, S. 2 und passim.

³⁵⁾ Rowland Evans und Robert Nowak, Pentagon's „Show and Tell“, IHT, 25. 1. 1977.

³⁶⁾ Vgl. Vincent Davis, The Admirals Lobby, Chapel Hill 1967, S. 5 f.

³⁷⁾ C. W. Borklund, The Department of Defense, Praeger, New York 1968.

³⁸⁾ Statistical Abstract of the United States, 1975, S. 314.

³⁹⁾ Aus der zahlreichen Literatur zu den Geheimdiensten vgl. V. Marchetti und V. D. Marks, CIA, Stuttgart 1974.

⁴⁰⁾ Gert Krell, Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle. Die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen im SALT in den USA 1969—1975, Frankfurt 1971, S. 136 f.

⁴¹⁾ Congressional Quarterly, 20. 11. 1976, S. 3211.

in der militärischen Stärke das wichtigste Instrument amerikanischer Außenpolitik sehen. Der American Security Council, vornehmlich mit pensionierten Generalen und Admiralen besetzt, ist seit langem ein eloquenter Anwalt militärischer Stärke der USA, ein Warner vor der Entspannung⁴²⁾. 1974 hat sich eine *Coalition for a Democratic Majority* gebildet, deren *Foreign Policy Task Force* gegen die Entspannung votiert⁴³⁾. Der Vorsitzende ist der frühere stellvertretende Außenminister Eugene V. Rostow; im Komitee sitzen immerhin so prominente Politiker wie George W. Ball oder Wissenschaftler wie Samuel P. Huntington. Wissenschaftler arbeiten auch im *National Committee on American Foreign Policy* mit, das sich mit dem Nahen Osten, aber auch mit der Entspannung beschäftigt⁴⁴⁾. Kein Geringerer als Hans J. Morgenthau war zeitweise im Direktorium dieses Komitees. Auch prominente Sozialwissenschaftler, wie etwa Rummel, zählen zu den öffentlichen Warnern⁴⁵⁾. Wenn es darum geht, ihren Stimmen Gehör in der amerikanischen Gesellschaft zu verleihen, finden sie beim Senator Jackson, dem Vorsitzenden des Abrüstungsunterausschusses des Senats, immer eine helfende Hand⁴⁶⁾.

Schließlich dürfen unter den Entspannungsgegnern auch die Gewerkschaften nicht vergessen werden. Unter Führung von Georg Meany waren und sind sie gegenüber der Entspannung überaus kritisch eingestellt⁴⁷⁾. Mit ihrem Anti-Kommunismus reagieren sie noch immer auf ihre kommunistische Unterwanderung in den dreißiger Jahren; gleichzeitig haben sie selbstverständlich auch die Arbeitsplatzinteressen ihrer Mitglieder im Auge. Schließlich vertreten sie eine Tradition, in der sie eine Generation lang die stärksten Stützen des Westens in der Auseinandersetzung mit der Sowjetunion gewesen sind⁴⁸⁾.

⁴²⁾ Er spricht vor allem die Reservisten an, darunter wieder besonders die Offiziere.

⁴³⁾ Vgl. z. B. ihr statement vom 31. 7. 1974: *The Quest for Détente*, Washington, Mimeo.

⁴⁴⁾ Vgl. z. B. die Broschüre des ersten Symposiums dieses Komitees: *The Middle East and Détente, A Rational Alternative to Current U. S. Policy*, Washington 1974.

⁴⁵⁾ Rudolph I. Rummel, *Peace endangered. The Reality of Détente*, London 1976.

⁴⁶⁾ Er publiziert gern ihre Stellungnahmen, vgl. etwa: U. S. Congress 93/2, Committee on Armed Services, Senate: *Détente: An Evaluation*, Washington 1974.

⁴⁷⁾ Vgl. etwa das AFL-CIO Statement: Außenpolitik und Verteidigung, in: AFL-CIO: *Freigewerkschaftliche Nachrichten*, 31, 5, Mai 1976, S. 1 f.

⁴⁸⁾ Dazu Philip Taft, *Gewerkschaftliche Außenpolitik. Das Beispiel der amerikanischen Gewerkschaften*, Köln 1975, S. 62 ff., S. 124 ff.

Die Liste der entspannungsfeindlichen Gruppen, Institute und Einzelpersonen ließe sich verlängern. Sie ist keineswegs eine neue Aufzählung des militärisch-industriellen-akademischen-gewerkschaftlichen Komplexes. Es ist inzwischen nachgewiesen worden, daß dieser Komplex die amerikanische Rüstungspolitik nicht erklären kann⁴⁹⁾, geschweige denn die amerikanische Entspannungspolitik. Dies gilt vor allem für die Wirtschaft. Die Zahlen von der Rüstungsabhängigkeit der kapitalistischen Wirtschaft haben sich nicht bestätigt.

Vielmehr wird man davon auszugehen haben, daß dreißig Jahre einer großenteils militärisch interpretierten Auseinandersetzung mit der Sowjetunion in den Vereinigten Staaten ein politisches, gesellschaftliches Verhaltensmuster hervorgebracht haben, das sich nicht leicht beeinflussen, geschweige denn verändern läßt. Solche Verhaltensweisen, die über eine bestimmte Zeit hin einem nachweisbaren Zweck gedient haben, bleiben auch erhalten, wenn dieser Zweck nicht mehr existiert⁵⁰⁾. Das Theorem macht zumindest verständlich, daß diejenigen Gruppen in den Vereinigten Staaten, deren Haltung, Existenz und Karriere bisher vornehmlich auf die Auseinandersetzung mit der Sowjetunion gerichtet waren, in dem Moment Widerstand leisten, in dem die Entspannungspolitik der Vereinigten Staaten ihre Position zu beeinträchtigen droht.

Dies war so lange nicht der Fall, wie die Entspannungspolitik durch den Vietnam-Krieg quasi kompensiert wurde. Es ist aufschlußreich, daß die Entspannungsgegner in der zweiten Hälfte der sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre, als die Sowjetunion nachweisbar stark aufrüstete, keinen großen Protest angemeldet haben. Kritik wurde erst laut, als mit dem Ende des Vietnam-Krieges abzusehen war, daß die Fortführung der Entspannungspolitik sich auf die Konstellation der Interessen auswirken könnte. Immerhin sanken die Militärausgaben nicht nur relativ zum Gesamtbudget (von 40,3 % 1970 auf 27,2 % 1975); sie sanken auch absolut: von 133,1 Mrd. Dollar auf 85 Mrd. Dollar in der gleichen Zeit⁵¹⁾. Wenn auch durch diese Kürzungen die Substanz nicht betroffen war — die Personalausgaben stiegen sogar ebenso wie die für die Forschung an, die Ausgaben

⁴⁹⁾ Gert Krell, *Zur Theorie der Rüstungsdynamik im Ost-West-Konflikt*, in: PVS 17, 4, Dezember 1976, S. 437 f.

⁵⁰⁾ Joseph A. Schumpeter, *Zur Soziologie der Imperialismen*, in: *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 46, 1919, S. 1 ff.

⁵¹⁾ *Statistical Abstract of the United States*, 1975, S. 314.

für Waffenkäufe fielen nur unwesentlich ⁵²⁾ —, so war doch die Tendenz insgesamt fallend.

Das war politisch zwangsläufig: Nach dem Vietnam-Krieg dominierte die Entspannung als das maßgebende Muster und gab denjenigen Auftrieb, die die eigentlichen Prioritäten der USA in ihrer Sozial- und Wirtschaftspolitik sahen ⁵³⁾. Es gab keinen Grund mehr, Rüstung und Militär im gleichen Maße auszustatten wie bisher. Zwar war mit dem Vietnam-Krieg nicht der Ost-West-Konflikt beendet worden, er wurde nicht einmal beeinflusst. Aber die Mittelkombination war betroffen. Bei verminderter Wahrscheinlichkeit einer bewaffneten Auseinandersetzung konnte das Militär in der Mittelzuweisung weiter benachteiligt werden; dagegen reagierten Militär und Konservative.

Hier liegt ein sehr schwieriges Steuerungsproblem der amerikanischen Gesellschaft vor. Sie ist durch die generationenlange Auseinandersetzung mit der Sowjetunion strukturell deformiert. Um ihre ursprüngliche freiheitliche Struktur wiederzugewinnen, müßte sie den Einfluß des Militärs auf den Entscheidungsprozeß mindern, müßte sie den wirtschaftlichen Interessen und politischen Zielen Vorrang einräumen vor den militärischen. Die Schwierigkeit besteht darin, daß diese Korrektur von denen vorgenommen (oder doch toleriert) werden müßte, die von ihr negativ betroffen werden. Allerdings gibt es für eine solche Kursänderung der amerikanischen Gesellschaft ein erhebliches und einflußreiches Aktions- und Interessenpotential. Es reicht vom liberalen Flügel der amerikanischen Parteien und des Kongresses über fast die ganze Breite der Wirtschaft bis hin zu beträchtlichen Teilen der öffentlichen Meinung.

2. Wirtschaft und Liberale

Innerhalb der demokratischen Fraktion im Kongreß nimmt der liberale Flügel deutlich an Gewicht zu. 1953 begann die *Democratic Study Group*, eine Arbeitsgemeinschaft liberaler Demokraten, sich zu organisieren. Aus einer kleinen Gruppe ist inzwischen eine Mitgliedschaft geworden, die zwischen 100 und 200 Abgeordnete umfaßt. Ihr Einfluß ist bedeutend; ebenso ihr Zusammenhalt. Bei aller Unterschiedlichkeit der politischen Optionen sind sich die Mitglieder der *Democratic Study Group* einig in dem Versuch, die Anforderun-

gen des Militärs zu kürzen. Ihr Lehrstück war der Vietnam-Krieg gewesen, ihr Anschauungsgegenstand die geschlossene Club-Atmosphäre des Kongresses, der seine Kontrollfunktionen fast vollständig aufgegeben hatte. Diese Gruppe, unter Führung von Les Aspin, wacht nicht nur über die Militärausgaben, sie hat auch die wichtigsten organisatorischen Reformen des Kongresses durchgesetzt ⁵⁴⁾. Sie wurde durch die Wahlen von 1976 zahlenmäßig weiter verstärkt ⁵⁵⁾.

Die liberale Gruppe im Kongreß besteht aber nicht nur aus Demokraten, vielmehr sind ein Drittel ihrer Mitglieder Republikaner des Nordens und Ostens. Soweit die republikanische Partei, wie es ihre Tradition ist, die großen Wirtschaftsinteressen vertritt, votierte sie relativ früh schon für die Entspannung. Nixons Wirtschaftsberater Peter M. Flanigan, aus dem Haus Dillon, Read & Co., und sein Handelsminister Peter G. Peterson, Direktor bei Bell & Howell Co., waren als führende Republikaner auch führende Anwälte der Entspannung. Während die republikanische Fraktion im Kongreß, mehrheitlich aus dem Süden und dem Westen stammend, außenpolitisch dem Konservativismus zuneigt, ist die Partei im Nordosten liberal. Wie der Wahlkampf zwischen Reagan und Ford zeigt, teilt sich die Republikanische Partei geographisch ungefähr in der Mitte.

Die amerikanische Wirtschaft, soweit sie am Außenhandel interessiert ist, drängte schon seit Mitte der sechziger Jahre auf Entspannung und Handel mit dem Osten ⁵⁶⁾. 1969 beseitigte der Kongreß stillschweigend mit der *Export Administration Act* die wichtigsten Osthandelsbeschränkungen. 1971 stagnierte der US-Export in die sozialistischen Länder immer noch bei weniger als 400 Millionen Dollar. Mit Nixons Entspannungspolitik stieg er innerhalb von drei Jahren um 665 % ⁵⁷⁾. Peterson rechnete dem Kongreß vor, daß der Verzicht auf den Handel nicht die Sowjetunion, sondern die USA schädige ⁵⁸⁾. Die amerikanische Wirtschaft selbst läßt keine Gelegenheit aus, im Kongreß für die Intensivierung der Handelsbeziehungen mit den sozia-

⁵⁴⁾ Vgl. die Klagen des republikanischen Fraktionsvorsitzenden: John J. Rhodes, *The Futile System*, New York 1976, passim.

⁵⁵⁾ *Congressional Quarterly*, 25. 12. 1976, S. 3367.

⁵⁶⁾ Siehe den Bericht des United States Committee on US Trade Relations with Eastern European Countries and the Soviet Union, Report to the President, Washington 1965 (Das Miller-Committee).

⁵⁷⁾ Statement Finanzminister Simons vom 11. 12. 1975, *Treasury News WS-527*, S. 4.

⁵⁸⁾ (Handelsminister) Peter G. Peterson, *U.S. Soviet Commercial Relationships in a New Era*, Washington, Department of Commerce.

⁵²⁾ Ebenda, S. 316.

⁵³⁾ Zu dieser Debatte Gert Krell, Die Kritik der amerikanischen Rüstung und die Debatte um die „National Priorities“, in: *PVS* 14, 4, Dezember 1973, S. 527 ff.

listischen Staaten zu werben, implizit damit für die Entspannung. Wirtschaftliche Gründe, das ist erwiesen, haben eine wichtige Rolle bei der Einleitung der Entspannungspolitik der USA gespielt⁵⁹⁾.

Im *US-USSR-Economic Council*, der sich um die Verbesserung und Intensivierung der amerikanisch-sowjetischen Handelsbeziehungen kümmert, sind über 200 amerikanische Unternehmen vertreten, deren Verkäufe jährlich mehr als 25 % des amerikanischen Brutto- sozialprodukts ausmachen⁶⁰⁾. Der amerikanische Co-Vorsitzende Donald Kendall (Aufsichtsratsvorsitzender der PepsiCo) wirkt als beredter Anwalt für die Entspannung und für die Ausweitung der Wirtschaftsbeziehungen. Gegen solche neuerlichen 'Anti-Entspannungsgruppen wie das *Committee on The Present Danger* oder die *Coalition for A New Foreign and Military Policy* hat sich 1976 nun auch eine Gruppe von Wirtschaftsführern und Angehörigen der politischen Elite gebildet. Dieses *American Committee on US-Soviet Relations* zählt bereits mehr als hundert prominente Mitglieder⁶¹⁾.

Natürlich ist es schwierig, die Relevanz und den Einfluß solcher Gruppen gegeneinander abzuwägen. Mit Sicherheit aber kann gelten, daß die amerikanische Wirtschaft von der Entspannung mehr profitiert als von einer neuen Eskalation militärischer Auftragsmöglichkeiten. Soweit sie außenwirtschaftlich orientiert ist — und das trifft in erster Linie für die multinationalen Konzerne zu —, richtet sich das Interesse der amerikanischen Wirtschaft auf eine Weltlage, in der dominanter Einfluß und Gewinn abgesichert sind durch ein hohes Maß an Entspannung zwischen den Supermächten. Jeder große Konflikt würde das weltweite Interaktionsnetz

der Multinationalen Konzerne empfindlich stören, wenn nicht sogar zerstören.

Die öffentliche Meinung in den Vereinigten Staaten läßt sich naturgemäß nur schwer erfassen. Vor einiger Zeit schon fand der *Chicago Council on Foreign Relations* heraus, daß das amerikanische Volk der Interventionen müde, im übrigen aber zur Übernahme der Verteidigungslasten bereit sei. Wie die Wahlkampagne des konservativen Republikaners Reagan im Vorjahr gezeigt hat, wächst die Bereitschaft in der öffentlichen Meinung wieder, mehr Geld für die Rüstung auszugeben⁶²⁾. Auf der anderen Seite hat der Kandidat Carter in seinem Wahlkampf eine Kürzung des Budgets um 10 % versprochen. Mit aller Vorsicht kann daher höchstens gesagt werden, daß die öffentliche Meinung, nachdem sie sich ausgangs der sechziger Jahre sowohl gegen eine hohe Rüstung als auch gegen Interventionen ausgesprochen hatte⁶³⁾, 1976 wieder zu einer gewissen Ambivalenz zurückgekehrt ist⁶⁴⁾.

In den Vereinigten Staaten stehen sich damit zwei Gruppen gegenüber, die, vor dem Hintergrund einer ambivalenten Einstellung der Allgemeinheit, für oder gegen die Entspannung eintreten. Angesichts der Bedeutung, die der Wirtschaft zukommt, müßte vermutet werden, daß sich in den Vereinigten Staaten die Befürworter der Entspannung durchsetzen. Angesichts der starken Position des Militärs und der bisher an der Konfrontationspolitik mit der Sowjetunion maßgeblich beteiligten Gruppen ist jedoch zu erwarten, daß die Entspannungsgegner die Überhand behalten werden. Jedenfalls ist eine Situation entstanden, die schwer einzuschätzen ist. Abstrakt gesehen, könnte sich daraus sowohl ein substantieller Entspannungsfortschritt mit flankierender Rückbildung der politischen Deformationen ergeben als auch eine Spannungsverschärfung (oder sogar eine neue lokale Gewaltanwendung) zwecks Legitimation des Status quo.

⁵⁹⁾ U.S. Congress, 95/1, Commission on Security and Cooperation in Europe: Basket II-Helsinki Final Act, East-West-Economic Cooperation, Hearings, Washington 1977, Statement Parsky, S. 57 ff. (Parsky war Assistant Secretary of the Treasury für International Affairs und zuständig für diesen Problembereich.) Zur Kompetenzverteilung innerhalb der Administration sowie auch generell zum amerikanischen Interesse am Ost-West-Handel vgl.: U.S. Congress 94/1 und 2, Committee on Commerce, American Role in East-West Trade, Hearings, Serial No. 94-105, Washington 1977, S. 26 ff. und passim.

⁶⁰⁾ Ebenda, Statement Kendall, S. 117.

⁶¹⁾ Fred Warner Neal, *The Salvagers of Détente*, in: *World Issues*, Februar/März 1977, S. 27 ff. Neal ist der Vorsitzende dieses Komitees.

⁶²⁾ Vgl. Potomac Associates, Inc.: *The Pursuit of National Security. Defense and the Military Balance*, Washington 1976.

⁶³⁾ Leslie H. Gelb, *Domestic Change and National Security Policy*, in: Henry Owen (ed.), *The Next Phase in Foreign Policy*, Washington 1973, S. 251.

⁶⁴⁾ Bruce Russett and Miroslaw Nincic, *American Opinion on the Use of Military Force Abroad*, in: *Political Science Quarterly*, LXXXI, Herbst 1976, S. 411—431.

V. Die Resultate: Entspannung und Rüstung

1. Der Ausweg Präsident Fords

Schon die Ford-Administration hatte an diesem Scheideweg gestanden. Sie war die erste, die nach dem Vietnam-Krieg mit einem hypertrophierten Militär und den nach neuen Betätigungsfeldern suchenden konservativen Gruppen, gleichzeitig aber auch mit der Notwendigkeit der Entspannung konfrontiert war. Ford versuchte, beiden gerecht zu werden. Er ging die Wladiwostok-Verständigung mit der Sowjetunion über die Begrenzung der strategischen Rüstungen ein, leistete aber praktisch keinen Widerstand, als er und Außenminister Kissinger sich nicht im Stande sahen, diese Verständigung in den Vereinigten Staaten durchzusetzen. Das Arrangement, das Kissinger im Frühjahr 1976 offensichtlich mit den Sowjets schon geschlossen hatte, scheiterte am Einspruch des Senators Jackson und der *Joint Chiefs of Staff*⁶⁵⁾. Nicht nur das. Ford entließ zwar im November 1975 Verteidigungsminister Schlesinger, weil er sich geweigert hatte, das Rüstungsbudget um 6 Mrd. Dollar zu kürzen. Der Präsident nahm es aber hin, daß Nachfolger Rumsfeld Schlesinger noch weit übertraf. Für das Rechnungsjahr 1977 verlangte die Ford-Administration ein Rüstungsbudget von 113,3 Mrd. Dollar (1975: 85 Mrd. Dollar); für 1978 waren 10 Mrd. mehr geplant, für die folgenden Jahre weitere Steigerungen. Präsident Ford gab diesem Druck nach, gegen den er offensichtlich machtlos war. Halsted, Direktor der *Arms Control Association*, verglich die im Herbst 1976 entstandene Lage mit der Hysterie in der Raketenlücke-Diskussion von 1960⁶⁶⁾. Präsident Ford gab praktisch den Militärs, was sie haben wollten, dazu der Rüstungsindustrie einen kometenhaft ansteigenden Waffenexport. Auf der anderen Seite arbeitete die Ford-Administration beinahe ohne Einschränkungen an der Fortsetzung von Helsinki mit. Sie zog im Dezember 1976 eine gar nicht einmal so kritische Bilanz dessen, was für die Entspannung erreicht worden war. Sie stellte insgesamt ein gemischtes Resultat fest, das je nach Land und „Korb“ verschieden ausfiel: Scharfe Kritik fand die sowjetische Interpretation der Prinzipienklärung über die Beziehungen zwischen den teilnehmenden Staaten⁶⁷⁾; die

Bilanz der vertrauensbildenden Maßnahmen hingegen wurde in Washington als „gemäßigt ermutigend“⁶⁸⁾ empfunden. Im zweiten Korb fand die Ford-Regierung sogar eine „bedeutsame Vermehrung des amerikanischen Handels mit der Sowjetunion und einzelnen osteuropäischen Staaten sowie gewisse Anstrengungen der osteuropäischen Staaten, die wirtschaftlichen Interessen der amerikanischen Ökonomie zu erleichtern“⁶⁹⁾. Sie konnte allgemein feststellen, daß in der Periode nach Helsinki der amerikanische Handel mit Osteuropa und der Sowjetunion „substantiell zugenommen hat“⁷⁰⁾. Im Korb 3 hingegen fand Washington nur ungenügende Ergebnisse. Nachdem die Sowjetunion 1976 eine Anzahl begrenzter Maßnahmen eingeleitet hatte, ist sie danach in ihrer Leistung für den Korb 3 merklich zurückgefallen. Insgesamt war die Administration Ford weder enttäuscht noch entmutigt. Sie glaubte, daß die KSZE zum „Nachlassen der Spannungen zwischen Staaten und zu praktischen Verbesserungen in dem täglichen Leben der Völker beitragen“ könnte⁷¹⁾.

Auch der amerikanische Kongreß legte eine gemäßigt positive Haltung zur KSZE und zur Entspannung an den Tag. Freilich hielt er am Jackson/Vanik-Amendment fest. Aber obwohl er im Sommer 1976 die *Commission on Security and Cooperation in Europe* eingerichtet hatte mit dem vornehmlichen Ziel, die Administration zu beaufsichtigen und sie von zu weitgehenden Zugeständnissen an die KSZE abzuhalten⁷²⁾, bemühten sich die Kommission und der Kongreß um eine möglichst objektive Einschätzung der KSZE. Die Kommission sandte eine Studiengruppe nach Europa, die im November 1976 mit dem abgewogenen und positiven Bericht zurückkam, daß die Abkommen von Helsinki eine „produktive, aber begrenzte Einwirkung auf die Verbesserung der Ost-West-Beziehungen“ entwickeln⁷³⁾.

Insgesamt also war unter Ford Washington bereit, mit der KSZE zu kooperieren. Diese Li-

⁶⁵⁾ In diesem Sinn hat sich der frühere Präsident Ford selbst im April 1977 geäußert, IHT 4. 4. 1977, S. 9.

⁶⁶⁾ IHT 3. 1. 1977, S. 3.

⁶⁷⁾ U. S. Congress, 94/2, Committee on International Relations: First Semiannual Report by the President to the Commission on Security and Cooperation in Europe, Dezember 1976, S. 14.

⁶⁸⁾ Ebenda, S. 18.

⁶⁹⁾ Ebenda.

⁷⁰⁾ Ebenda, S. 34.

⁷¹⁾ Ebenda, S. 61—62.

⁷²⁾ Vgl. dazu U. S. Congress, 95/1, Committee on International Relations, House: Conference on Security and Cooperation in Europe, Part. II, Hearings, Washington 1976.

⁷³⁾ U. S. Congress, 95/1, Committee on International Relations, House: Report of the Study Mission to Europe to the Commission on Security and Cooperation in Europe, Committee Print, Washington 1977.

nie folgte der Feststellung Kissingers, daß es zur Entspannung keine Alternative gibt. „Entspannung“, sagte Kissinger, „ist die Verbesserung von langfristigen Beziehungen mit einer sich entwickelnden Supermacht“⁷⁴⁾.

An dieser bemerkenswert genauen Formulierung läßt sich der Ausweg ablesen, den die Administration Ford einschlug: aufzurüsten, aber gleichzeitig die Beziehungen zur Sowjetunion zu verbessern. Damit ließen sich die Militärs und die Konservativen befrieden, aber auch die Liberalen und die Wirtschaft. Sie sah die Entspannung als wichtig, den Korb 2 von Helsinki als eine „nützliche Kodifikation der Prinzipien“ an, die den Handel zwischen den USA und der sozialistischen Welt anleiten sollten⁷⁵⁾. 24 amerikanische Firmen konnten inzwischen Zweigstellen in Moskau errichten, zehn weitere warten darauf. Die gemeinsamen amerikanisch-osteuropäischen Kommissionen arbeiten zur Zufriedenheit. Nur das Jackson/Vanik-Amendment und das Stevenson-Amendment stören. Handelsminister Richardson versuchte im Januar 1977, der *Commission on Security and Cooperation* nahezu legen, diese beiden Amendments aufzuheben, und an ihrer Stelle die einschlägigen Paragraphen der Schlußakte von Helsinki zu verwenden. Seiner Ansicht nach sollten sich die Vereinigten Staaten „stark auf die Schlußakte stützen“, weil sie genau diejenigen Beziehungen definiere, die nach Ansicht aller Unterzeichner das internationale System charakterisieren sollten⁷⁶⁾.

Mehrere Gründe führten dazu, daß Fords Versuch, den Widerspruch zwischen Entspannung und Rüstung durch eine Art politischer Schizophrenie zu überdecken, gelang. Die Sowjetunion konnte sich nicht beklagen, weil sie selbst seit langem ihre Aufrüstung vorantrieb und die USA in Helsinki und Belgrad praktisch kooperierten. Militärs und Konservative haben gegen diese Entspannung nichts einzuwenden, weil sie ihre Mittelzuweisungen nicht vermindert, sondern erhöht. Die Liberalen goutierten die positive Haltung der Administration gegenüber der KSZE. Und schließlich konnte sich auch die Wirtschaft mit dieser Schizophrenie zufriedengeben, weil sie letztlich unter der harten Linie der Konservativen im Kongreß nicht leidet. Sie kann die Beschränkungen umgehen, indem sie von Eu-

ropa aus operiert. Im Außenhandel, auch mit den sozialistischen Staaten, sind vornehmlich multinationale Unternehmen tätig. Sie können über ihre Tochtergesellschaften in Europa oder Japan alle Exportinteressen befriedigen, können sich dort auch mit Krediten versorgen⁷⁷⁾. Den Schaden von Handelsbeschränkungen tragen nur die amerikanischen Arbeiter, denen Arbeitsplätze verlorengehen⁷⁸⁾. Die Gewerkschaften sind hier aber machtlos, weil sie ihr ausgeprägter Antikommunismus daran hindert, den Osthandel in ihre Kampagne für eine großzügige Arbeitsplatzbeschaffung mit aufzunehmen.

Strukturell wichtiger ist, daß infolge dieser Ausweichmöglichkeiten Multinationaler Konzerne die amerikanische Wirtschaft als Gegengewicht gegen die Konservativen und das Militär ausfällt. Diese Internationalisierung von Produktion und Handel setzt die Selbststeuerungspotentiale der liberal-kapitalistischen Gesellschaft außer Kraft. Andernfalls würden die wirtschaftlichen Interessen die militärisch-konservativen alsbald überwiegen und zurückdrängen. So aber richtet sich eine Koexistenz ein, deren kurz- und mittelfristige Vorteilhaftigkeit nur scheinbar überdeckt, daß der Widerspruch zwischen den Strukturinteressen dieser Gesellschaft und der Einflußverteilung im Entscheidungsprozeß nicht aufgehoben worden ist.

2. Die Politik Carters

Auf dem Hintergrund dieser internen Kräftekonstellation läßt sich die Politik Präsident Carters etwas genauer diskutieren, (abschätzen läßt sie sich nicht, weil sie noch nicht voll entfaltet ist). Die Kampagne für die Menschenrechte wird vermutlich ihre für die Entspannung wichtigsten Folgen nicht in der Sowjetunion, sondern in den Vereinigten Staaten erzeugen. Während die Reaktionen Moskaus kurzfristig und stets korrigierbar sein werden, lassen sich die politischen Kräftefelder in den USA sehr viel schwieriger beeinflussen. Die Kampagne für die Menschenrechte bestätigten zunächst die konservative Posi-

⁷⁷⁾ Ebenda, Statement Kendall, S. 129, der diese Ausweichmöglichkeit als eines der Schlüsselprobleme des Ost-West-Handels, vornehmlich des Technologietransfers bezeichnete. Zum Technologietransfer siehe: U. S. Congress, 93/1+2, House, Committee on Science and Astronautics: *The Technology Balance US — USSR Advanced Technology Transfer*, Hearings, Washington 1974.

⁷⁸⁾ *The US Trade Lag with Eastern Europe*, Business Week 23. 2. 1976, S. 44. Vgl. auch den Vorsitzenden der Commission on Security and Cooperation in Europe, Congressman Fascell: „... there is no profit and no jobs“. Basket II, Hearings (Ann. 59), S. 129.

⁷⁴⁾ U. S. Congress, 94/2, Committee on International Relations, House: *United States National Security Policy Vis-à-Vis Eastern Europe (The „Sonnefeldt Doctrine“)*, Hearings, Washington 1976, Summary of Remarks by Henry Kissinger, S. 60.

⁷⁵⁾ Basket II, Hearings (Ann. 59), Statement Wilson, U. S. Chamber of Commerce, S. 28.

⁷⁶⁾ Ebenda, S. 110.

tion; sie kräftigt fast automatisch auch die der Militärs. Da die Diskussion um außenpolitisch erfolgreiche Strategien in den bürgerlichen Demokratien stark unterentwickelt ist, gilt militärische Stärke als die All-round-Voraussetzung für jedes aktiv angegangene politische Ziel.

Mit einer solchen instrumentalen Umsetzung sind zwar die Liberalen nicht einverstanden. Sie teilen aber Carters Eintreten für die Menschenrechte und werden daher kaum etwas gegen den politischen Vorteil ausrichten können, den Konservative und Militärs daraus ziehen. Denn in der gegenwärtigen innenpolitischen Situation der Vereinigten Staaten kann die Menschenrechtsoffensive auch die Funktion haben, die Rüstungsverstärkung zu legitimieren. Der Widerspruch zwischen Rüstung und Entspannung, den Ford latent halten konnte, wird jedenfalls manifest werden; man kann nicht ausschließen, daß er zugunsten der Rüstung aufgelöst oder doch wenigstens abgeschwächt wird.

Der pessimistische Ausblick wird durch den historischen Rückblick teilweise gemildert. Die Entspannung hat sich, wie dargelegt, ungeachtet oder vielleicht sogar trotz der Existenz des konservativ-militärischen Entscheidungsblocks durchgesetzt. Warum sollte nicht 1977 geschehen, was sogar 1955, 1962 und 1972 möglich war? In der Tat läßt die Retrospektive erkennen, daß der Kern der Entspannung: der Verzicht auf die atomare Auseinandersetzung, bei allen politischen Gruppierungen vorhanden ist. Er stellt sich dar als eine Funktion der strategischen Abschreckung, nicht der politischen Präferenz. Von ihr hängt nur die instrumentelle Ausgestaltung dieses Patts ab, die die Liberalen der Rüstungskontrolle, die Rechten der eigenen Rüstung anvertrauen wollen.

Freilich bietet diese Gleichung, die seit Ausgang der fünfziger Jahre die amerikanische Entspannungspolitik angeleitet hat, nur eine bedingte Gewähr für die Zukunft. Auf sie zu bauen, hieße eine Rationalität voraussetzen, die im Entscheidungsprozeß keineswegs sichergestellt ist⁷⁹⁾, hieße auch, die sowjetischen Reaktionen außer acht zu lassen. Wenn es nicht gelingt, die Menschenrechtskampagne strikt und geradezu hermetisch abzutrennen von der Rüstung — oder genauer: nur wenn es gelingt, die Menschenrechtskampagne zu kombinieren mit einem Rüstungskon-

troll- oder sogar Rüstungsminderungsabkommen, wird auf sowjetischer Seite der Eirdruck vermieden, die Menschenrechte diene nur zur intern-externen Legitimation der amerikanischen Aufrüstung. Stellt sich dieser Eirdruck ein, werden die Sowjets entsprechen darauf reagieren und damit wiederum in die USA diejenigen bestätigen, denen eine Konfliktschärfung politisch wie positional zu gute kommt.

Weil er für die Menschenrechte in der Sowjetunion (und in der Welt) eintritt, hat sich Carter innenpolitisch die Notlösung verbaut mit der Ford vorübergehend beide Seiten befriedet konnte: die der Rüstung und die der Entspannung. Dazu wurde zwar der Entspannungsbegriff etwas strapaziert und heruntertransformiert in ein Großmachtverhaltensmuster des 19. Jahrhunderts; er blieb aber funktional, politisch 'aktiv'. Das steht jetzt in Frage. Indem er die Menschenrechte betont, hat Carter in den USA diejenigen begünstigt, denen die Entspannung schon immer ein Dorn im Auge war.

Natürlich kann der Präsident den Rückzug antreten, die Menschenrechtskampagne abklingen lassen. Es ist freilich fraglich, ob es gelingt, fraglich vor allem, ob er es vermag. Offensichtlich meint es der amerikanische Präsident ernst, weil er die Menschenrechte nicht nur als Konsenserzeuger benutzt. Dann bleibt ihm nur der Weg nach vorn zu einem Rüstungskontrollabkommen mit den Sowjets. Sein Eintreten für die Menschenrechte wäre dann zu interpretieren international als Versuch, den Konflikt zu verlagern, weg von der militärischen Auseinandersetzung und hin zur politisch-gesellschaftlich-wirtschaftlichen Systemkonkurrenz; innenpolitisch würde die Kampagne die Konservativen 'stillstellen', gleichzeitig würden aber die Militärs auf dem Status quo gehalten werden, vielleicht sogar auf einem geminderten. Denkbar, aber angesichts der Vorentscheidungen auf dem sozialpolitischen Sektor wohl unwahrscheinlich, ist ferner, daß Carter später auch die wirtschaftlich-soziale Seite der Menschenrechtsproblematik anklängen lassen und damit ein zentrales, aber bisher vernachlässigtes Thema der amerikanischen Innenpolitik betonen würde. Es spricht manches dafür, daß Carter eine solche komplexe Strategie verfolgt; er weiß um die Alternativlosigkeit der Entspannung. Er hat zwar Kompromisse gemacht, aber dann doch Brown als Verteidigungsminister und Warnke als Abrüstungsbeauftragten durchgesetzt. Er hat in seinem Bericht an den Kongreß zur Belgrader Konferenz schroff mit der sowjetischen Menschenrechtspraxis abgerech-

⁷⁹⁾ Außenpolitik ist vielfach das Ergebnis interner Gruppenkompromisse oder vorprogrammierter Verhaltenspräferenzen. Vgl. Graham E. Allison, *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston 1971.

net⁸⁰⁾, hat aber Anfang Juli den sowjetischen Partei- und Regierungschef Breschnew zu einer Gipfelkonferenz eingeladen.

Carter hat vor allem sorgfältig die Menschenrechte von der Rüstungskontrolle getrennt. Seinem etwas ungewöhnlichen ersten Abrüstungsvorschlag hat er alsbald einen weiteren, konkreteren folgen lassen: er hat den B-

1-Bomber endgültig gestoppt. Freilich werden entscheidend die Neutronenbombe und vor allem die Cruise Missiles und die MX-Raketen sein⁸¹⁾. An ihnen wird sich entscheiden, ob Carter die Rüstungskontrolle und die Menschenrechtsoffensive auf Dauer gegeneinander abschotten kann. Nur wenn das gelingt, wird Carter die Entspannung im Sinne einer Minderung des Gewaltelements voranbringen können.

⁸⁰⁾ Siehe die Zusammenfassung bei James Reston: Deceptive Courtesy Cover on Belgrade's Basic Conflict, IHT 20. 6. 1977. Der Kongreß registriert jede einschlägige Äußerung sowjetischer Dissidentengruppen. Vgl. U. S. Congress, 95/1, Commission on Security and Cooperation in Europe, Staff Reports of Helsinki-Accord Monitors in the Soviet Union, Documents of the Public Groups to Promote Observance of the Helsinki Agreements in the USSR, 2 Bände, Washington, Januar und Juni 1977.

⁸¹⁾ Carters Entscheidung gegen den B-1-Bomber — so sehr sie zu begrüßen ist — wertet selbstverständlich die Bedeutung der Cruise Missiles und der unterirdisch mobilen MX-Rakete auf. Vgl. dazu Joseph Kraft, Reflections on the B-1 Decision, IHT 5. 7. 1977. Berücksichtigt werden muß auch, daß der B-1-Bomber seit Jahren umstritten und eigentlich seit McNamaras Zeiten von der Administration und zahlreichen Abgeordneten für überflüssig erklärt worden war.

Schwächen der NATO-Verteidigung und Angriffs-Optionen des Warschauer Pakts

Kritische Anmerkungen zur derzeitigen „Strategiedebatte“

I. Vorbemerkung

Die derzeit in der Bundesrepublik geführte „Strategiedebatte“ vermittelt zwiespältige Eindrücke: Einerseits erfüllt sie die wichtige Aufgabe, der Öffentlichkeit Verschiebungen im globalen und regionalen militärischen Kräfteverhältnis der Bündnisse bewußt zu machen, auf die die westliche Sicherheitspolitik reagieren muß, und auf Unzulänglichkeiten und fragwürdig gewordene Annahmen der bestehenden NATO-Posture¹⁾ hinzuweisen. Andererseits fördert die Debatte Bewertungen dieser Faktoren und ihrer militärischen Nutzbarkeit durch den Warschauer Pakt (WP) zutage, die häufig allzu subjektiv sind. Auf diese Weise kommt es zu dramatisierenden und damit unrealistischen Lagebeurteilungen, die die politische Anfälligkeit des westlichen Bündnisses gegenüber militärischem Druck steigern und die Wahrscheinlichkeit von Pressionsversuchen erhöhen könnten. Oder man sucht der vermeintlichen Sicherheitskrise durch die Forderung nach alternativen strategischen Konzepten zu entgehen, ohne zu prüfen, ob sie nicht die politisch-psychologischen und materiellen Möglichkeiten des Bündnisses überfordern, dem westlichen Interesse an Rüstungskontrolle zuwiderlaufen und die bisherige sicherheitspolitische Stabilität Mitteleuropas gefährden müßten, ohne das dort bestehende militärische Kräfteverhältnis nennenswert zugunsten der Allianz verändern zu können.

Sicherlich wird jede Einschätzung der Bedrohung durch subjektive Elemente mitbestimmt sein; der Versuch einer „Objektivierung“ stößt auf Grenzen. Die Kenntnisse über Potentiale, Doktrinen und Operationspläne der Gegenseite sind unvollständig. Gesichert erscheint allerdings, daß die politisch-militärische Führung des WP im Ernstfall über weit-

gehende Flexibilität verfügt. Für welche Optionen sie sich entscheiden könnte, ist schwer vorauszusagen, weil der Bedingungskontext derartiger Entscheidungen aus bisherigen Erfahrungen kaum abzuleiten ist. Die USA und die Sowjetunion sowie die von ihnen geführten Militärbündnisse haben bislang jeden direkten militärischen Konflikt vermieden. Niemand kann genau vorhersagen, welchen Einfluß die politisch-strategischen Besonderheiten der europäischen Lage auf den Verlauf eines in diesem Raum geführten Krieges hätten. Auch über den politischen Charakter des Konflikts und seine Wahrnehmung durch die Kontrahenten kann nur spekuliert werden, obgleich beide Faktoren von überragender Bedeutung wären. Dasselbe gilt für die Auswirkungen der in einem derartigen Konflikt unvermeidlichen Streß-Situation auf die Handlungsfähigkeit der politischen Entscheidungsträger und ihrer Stäbe, insbesondere auf ihre Fähigkeit, die Kriegshandlungen unter politischer Kontrolle zu halten.

Trotz dieser Einschränkungen bleibt das Bemühen um eine objektivierende Bedrohungsanalyse, die alle relevanten politischen und militärischen Faktoren zu berücksichtigen sucht, notwendig und sinnvoll. Zumindest diejenigen Parameter, die die subjektive sowjetische Risikoerwartung im Hinblick auf Verlauf und Ergebnisse eines Krieges zwischen NATO und WP in Europa bestimmen, sind relativ gut einzuschätzen. Der Charakter der Risikoerwartung erlaubt wiederum Rückschlüsse auf die Höhe der für eine Aggression erforderlichen Risikobereitschaft des WP und somit auf die Tauglichkeit der unterschiedlichen militärischen Optionen, die er als Mittel zur Verfolgung politischer Zielsetzungen einsetzen könnte.

Die militärische *Posture* der NATO konfrontiert die Führung des WP mit den Risiken einer konventionell oder nuklear geführten Direktverteidigung und einer vorbedachten Eskalation, die den Krieg geographisch ausweiten und durch den taktischen, operativen und

¹⁾ Für diesen amerikanischen Begriff gibt es bisher keine deutsche Entsprechung. Er bezeichnet die Gesamtheit aller für ein militärisches System wichtigen Komponenten und schließt Strategie, Organisation, Ausrüstung und Bewaffnung, Taktik, Führungssystem und Operationsplanung ein.

strategischen Einsatz von Kernwaffen intensivieren könnte. Die WP-Planer müssen sich dementsprechend für die verschiedenen denkbaren Kriegs-„ebenen“ gegen die Gefahr eines militärischen Mißerfolgs und gegen die Möglichkeit katastrophaler Schadenswirkungen im eigenen Bündnisbereich abzusichern suchen. Das Ergebnis ihres Risikokalküls hängt also von der Realisierbarkeit der Forderung ab, die Kriegshandlungen begrenzt halten und innerhalb dieser Begrenzungen politisch oder militärisch erfolgreich beenden zu können.

Die westliche Diskussion nennt vor allem drei Angriffs-Optionen des WP, die auf diese Kriterien zugeschnitten sind:

— die Eroberung eines „Faustpfands“ in einer erklärt und erkennbar örtlich begrenzten militärischen Operation;

— das konventionelle Unterlaufen der nuklearen Reaktionsfähigkeit der NATO durch eine großangelegte oder eine größere begrenzte Aggression und

— den geographisch auf Westeuropa begrenzten Kernwaffenschlag, der die konventionellen und taktisch-nuklearen Verteidigungsmöglichkeiten der NATO weitgehend zerschlagen könnte.

Die erste und die dritte Option sollen hier nur kurz angesprochen werden, da sie in der gegebenen politisch-strategischen Lage Europas von eher zweitrangigem Interesse sind.

II. Die Option einer Faustpfandnahme

Eine überraschende Eroberung Fehmarns oder Hamburgs als „Faustpfand“ wäre zwar leicht zu planen und durchzuführen, könnte jedoch die konventionelle Verteidigungsfähigkeit der NATO nicht entscheidend beeinträchtigen. Wollte die NATO sich nicht politisch selbst aufgeben, müßte sie versuchen, die Lage — falls politischer Druck erfolglos bliebe — militärisch zu „bereinigen“ und den Status quo ante wiederherzustellen. Durch Mobilisierung, Aufmarsch und Verstärkung könnte sie die örtlich dafür benötigten Kräfte gewinnen und sich zugleich auf eine mögliche Ausweitung der Kampfhandlungen vorbereiten. Die Führung des WP stünde in dieser Lage vor der Alternative, die eigenen Streitkräfte unter militärischem Druck zurückzuziehen und damit eine politische Niederlage in Kauf zu nehmen, oder sich auf das Risiko eines erweiterten und intensivierten konventionellen Konflikts in Mitteleuropa einzulassen, der möglicherweise in kurzer Zeit auf die gesamte Region und den Atlantik übergreifen würde. Die Ausgangslage für diese entscheidende militärische Auseinandersetzung der Bündnisse wäre für die NATO insofern günstig als zunächst ihr die weitere Initiative zufiele. Sie hätte Zeit genug, um ihre Verteidigung zu organisieren und zu verstärken, die Einsatzbereitschaft ihres nuklearen Potentials zu steigern und die Überlebensfähigkeit ihrer Streitkräfte zu sichern, bevor sie ihre Gegenoperationen einleitete. *Der WP müßte zwangsläufig darauf verzichten, seinen entscheidenden Vorteil operativ zu nutzen: die Abhängigkeit der NATO-Verteidigung von zeitraubenden Mob-Maßnahmen und Truppenbewegungen und ihre Antälligkeit für Überraschung.*

Wenn trotzdem der Annahme östlicher Faustpfandaktionen Bedeutung beigemessen wird, so deswegen, weil sie jedem abstrakten Nutzen-Kosten-Kalkül ausnehmend attraktiv erscheinen müssen. Falls sie Erfolg hätte, könnte eine derartige taktische Operation den Zusammenhalt des westlichen Bündnisses sprengen, also politisch einen strategischen Gewinn bringen. Ihre Kosten und Risiken scheinen wegen der erklärten und sichtbaren Begrenzung der militärischen Zielsetzung und des Kräfteansatzes gering und kontrollierbar

INHALT

- I. Vorbemerkung
- II. Die Option einer Faustpfandnahme
- III. Die Option eines auf Westeuropa begrenzten überraschenden Kernwaffenschlages
- IV. Die Option eines konventionellen Überraschungsangriffs
 1. Konventionelles „fait accompli“
 2. Die Bedeutung des Zeitfaktors
 3. Die Fähigkeit der NATO zur nuklearen Reaktion
 4. Fazit
- V. Unzulänglichkeiten der derzeitigen „Strategie-debatte“

zu sein. Aus sowjetischer Sicht muß diese Einschätzung jedoch unrealistisch erscheinen, weil sie apolitischem und unstrategischem Denken entspringt. In Wirklichkeit bedeutete nach sowjetischer Einschätzung in Mitteleuropa gegenwärtig jeder militärische Angriff, unabhängig von seinem Umfang, politisch eine strategische Herausforderung, die mit

hoher Wahrscheinlichkeit zu einer entschiedenen Reaktion der wichtigsten NATO-Staaten führen würde. Wenn aber vorherzusehen ist, daß der begonnene Konflikt letztlich militärisch entschieden werden müßte, wird es

für den Angreifer um so wichtiger, die optimale Form der Kriegseröffnung zu wählen. Die Vorschaltung einer örtlich begrenzten Aggression wäre unter diesem Aspekt ausgesprochen töricht.

III. Die Option eines auf Westeuropa begrenzten überraschenden Kernwaffenschlages

Die in der innerwestlichen Debatte erörterte Annahme eines auf Westeuropa begrenzten überraschenden Kernwaffenangriffs des WP gründet sich vor allem auf die Einschätzung, daß die „theater nuclear forces“ (TNF)²⁾ der NATO in ihrer Friedensdislozierung hochgradig verwundbar seien und daß der Präsident der USA davor zurückschrecken werde, einen derartigen Angriff mit strategischen Schlägen gegen die Sowjetunion zu beantworten, um nicht das Überleben der eigenen Nation zu gefährden. Eine derartige Strategie scheint deswegen bei kalkulierbar begrenztem Eskalationsrisiko eine weitgehende Lähmung der militärischen Reaktionsfähigkeit der NATO zu erlauben. Außerdem deutet auf den ersten Blick die sowjetische nukleare Doktrin in diese Richtung.

In Wirklichkeit dürfte diese Kriegseröffnung jedoch auch in der Einschätzung der Planer des WP mit extremen Risiken verbunden sein und deswegen als rationale Option einer auf „Gewinn“ ausgehenden offensiven Politik nicht in Frage kommen. Zwar betont die sowjetische Militärstrategie die Bedeutung des nuklearen Präemptivschlags³⁾, aber sie sieht ihn offenbar nur als äußerstes Mittel der Verteidigung an, das der Schadensbegrenzung in einer an sich katastrophalen Lage dienen soll. Ein hinreichend wirksamer Kernwaffenschlag gegen das nukleare Potential der NATO müßte mit nahezu vollständiger Überraschung erfolgen und so umfassend und massiv ausfallen, daß in Westeuropa mit verheerenden Schadenswirkungen zu rechnen wäre. Die NATO würde in einem solchen Fall vermutlich ihr überlebendes Potential in einem programmierten Vergeltungsschlag gegen militärische Ziele in Mittel- und Osteuropa einsetzen. Die WP-Planer müssen berücksichti-

gen, daß sich die eigenen Land- und Luftstreitkräfte zu diesem Zeitpunkt noch überwiegend in ihren normalen Stationierungsräumen befinden dürften, weil umfangreiche militärische Bewegungen vor Angriffsbeginn die NATO warnen und ihr Gelegenheit geben könnten, in kurzer Zeit die Überlebensfähigkeit ihres landgestützten nuklearen Potentials durch Auflockerung und Erhöhung seiner Einsatzbereitschaft wesentlich zu verbessern. In dieser Position wären folglich die Angriffskapazitäten des WP noch relativ stark durch den massiven Einsatz von Kernwaffen zur Abriegelung gegen Flugplätze, Depots, Hauptquartiere etc. gefährdet, wie ihn die Programme in SACEURs Nuklearem Operationsplan vorsehen.

Diese Gefährdung ist deswegen ernstzunehmen, weil seit längerem ein erheblicher Teil der nuklearen Zielliste SACEURs durch assignierte amerikanische und britische Poseidon- und Polaris-SLBM⁴⁾ abgedeckt wird, deren Überlebensfähigkeit als gesichert gelten kann. Dieses Potential würde sich noch erheblich erhöhen, falls ein Entwaffnungsangriff des Warschauer Pakts britisches und französisches Territorium und die Trägerverbände der 2. und 6. US-Flotte ausspart, um das Risiko nuklearstrategischer Vergeltungsschläge möglichst gering zu halten. Außerdem verfügen die USA national über eine umfangreiche „Reserve“ an sogenannten taktischen Kernwaffen, die in kurzer Zeit nach Europa verlegt werden könnten. Auch der taktische Einsatz strategischer Waffensysteme, wie etwa der B-52 Bomber, dürfte der Gegenseite vorstellbar erscheinen.

Die Planer des WP müssen folglich mit der Möglichkeit rechnen, daß ein auf Westeuropa begrenzter Kernwaffenschlag eine Reaktion der NATO auslöste, die bei weitreichender Zerstörung Ostmittel- und Osteuropas auch zu einer Lähmung der in diesem Raum stehenden östlichen Streitkräfte führte, bevor sie in der Offensive einen entscheidenden Geländegewinn erzielen könnten.

²⁾ Diesen TNF sind alle amerikanischen und nicht-amerikanischen Kernwaffen zuzurechnen, die SACEUR (Supreme Allied Commander Europe) für seine nukleare Einsatzplanung assigniert sind. Der deutsche Begriff der Operationsgebiets-gebundenen Kernwaffen hat sich bisher nicht durchgesetzt.

³⁾ Darunter wird ein Angriff verstanden, der einem unmittelbar bevorstehenden oder als unmittelbar bevorstehend erwartetem gegnerischen Angriff zuvorkommt.

⁴⁾ Submarine launched ballistic missiles.

Zu dieser Gefährdung des strategischen Kriegsziels in Westeuropa und den kaum absehbaren politisch-sozialen Auswirkungen für die betroffenen WP-Staaten träte das Risiko einer Eskalation zum strategisch geführten Kernwaffenkrieg. Es dürfte in der Sicht der WP-Planer wesentlich größer sein, als die in der westlichen Debatte verbreiteten Befürchtungen einer „Entkopplung“ des amerikanischen nuklearstrategischen Potentials von der europäischen Verteidigung und einer „Sanktuarisierung“ des sowjetischen und amerikanischen Territoriums erwarten lassen.

Zunächst wäre nicht auszuschließen, daß Frankreich und Großbritannien Vergeltungsschläge gegen strategische Ziele in der Sowjetunion führen würden, falls sie Objekt eines nuklearen Überraschungsangriffs werden sollten. Ihr überlebensfähiges strategisches Potential ist zwar begrenzt, reichte jedoch wahrscheinlich aus, um zumindest eine zweistellige Zahl sowjetischer Großstädte zu zerstören. Die USA wären nach einem Ausfall der landgestützten TNF der NATO zum Einsatz strategischer Systeme gezwungen, der voraussichtlich über ihr nationales strategisches Führungssystem gesteuert werden müßte. Da die in der westlichen Sowjetunion stationierten IRBM/MRBM⁵⁾ und Fernfliegerkräfte bereits an dem ersten Kernwaffen-

schlag gegen Westeuropa beteiligt wären und für Folgeeinsätze bereitstünden, könnte dieses Angriffspotential voraussichtlich beim Gegenschlag der NATO nicht ausgespart bleiben. (Verteidigungsminister Schlesinger hob es als Ziel amerikanischer selektiver strategischer Einsatzoptionen wiederholt hervor.)

Schließlich bleibt zu fragen, ob sich nicht die verbreitete Grundannahme einer gesicherten Abschreckungsstabilität auf der nuklearstrategischen Ebene unter den extremen Bedingungen eines überraschenden, massiven Kernwaffeneinsatzes in Europa als unrealistisch erweisen könnte. Die sowjetische Doktrin betont unverändert den kriegsentscheidenden Charakter des ersten massiven strategischen Kernwaffenschlages, und auch westliche Analytiker verweisen darauf, daß die technisch gesicherte strategische Zweitschlagfähigkeit nicht bedeute, daß die Führung eines angegriffenen Staates sich unter dem Schock der auftretenden Wirkungen noch für den umfassenden Vergeltungsschlag entscheide. Die Möglichkeit einer präemptiven Instabilität auch auf strategischer Ebene kann deswegen für den Ernstfall nicht ausgeschlossen werden. Ein geographisch begrenzter sowjetischer Kernwaffenangriff in Europa, der das nuklearstrategische Potential der USA unangetastet ließe, dürfte auch aus diesem Grunde unwahrscheinlich sein.

IV. Die Option eines konventionellen Überraschungsangriffs

1. Konventionelles „fait accompli“

Den stärksten Einfluß auf die westliche Strategiedebatte hat das Szenario eines vom WP in Mitteleuropa konventionell geführten „Blitzkriegs“. Es sieht eine schnelle, raumgreifende Offensive vor, die die konventionelle Vorneverteidigung der NATO desorganisiert, bevor mit dem Einsatz von Kernwaffen zu rechnen ist. Die NATO verlöre damit jede sinnvolle Möglichkeit zu weiterer konventioneller oder taktisch-nuklearer Verteidigung. Ihr bliebe nur noch der bewußt eskalatorische Gebrauch von Kernwaffen, der jedoch die auf dem Gefechtsfeld eingetretene Lage voraussichtlich nicht revidieren könnte und mit dem Risiko der nuklearen Reaktion der Gegenseite belastet wäre. Eine Entscheidung der NATO für diese Option wird deswegen für unwahrscheinlich gehalten.

Dieser Offensivstrategie des konventionellen „fait accompli“ wird also eine für den WP

⁵⁾ Intermediate range und medium range ballistic missiles.

günstige Risikoerwartung zugeschrieben. Man rechnet, bei kalkulierbar geringem nuklearem Eskalationsrisiko, mit einer hohen militärischen Erfolgswahrscheinlichkeit. Die hierfür angeführten Gründe sind zahlreich:

Die NATO habe sich für ein strategisches Konzept grenznaher Verteidigung entschieden, dessen Kräftebedarf angesichts der Stärke, Kampfkraft und Dislozierung der WP-Streitkräfte bisher die eigenen Möglichkeiten überfordere. Die hierin liegende Schwäche werde durch die Abhängigkeit der NATO-Verteidigung von zeitaufwendigen Vorbereitungen und durch die wachsende Fähigkeit des WP zum Angriff ohne vorherige Mobilisierung und Verstärkung wesentlich verschärft. Überraschung gilt vielen Beobachtern als sicheres Mittel, um bereits dem Aufbau einer zusammenhängenden Vorneverteidigung der NATO zuvorzukommen.

Die derart begründete Skepsis im Hinblick auf die Stabilität der konventionellen Direktverteidigung verbindet sich mit Zweifeln an

der Fähigkeit der NATO zu frühzeitigem und taktisch wirksamem Kernwaffeneinsatz. Aus offiziellen und inoffiziellen amerikanischen Äußerungen zum Problem des nuklearen „initial use“ wird gefolgert, daß ein frühzeitiger Ersteinsatz politisch so gut wie ausgeschlossen sei. Hinweise auf den technischen Zeitbedarf des nuklearen Anforderungs- und Freigabeverfahrens (*request and release*) und die voraussichtliche Dauer des nuklearen Konsultations- und Entscheidungsprozesses weisen in dieselbe Richtung. Wenn der westliche Ersteinsatz jedoch verzögert erfolge, so hätte sich die operative Lage inzwischen wahrscheinlich so ungünstig entwickelt, daß nur noch der massive Einsatz von Kernwaffen mit Schwerpunkt auf eigenem Territorium die gegnerische Offensive zum Stehen bringen könnte. Die Entscheidung für diese Option wird jedoch, wie gesagt, für unwahrscheinlich gehalten, weil sie für die Bundesrepublik selbstmörderische Konsequenzen hätte, weil ihre Wirkung durch einen taktisch-nuklearen Gegenschlag der WP-Streitkräfte aufgehoben werden könnte, der die sich abzeichnende Niederlage der NATO in Mitteleuropa noch beschleunigen würde, und weil ihr eskalatorischer Charakter im Widerspruch zum amerikanischen Interesse stünde, die Gefahr einer unkontrollierbaren Ausweitung der Kriegshandlungen möglichst gering zu halten.

Das für den taktisch-nuklearen Ersteinsatz der NATO geltend gemachte selbstabschreckende Dilemma — entweder massiv oder somit zerstörerisch und eskalatorisch oder militärisch unwirksam oder sogar beides zugleich zu sein — wird jedoch nicht nur als Konsequenz der erwarteten Verzögerung und ihrer operativen Wirkungen gesehen, sondern auch als Folge der Inflexibilität der gegenwärtigen nuklearen NATO-Posture. Viele Kritiker behaupten, daß bisher das Waffenspektrum, die Einsatzplanung und die Aufklärungs- und Führungskomponenten der NATO (vor allem ihr schwerfälliges Anforderungs- und Freigabeverfahren) die Möglichkeit zu flexiblen selektiv taktisch-nuklearen Einsätzen auf dem Gefechtsfeld ausschließen. Sie erlaubten vielmehr nur massive Optionen in der Art der automatischen Programme SACEURs für die Allgemeine Nukleare Reaktion oder den taktisch unbedeutenden, quasi demonstrativen Einsatz einiger weniger Waffen. Außerdem wird auf die relativ hohe Anfälligkeit hingewiesen, die die nukleare Posture der NATO in ihrer Friedensdislozierung sogar gegenüber konventionellen Operationen und Waffenwirkungen aufweise. Ein überraschender koordinierter Angriff luftgelandeter oder verdeckt kämpfender Kommandoeinheiten und konven-

tioneller Jagdbomber- und Raketeneinheiten auf die relativ wenigen Sondermunitionslager, in denen im Frieden der Großteil der NATO-Kernwaffen konzentriert ist, auf Hauptquartiere, Nachrichtenverbindungen etc., könnte die Fähigkeit der NATO zum wirksamen nuklearen Gefechtsfeldeneinsatz von vornherein drastisch reduzieren.

Es kann nicht Aufgabe dieses Beitrags sein, die skizzierten Annahmen und Bewertungen im einzelnen zu prüfen. Es scheint, als hätten die meisten von ihnen einen realen Kern oder ließen sich zumindest in einen plausiblen Zusammenhang mit erkennbaren Problemen und Mängeln der NATO-Posture bringen. Trotzdem dürfte die Risikoerwartung der sowjetischen Führung für die hier untersuchte Option des konventionellen „Blitzkriegs“ insgesamt anders ausfallen, als das dargestellte Szenario des „fait accompli“ erwarten läßt, wie im folgenden anhand einiger Beispiele gezeigt werden soll.

2. Die Bedeutung des Zeitfaktors

Im Falle eines nach längerer Spannungszeit gegen eine vorbereitete NATO-Verteidigung geführten konventionellen Angriffs dürfte der Zeitfaktor für die taktisch-nukleare Reaktionsfähigkeit der NATO eigentlich keine kritische Rolle spielen. Die NATO könnte als Teil ihrer umfassenden Verteidigungsvorbereitungen die Verwundbarkeit ihrer nuklearen Komponente verringern und deren kurzfristige Einsatzbereitschaft sicherstellen. Die Stabilität der konventionellen Vorverteidigung sollte ausreichen, um die Abwicklung der nuklearen Konsultation und des vorgesehenen Anforderungs- und Freigabeverfahrens zu ermöglichen und die operativen Voraussetzungen für einen taktisch wirksamen Kernwaffeneinsatz zu erhalten.

Die Annahme der *Überraschung* ist deswegen von entscheidender Bedeutung für die Vorstellung eines erfolgreichen konventionellen „Blitzkriegs“. Allerdings bleibt zu fragen, welchen Grad an Überraschung dieses Konzept voraussetzt und ob er unter den gegebenen Bedingungen zu erreichen ist.

Ein häufig vernachlässigtes grundsätzliches Problem liegt darin, daß eine Aggression des WP um so weniger politisch und strategisch aus einem spezifischen Konfliktverlauf zu verstehen und zu motivieren sein dürfte, je überraschender sie gedacht wird. Im Extremfall vollständiger Überraschung läge ihre Ratio nicht in einem zwingenden politischen Angriffsgrund, sondern vor allem in der günstigen militärischen Erfolgsaussicht. Von der sowjetischen Führung zu erwarten, sie könnte

sich bei einer Entscheidung zum Krieg mit der rivalisierenden Weltmacht in Europa von einer derart apolitischen taktischen Logik leiten lassen, ist jedoch unrealistisch. Vor jedem derartigen Entschluß wäre vielmehr mit intensiven Bemühungen um die politische Verhinderung des Krieges zu rechnen. Wahrscheinlich käme es zu einer Phase des Krisenmanagements, in der beide Seiten auch militärische Bereitschaftsmaßnahmen als Signale benutzen würden. In jedem Falle müßten die Sowjets die politischen Kader in Partei und Armee und ihre Verbündeten propagandistisch auf die politische Notwendigkeit dieser Entscheidung vorbereiten.

Auch die für die sowjetische Führung bestehende Notwendigkeit, sich vor der Eröffnung des Kampfes umfassend gegen eine mögliche geographische Ausweitung und nukleare Eskalation des europäischen Krieges abzusichern, läßt für die NATO eine Warnzeit erwarten. Dies scheint in der westlichen Strategiedebatte kaum bestritten zu werden. Wenn in ihr der Möglichkeit von Überraschung trotzdem wesentliche Bedeutung zugeschrieben wird, so deswegen, weil man mit einem politischen Fehlverhalten der NATO-Regierungen rechnet. Man erwartet, daß diese ungeachtet der offensichtlichen Abhängigkeit der NATO-Verteidigung in Mitteleuropa von zeitraubenden Mobilmachungsmaßnahmen und Marschbewegungen die Warnzeit ungenutzt verstreichen lassen könnten. Sicherlich ist auch ein solches Verhalten denkbar, aber wahrscheinlich ist es nicht. Man sollte deswegen den subjektiven Charakter dieser Annahme berücksichtigen und die Frage stellen, inwieweit sie den Planern des Warschauer Pakts als verlässliche Größe ihres Risikokalküls dienen kann, statt den Selbstzweifel auf die unterstellte Risikoerwartung der anderen Seite zu projizieren. Wenn dies kaum geschieht, so liegt es wohl an der verbreiteten Neigung, strategische Analyse entpolitisiert zu betreiben, ohne Bezug auf die wesentlichen politischen Charakteristika des kriegsauslösenden Konflikts und seiner Entwicklung. Da das tatsächliche Verhalten der Kontrahenten entscheidend von ihrer Wahrnehmung des jeweiligen politischen Konflikthintergrunds bestimmt sein dürfte, müssen die verbleibenden Leerstellen durch Ad-hoc-Verhaltensannahmen gefüllt werden, deren Plausibilität jedoch nicht zu kontrollieren ist.

Selbst wenn die NATO die ihr verfügbare Warnzeit zunächst ungenutzt ließe, weil sie den Ernst der Lage nicht erfaßte oder befürchtete, durch eigene militärische Vorbereitungen die Spannung zu verschärfen, wäre

nicht mit vollständiger Überraschung zu rechnen. Zumindest einige Stunden vor Kriegsbeginn müßten die NATO-Regierungen eindeutige Indikatoren der gegnerischen Angriffsvorbereitung erhalten. Zwar ließe sich innerhalb dieser knappen taktischen Warnzeit keine stabile konventionelle Vorverteidigung aufbauen, aber es sollte möglich sein, die grenznah dislozierten Verzögerungsverbände in ihre GDP-Räume⁶⁾ zu legen und auf diese Weise zumindest die Möglichkeit eines Notaufmarsches zu sichern. Die dem Angriffsszenario General Closes⁷⁾ zugrundegelegte Annahme eines zunächst kampflösen, raschen Vordringens der östlichen Divisionen in die Tiefe der Bundesrepublik ist deswegen irreführend. Außerdem könnte die NATO in dieser Zeit durch Räumung der Sondermunitionslager, Auflockerung ihrer nuklearen Einsatzverbände und Erhöhung der Zahl der in kurzfristiger Einsatzbereitschaft gehaltenen nuklearen Systeme die Überlebensfähigkeit ihrer nuklearen Posture gegenüber konventionellen Angriffsoperationen und somit die Möglichkeit eines späteren taktisch-nuklearen Einsatzes sichern.

In welcher Zeit die Planer des WP erwarten, gegen eine unvollständig organisierte NATO-Verteidigung konventionell das erforderliche „fait accompli“ erkämpfen zu können, ist ungewiß. Entscheidend ist, ob sie diese Zeit für kürzer halten als den Zeitbedarf der NATO bis zum taktisch-nuklearen Ersteinsatz. Westliche Anhänger der „Blitzkriegs“-These unterstellen dies und verweisen zur Begründung auf die angeblich von der NATO-Doktrin geforderte hohe nukleare Schwelle und auf die angebliche Schwerfälligkeit der vorgesehenen nuklearen Anforderungs-, Konsultations- und Freigabeverfahren. Daß diese Faktoren in vergleichbarer Weise auch die sowjetische Risikoerwartung bestimmen, ist allerdings aus mehreren Gründen wenig wahrscheinlich:

Sowjetische Analysen betonen die Ambivalenz der NATO-Doktrin im Hinblick auf das Problem des nuklearen Ersteinsatzes. Ihrer Ansicht nach haben die innerhalb der NPG⁸⁾ erarbeiteten politischen Richtlinien der NATO zum taktischen Ersteinsatz und zur Konsultation die konzeptionellen Voraussetzungen für einen frühzeitigen Kernwaffeneinsatz mit eher demonstrativer oder taktischer Wirkung geschaffen. Diese Einschätzung dürfte durch das bereits vor einigen Jahren

⁶⁾ Die im „general defense plan“ SACEURs und der nachgeordneten Kommandos vorgesehenen Operationsräume.

⁷⁾ Robert Close, *L'Europe sans défense*, Brüssel 1976.

⁸⁾ Nukleare Planungsgruppe.

öffentlich formulierte Interesse SACEURS an der weiteren Entwicklung selektiver nuklearer Einsatzoptionen zur direkten und indirekten Unterstützung konventioneller Verteidigungsoperationen bestärkt werden. Auch das operative Denken der amerikanischen Landstreitkräfte tendiert seit einigen Jahren dazu, taktisch-nukleare Optionen planerisch bereits in die Konzeption grenznah geführter Vorverteidigung einzubeziehen. Die Kriterien der NATO fordern den Ersteinsatz, bevor die konventionelle Verteidigung erschöpft ist und Gebiete von strategischer Schlüsselbedeutung verlorengehen.

Im Gegensatz zu der in der westlichen Literatur vertretenen Behauptung, der amerikanische Präsident werde sich jeder Forderung nach einem frühzeitigen Kernwaffeneinsatz der NATO widersetzen, lassen sowjetische Analysen die Erwartung erkennen, daß der Präsident im Ernstfall in dieser Frage mit zwingenden politischen und militärischen Argumenten der europäischen Verbündeten, der militärischen NATO-Hierarchie und des Pentagon konfrontiert würde, gegen die er sich wahrscheinlich nicht durchsetzen könne. Diese Einschätzung erscheint realistisch, wenn man sich vor Augen hält, daß nur ein frühzeitiger taktischer Einsatz der NATO die doppelte Forderung erfüllen könnte, im Interesse von Eskalationskontrolle und Kollateralschadensbegrenzung⁹⁾ deutlich begrenzt auszufallen und trotzdem zugleich zur Stabilisierung auf dem Gefechtsfeld beizutragen. Politische und taktische Gesichtspunkte sprechen dafür, den Ersteinsatz vorzunehmen, solange die grenznahe konventionelle Verteidigung der NATO noch intakt ist, die Möglichkeit zum Kriegsabbruch auf der Grundlage des territorialen Status quo ante vorstellbar bleibt und die eigenen Kräfte noch in der Lage sind, die gegnerischen Angriffsverbände zu verlangsamen und zur Konzentration zu zwingen, um lohnende nukleare Ziele zu gewinnen und die Wirkung des Kernwaffeneinsatzes auszunutzen.

3. Die Fähigkeit der NATO zur nuklearen Reaktion

Daß dieser Aspekt in der westdeutschen Strategiedebatte in der Regel nicht gesehen wird und statt dessen die amerikanische Interessenlage auf die vereinfachende, abstrakte Forderung reduziert wird, „die nukleare Schwelle hoch zu halten“, verweist auf einen grund-

⁹⁾ Als Kollateralschaden (collateral damage) bezeichnet man jede ungewollte Schadenswirkung, die eine Waffe in der Umgebung des militärischen Zieles verursacht, gegen das sie eingesetzt wird.

sätzlichen Mangel: Man extrapoliert aus offiziellen und offiziellen amerikanischen Stellungnahmen zur NATO-Strategie „die“ Strategie der USA und glaubt, mit ihrer Hilfe das amerikanische Verhalten im Ernstfall vorhersagen zu können. Als dominierend gilt dabei das Interesse, die Verwicklung in einen strategisch geführten Kernwaffenkrieg zu verhindern. Daraus wird ein mechanisches Konzept abgestufter kontrollierter Eskalation abgeleitet, das nach der ausgedehnten Phase konventioneller Verteidigung eine geographisch begrenzte, intensive taktisch-nukleare Kriegführung in Mitteleuropa vorsieht, schließlich auch Kernwaffeneinsätze in die Tiefe des nicht-sowjetischen WP-Gebiets erlaubt, jedoch das Territorium der Sowjetunion als „Sanktuarium“ ausspart.

Ob eine derartige Strategie als Bündnisstrategie überhaupt geeignet wäre, wird dabei nicht gefragt. Gewichtige Gründe lassen aber erwarten, daß die NATO auf der Grundlage eines solchen Konzepts bereits in einer verschärften Ost-West-Krise politisch nicht zusammenzuhalten wäre und daß es im Krieg zu einem raschen politischen und militärischen Zusammenbruch der europäischen Front führen müßte. Wie dies mit dem nationalen Sicherheitsinteresse der USA vereinbar sein soll, bleibt unerfindlich. Die zwangsläufige Komplexität dieses Interesses, das konkurrierende Zielsetzungen beinhaltet, wird ebenso ignoriert wie die Tatsache, daß die Entscheidung darüber, welches strategische Verhalten im Hinblick auf die Realisierung dieser komplexen Zielfunktion optimal wäre, erst im Ernstfall selbst, in Kenntnis aller relevanten Faktoren der politisch-militärischen Lage, getroffen werden könnte. Immerhin ist bereits heute erkennbar, daß die Forderung nach einer hohen nuklearen Schwelle möglicherweise in Widerspruch zu der Forderung nach frühzeitigem Abbruch der Kriegshandlungen und nach wirksamen, kontrollierbaren taktischen und strategischen nuklearen Optionen steht und deshalb das Risiko einer abrupten Eskalation zum unkontrollierten strategischen Einsatz eher erhöhen als verringern würde. Die NATO-Strategie der „flexible response“ trägt diesem Gesichtspunkt Rechnung. Leider werden in der Bundesrepublik amerikanische Stellungnahmen zum Problem der nuklearen Schwelle in der NATO-Strategie ohne Rücksicht auf ihren spezifischen innen- und bündnispolitischen Bedeutungshintergrund häufig zum Nennwert genommen und ersetzen die an sich geforderte politisch-strategische Analyse. Diese unkritische Doktrin- und Begriffsgläubigkeit ist in der sowjetischen strategischen Literatur nicht zu finden. Sie orientiert

sich vor allem an der Bewertung militärischer Potentiale und Optionen und setzt sie in Beziehung zu den besonderen politischen und strategischen Bedingungen, die im Ernstfall den Charakter und Verlauf eines europäischen Krieges bestimmen müßten.

Die sowjetische Literatur zieht weder die politische Entschlossenheit der USA und ihrer Hauptverbündeten, notfalls auch frühzeitig Kernwaffen einzusetzen, noch die entsprechende technische Fähigkeit der NATO in Zweifel. Sie registriert vielmehr ausdrücklich das Bemühen der NPG um eine Vereinfachung des nuklearen Konsultationsverfahrens und hebt die in diesem Zusammenhang wichtige Bedeutung der Sonderstellung hervor, die die USA in der NATO im nuklearen Bereich einnehmen. Sie bezeichnet die für unbeschränkt gehaltene nationale amerikanische Entscheidungs- und Handlungsfreiheit mit der für die sowjetische Einschätzung der Nato charakteristischen Formel des „nuklearen Zentralismus“. Diese Formel trifft realistisch einen Tatbestand, der in der westlichen Strategiedebatte aus vielerlei Gründen kaum angesprochen wird, obgleich er für die nukleare Reaktionsfähigkeit der Allianz wesentlich ist: Der Präsident der USA ist vor dem Einsatz von Kernwaffen nur dann gehalten, die Verbündeten zu konsultieren, wenn es seiner Auffassung nach Zeit und Umstände erlauben. Außerdem verfügt er über die Möglichkeit, über den nationalen amerikanischen Befehlsstrang dem Oberbefehlshaber der amerikanischen Streitkräfte in Europa (USCINCEUR) und den nachgeordneten Befehlshabern den Einsatz von Kernwaffen zu befehlen. Diese unilaterale nukleare Handlungsfähigkeit der gegnerischen Hauptmacht, die im Oktober 1973 während des Yom-Kippur-Krieges mit der unabhängigen Alarmierung der amerikanischen nuklearen Verbände auch im Bereich Europa öffentlich sichtbar wurde, dürfte es den Planern des WP riskant erscheinen lassen, mit einer längeren „Pause“ vor dem nuklearen Ersteinsatz der NATO zu rechnen.

Außerdem bleibt zu berücksichtigen, daß die in der westlichen Öffentlichkeit kursierenden Angaben über den Zeitbedarf für das nukleare Anforderungs- und Freigabeverfahren der Allianz Ergebnisse von Verfahrensübungen wiedergeben, deren Aussagewert ohnehin begrenzt ist und weiterhin dadurch eingeschränkt wird, daß bis zur Ebene der Korps hinunter gespielt und die Möglichkeit eines unmittelbaren „request“ durch SACEUR oder eine NATO-Regierung außer acht gelassen wurde. Letzteres Verfahren könnte vor allem in Verbindung mit vorgeplanten selektiven

nuklearen Einsatzoptionen der NATO, auf die auch sowjetische Analytiker hinweisen, zu einer Beschleunigung des Entscheidungs- und Freigabeprozesses beitragen.

Schließlich kann auch die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden, daß sich die politische Führung der Allianz in einer zugespitzten Krise zu einer bedingten Prädelegation begrenzter nuklearer Einsatzbefugnisse an die militärische NATO-Führung bereitfände.

Wenn die Planer des WP die Möglichkeit eines frühzeitigen nuklearen Ersteinsatzes der NATO weder technisch noch politisch zuverlässig ausschließen können, so müßte sich die ihnen in dem Szenario des konventionellen „Blitzkriegs“ zugeschriebene Erwartung eines raschen kriegsentscheidenden Erfolgs unterhalb der Schwelle nuklearer Kriegführung auf die Annahme stützen, daß dieser Ersteinsatz mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ohne einschneidende politische und militärische Wirkung bleiben würde. Daß sie jedoch entsprechende Vorhersagen westlicher Kritiker der gegenwärtigen nuklearen NATO-Posture teilen, ist kaum anzunehmen.

Das in Europa stationierte nukleare Waffenpotential der NATO ist beeindruckend und erlaubt der Bündnisführung, das gesamte Spektrum taktisch relevanter Kernwaffeneinsätze abzudecken. Daß die NATO Pläne und Programme unterschiedlichen Charakters vorbereitet hat, auf die sie zurückgreifen könnte, um zum Beispiel ihre nukleare Risikobereitschaft zu demonstrieren, gegnerische Durchbruchversuche zu bekämpfen oder das Gefechtsfeld abzuriegeln, ist bekannt. Ihre Wirksamkeit ist ohne genauere Kenntnis nicht einzuschätzen, dürfte jedoch gegen einen ausschließlich konventionell angreifenden Gegner in jedem Fall erheblich sein. Die Disparität der verwendeten Kriegsmittel würde voraussichtlich eine ausschließlich konventionelle Fortsetzung der Offensive ausschließen. Westliche Autoren neigen dazu, die politisch-psychologische und militärische Gewichtung der „initial use“-Optionen der NATO durch die WP-Planer zu unterschätzen, weil sie den Maßstab symmetrischer nuklearer Kriegführung anwenden und die Besonderheiten des unilateralen Waffeneinsatzes vernachlässigen. Viele Gründe lassen erwarten, daß im Kalkül der Gegenseite sogar ein ausschließlich demonstrativer Ersteinsatz der NATO eine nukleare Reaktion erzwingen und damit die Risikoerwartung einschneidend verändern müßte.

Außerdem bleibt zu berücksichtigen, daß das sowjetische Konzept der gestaffelten Offensi-

ve durch gezielte taktisch-nukleare Einsätze der NATO gefährdet werden könnte. Die vor allem auf amerikanischer Seite entwickelten Vorstellungen für selektive nukleare Gefechtsfeldoptionen der NATO versuchen systematisch, diese funktionalen Schwachstellen zu nutzen. Schließlich ist zu vermuten, daß das Umschalten des Warschauer Pakts von einer konventionell begonnenen großangelegten Aggression auf eine nukleare Fortsetzung der Offensive nach dem nuklearen Ersteinsatz der NATO erhebliche Schwierigkeiten aufwerfen würde, die den gesamten Angriffserfolg gefährden könnten.

4. Fazit

Als Fazit bleibt zunächst festzuhalten, daß die in der westlichen Strategie-Diskussion vertretenen Vorstellungen vom konventionellen „Blitzkrieg“ aller Wahrscheinlichkeit nach fundamentale Elemente der sowjetischen Risikoerwartung verfehlen. Soweit gegenwärtig erkennbar, schätzen die WP-Planer die politische Risikobereitschaft der USA und die technische Fähigkeit der NATO zu frühzeitigem und taktisch wirksamem Kernwaffeneinsatz wesentlich vorsichtiger ein, als vielfach angenommen wird.

Trotz der gewachsenen sowjetischen Fähigkeit, einen konventionellen Krieg in Europa zu führen, sind bislang keine Anzeichen für eine Änderung der sowjetischen Einschätzung der damit verbundenen Risiken festzustellen. Nach wie vor scheint auf östlicher Seite die Erwartung zu dominieren, daß ein derartiger Krieg nuklearen Charakter annähme und nuklear entschieden werden müßte. Die Abschreckungswirkung der NATO-Posture erscheint vor diesem Hintergrund trotz aller Probleme und Mängel erheblich. Die TNF der NATO zwingen dem WP auch für den Fall einer konventionellen Aggression eindeutig die Bereitschaft auf, die Risiken nuklearer Kriegführung in Kauf zu nehmen. Es kann davon ausgegangen werden, daß ihre taktische Wirksamkeit für nicht verläßlich unterlaufbar gehalten wird. Dies ist trotz langjähriger Vernachlässigung und strittiger Bewertung der Rolle der TNF der NATO in öffentlichen Auseinandersetzungen zur NATO-Strategie der Fall.

Trotzdem bleibt die starke Abhängigkeit der NATO von ihrer Fähigkeit zur Drohung mit frühzeitigem Kernwaffeneinsatz gegen einen nach kurzer Warnzeit erfolgenden konventionellen Angriff problematisch. Diese Drohung ist auch für die NATO-Staaten mit so hohen Risiken verbunden, daß die Aussicht, sie verwirklichen zu müssen, den Zusammenhalt des

Bündnisses im Krisen- und Kriegsfall voraussichtlich extrem belasten müßte. Falls jedoch erkennbar würde, daß die NATO in einer sich verschärfenden Krisenlage politisch außerstande wäre, die ihr verfügbare Warnzeit für die dringend notwendigen militärischen Vorbereitungen zu nutzen und dadurch ihre Fähigkeit zu rascher konventioneller und zu flexibler taktisch-nuklearer Reaktion gefährdete oder verlöre, so könnte dieses Fehlverhalten den Ausschlag für die Entscheidung der WP-Führung zum Krieg geben. Informationen über den Verlauf des NATO-Entscheidungsprozesses könnten ad hoc dem WP objektiv und subjektiv die Bewertung jener politischen und militärischen Risikofaktoren vereinfachen, die heute seinen Planern keine hinreichend zuverlässige vorherige Risikokalkulation erlauben. Die Erwartung, unter diesen Bedingungen durch einen konventionellen Überraschungsangriff doch ein entscheidendes „fait accompli“ erzielen zu können, mag dann eine Offensive auslösen, die die WP-Führung hinausschieben oder unterlassen würde, wenn sie mit der Notwendigkeit einer sofortigen nuklearen Eröffnung verbunden wäre.

Für die NATO stellen sich im Interesse glaubwürdiger Abschreckung und gesicherter Krisenstabilität deswegen vor allem zwei Aufgaben: Sie sollte die Reaktionsfähigkeit und Abwehrstärke ihrer grenznahen konventionellen Anfangsverteidigungskräfte mit der Zielsetzung steigern, die Abhängigkeit von zeitraubenden und möglicherweise politisch umstrittenen Vorbereitungsmaßnahmen in der Krise zu verringern, um dem Zwang zu frühzeitigem taktischen Kernwaffeneinsatz zu entgehen. Die NATO muß instande sein, unter allen Bedingungen über eine ausreichende Zeitspanne eine stabile konventionelle Vorverteidigung zu führen. Dies ist die notwendige Bedingung auch für einen Erfolg ihrer im Rahmen der Strategie der „flexible response“ vorgesehenen nuklearen Verteidigungs- und Eskalationsoptionen.

Zugleich sollte die NATO die Überlebensfähigkeit, Reaktionsbereitschaft und Einsatzflexibilität ihrer in Europa dislozierten nuklearen Streitkräfte erhöhen, um auch diese den im Ernstfall geforderten Bedingungen anzunähern. Es geht darum, die taktische Wirksamkeit ihrer nuklearen Kräfte außer Frage zu stellen, ohne das grundlegende Prinzip der politischen Kontrolle des Gebrauchs von Kernwaffen einzuschränken.

Diese Verbesserungen der konventionellen und nuklearen NATO-Verteidigung entsprechen den Forderungen der gültigen NATO-

Strategie. Sie dürften auf seiten des WP jede etwaige Erwartung ausräumen, in Mitteleuropa bei kalkulierbar begrenztem Risiko Krieg führen zu können und erübrigten somit die in der westlichen Diskussion „Mode“ gewordene

Forderung nach einer „neuen“ NATO-Strategie. Sie ließen sich mit begrenztem Aufwand verwirklichen und wären daher mit einer Politik der Entspannung und Rüstungskontrolle zu vereinbaren.

V. Unzulänglichkeiten der derzeitigen „Strategiedebatte“

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, ist die in der westdeutschen Publizistik geführte „Strategiedebatte“ bisher durch unrealistische Prämissen und Bewertungskriterien, methodische Unzulänglichkeiten, begrenzte Sachkenntnis und weitgehend unkontrollierte Subjektivität gekennzeichnet. Ihre Einschätzungen der sowjetischen Bedrohung und der damit verbundenen Glaubwürdigkeit der NATO-Strategie sind ebenso problematisch wie die auf solcher Beurteilung beruhenden Empfehlungen für eine Veränderung dieser Strategie. Als Entschuldigung mag gelten, daß diese Mängel in der Regel keineswegs originell sind, sondern Eigenarten der gedankenlos nachvollzogenen amerikanischen Strategiediskussion wiedergeben. Das gemeinsame Grundübel liegt in der bereits angesprochenen Neigung, strategische Analyse ohne Rücksicht auf die politisch-strategischen Besonderheiten des jeweils betrachteten Konflikts und deren Einfluß auf Wahrnehmungen und Verhalten der Konfliktgegner entpolitisiert und abstrakt zu betreiben.

Ein Beispiel bietet die verbreitete apolitische Betrachtungsweise der sowjetischen Bedrohung, die militärische Abschreckung als einziges wirksames Instrument westlicher Sicherheitspolitik erscheinen läßt. Statt für das Gesamtspektrum vorstellbarer Aggressionen den jeweils wahrscheinlichen politischen Konflikthintergrund und seinen relativierenden Einfluß auf Risikobereitschaft und Risikowartung der WP-Führung zu berücksichtigen, wird der Gegner als in jedem Fall zum Äußersten entschlossener „wargame opponent“ (B. Brodie) begriffen. Ihm wird ohne Bezug auf politisch motivierende Konfliktannahmen eine extreme Aggressivität zugeschrieben. Aus dieser Prämisse folgt der Eindruck, daß die NATO Sicherheit nur unter der Voraussetzung eigener militärischer Überlegenheit finden könne. Eskalationsdominanz scheint die einzige zuverlässige Methode zu bieten, um Aggressionen des WP glaubhaft abzuschrecken und in einem bewaffneten Konflikt die eigenen Zielsetzungen durchsetzen zu können.

Abgesehen davon, daß die NATO seit Ende der sechziger Jahre ihre einstige Eskalations-

dominanz verloren hat, bleibt zu fragen, ob dieses in der Zeit des Kalten Krieges entstandene verengte Sicherheitsverständnis, das jede Erwartung eines sowjetischen Interesses an Krisenmanagement, Kriegsbegrenzung und Eskalationskontrolle als strategisch ungerechtfertigtes „Prinzip Hoffnung“ abtut (H. Afheldt), bezogen auf den sowjetischen „real enemy“ (B. Brodie) nicht militärisch überdeterminiert ist. Es ignoriert, daß Aggressionen mit extremer Risikobereitschaft nur unter extremen politischen Umständen erfolgen dürften, deren Entstehung angesichts des allseitigen starken Interesses an einer Politik der Entspannung, Kriegsverhinderung und Eskalationskontrolle wenig wahrscheinlich ist. Sollten jedoch diese Umstände eintreten, so würden sie wahrscheinlich jede Möglichkeit politisch verhandelter Kriegsbeendigung ausschließen und die endgültige militärische Entscheidung des Konflikts unabwendbar machen. Für die Bundesrepublik und ihre westeuropäischen Verbündeten könnte in dieser Lage keine denkbare Militärstrategie der NATO an dem Dilemma einer Wahl zwischen Kapitulation oder katastrophaler Zerstörung vorbeiführen.

Der sterile Grundsatzcharakter der westdeutschen „Strategiedebatte“ rührt daher, daß sie auf den unwahrscheinlichen und im Hinblick auf die Möglichkeiten der eigenen strategischen Politik unergiebigsten Extremfall einer sowjetischen Aggression mit „strategischer“ Risikobereitschaft fixiert ist. Die Glaubwürdigkeit der gültigen NATO-Strategie an der Forderung messen zu wollen, die Bundesrepublik gegen alle denkbaren Formen sowjetischer Aggression verteidigen zu können, ohne ihr Überleben als moderne Industriegesellschaft zu gefährden (C. F. v. Weizsäcker, H. Afheldt), ist insofern irreführend, als dieser Maßstab jede denkbare Militärstrategie ad absurdum führt, die jüngst von Afheldt vorgeschlagene eingeschlossen¹⁹⁾. Das eigene Sicherheitsproblem wird in nicht-lösbarer Form definiert. Die daraus resultierende prinzipielle Überforderung der NATO-Strategie wird zu

¹⁹⁾ Horst Afheldt, Verteidigung und Frieden. Politik mit militärischen Mitteln, München 1976.

Unrecht als Kritik an ihrer Tauglichkeit und Glaubwürdigkeit ausgegeben.

Übersehen wird dabei, daß die NATO-Strategie nur den begrenzten, aber sicherheitspolitisch entscheidenden Auftrag erfüllen kann, Aggressionen abzuschrecken und abzuwehren, die mit begrenzter Risikobereitschaft unternommen werden, bei denen folglich noch die Möglichkeit besteht, das Verhalten des Gegners durch politische und militärische Einwirkung auf sein Risikokalkül zu beeinflussen. Dies könnte für Kriegshandlungen gelten, die sich aus der ungewollten Verschärfung und Ausweitung einer Krise in Ostmittel- oder Südosteuropa oder aus einem unkontrollierten Überspringen außereuropäischer Konflikte auf Mitteleuropa entwickeln, oder für Angriffe der oben diskutierten Art, die durch eine günstige Risikoerwartung der WP-Führung ausgelöst würden. In diesen Fällen müßte die NATO entsprechend ihrer strategischen Doktrin durch entschiedene Vorvertheidigung einen raschen militärischen Erfolg des Angreifers auszuschließen und — falls notwendig — durch Schritte der vorbedachten Eskalation auf der Gegenseite etwaige Fehleinschätzungen der politischen Risikobereitschaft und militärischen Handlungsfähigkeit des westlichen Bündnisses zu korrigieren suchen. Der WP müßte, ohne durch eine Überreaktion der NATO in eine von ihm ursprünglich nicht gewollte Eskalation hineingezogen zu werden, vor die Wahl gestellt werden, seinen Angriff ohne entscheidenden Geländegewinn abzubringen oder sich für die Risiken eines „großen“ Krieges gegen die konkurrierende Weltmacht USA zu entscheiden. Gemessen an diesem Auftrag ist die NATO-Strategie optimal. Falls es die politischen Konfliktziele der Kontrahenten zulassen, bietet sie alle Voraussetzungen dafür, Kriegshandlungen zu begrenzen und auf niedriger Schadensebene beenden zu können. Der Möglichkeit politisch irrationaler Aggression korrespondiert die „irrationale“ Drohung der NATO mit einer Eskalation der Kampfhandlungen zum allgemeinen Kernwaffenkrieg.

Inwieweit die NATO-Posture trotz ihres begrenzten Auftrags die militärische Sicherheit Westeuropas garantieren kann und welchen Kriterien ihre konventionelle und nukleare Verteidigungs- und Eskalationsfähigkeit im Hinblick auf diesen Auftrag entsprechen sollte, läßt sich nur bei Berücksichtigung zumindest der Grundelemente der Risikoerwartung beurteilen, die die sowjetische Führung mit der Annahme eines militärischen Konflikts der Bündnisse in Mitteleuropa verbindet. Man muß versuchen, ihre Bewertung der der NATO

verfügbaren militärischen Optionen zu erfassen und der Frage nachgehen, welchem verhaltensbestimmenden politisch-strategischen Konfliktbild sie die verschiedenen denkbaren Angriffsvarianten zuordnet.

Der vorliegende Beitrag hat in einigen Beispielen angedeutet, daß westliche und östliche Analytiker für den Verlauf eines bewaffneten Konflikts in Europa von sehr unterschiedlichen „Eskalationsleitern“ (im Sinne Herman Kahns) ausgehen, ohne daß die weitreichende politische und strategische Bedeutung dieser Asymmetrie begriffen würde. Statt dessen projiziert die westliche Strategiedebatte subjektive Annahmen, Erwartungen und Bewertungen auf die unterstellte sowjetische Risikoerwartung, obgleich sie erkennbaren sowjetischen Grundüberzeugungen widersprechen und aus sehr verschiedenen historischen Erfahrungen, strategischen Denktraditionen und innen- und bündnispolitischen Einflüssen resultieren.

Bis zu einem gewissen Grade sind Unterschiede in der Lagebeurteilung unvermeidlich, da Bedrohungsanalysen mit subjektiven Wahrscheinlichkeitsannahmen arbeiten müssen und jede Seite dazu tendiert, die jeweils für sie kritischen Erwartungen zugrunde zu legen. Dieser Hang zur „worst case analysis“ kann allerdings nicht verständlich machen, weshalb die derzeitige Strategiedebatte noch nicht einmal die Hauptfaktoren erfaßt, die das sowjetische Risikokalkül bestimmen, und die sowjetische Sicht der politischen und militärisch-operativen Besonderheiten des europäischen Kriegsschauplatzes (und ihrer Auswirkungen auf das wahrscheinliche Verhalten der Konfliktgegner) ebenso ignoriert oder mißverstehen wie diese Besonderheiten selbst. An Beispielen für den weitgehend *unstrategischen* Charakter der bisher in der Bundesrepublik formulierten Kritik an der Glaubwürdigkeit der NATO-Strategie ist kein Mangel. Die von nahezu allen relevanten Gesichtspunkten abstrahierende Diskussion über „die“ Höhe „der“ nuklearen Schwelle ist in dieser Hinsicht ebenso aufschlußreich wie die Berufung auf angebliche Gesetzmäßigkeiten „der“ Eskalation (H. Afheldt) oder die unrealistische Verengung des amerikanischen Sicherheitsinteresses an der Verteidigung Westeuropas auf den Aspekt der Eskalationskontrolle, ohne zumindest über die unterschiedlichen strategischen Bedingungen der Möglichkeit von Eskalationskontrolle bei unterschiedlichen Aggressionsannahmen und Kriegslagen nachzudenken. Der unübersehbare Hang zu Verallgemeinerungen und mechanisch-vereinfachendem „Modelldenken“ wird durch eine

Überschätzung der verhaltensleitenden Bedeutung deklaratorischer strategischer Doktrinen ergänzt. In frappierender Begriffsgläubigkeit wird auf „herrschende Lehren“ verwiesen, so als würden diese die strategische Lagebeurteilung und Entscheidung der verantwortlichen politischen und militärischen Führer unter den Bedingungen des Ernstfalls vorwegnehmen und die prognostische Analyse dieser Bedingungen erübrigen.

Auch die üblich gewordene Ableitung einer verstärkten konventionellen Gefährdung der NATO aus dem eingetretenen Zustand der nuklearstrategischen Parität ist hier einzuordnen. Sie impliziert ein Urteil über die sowjetische Einschätzung der Möglichkeit begrenzter Kriegführung in Europa, ihrer Erfolgsaussichten und Risiken, ohne diese Einschätzung zu reichend analysiert zu haben. Die relative Auswirkung der eingetretenen Kräfteverschiebung auf den Charakter des abschreckungsbestimmenden Verhältnisses von sowjetischer Risikoerwartung und Risikobereitschaft ist auf diese Weise nicht zu erfassen.

Schließlich ist der bekannte Versuch v. Weizsäcker und Afheldts zu nennen, die NATO-

¹¹⁾ Carl Friedrich v. Weizsäcker, *Kriegsfolgen und Kriegsverhütung*, München 1971, S. 58 ff. u. ö.

Strategie als „Mystifikation“ eines „logischen Widerspruchs“ aus den Angeln zu heben¹¹⁾.

Als archimedischen Punkt haben sie die kritische Frage gewählt, ob es „rational“ und ergo glaubwürdig sei, daß die USA für ihre „Schützlinge“ die eigene Existenz aufs Spiel setzen könnten. So sicher die negative Antwort auf diese Frage ist, so irrelevant ist strategisch die Frage selbst, da sie sich in dieser Form niemals stellen würde. Wenn der Präsident der USA in einem in Europa begonnenen Krieg schließlich über den massiven strategischen Einsatz von Kernwaffen auf sowjetischem Territorium zu entscheiden hätte, so geschähe dies in einem veränderten politischen und strategischen Kontext, in dem die unmittelbare militärische Bedrohung der nationalen Sicherheit der USA außer Frage stünde. Der Krieg würde dann nicht mehr „für die Schützlinge“ geführt. Eskalationsschritte auf niedrigerer Ebene bedeuteten jedoch wiederum nicht die Entscheidung zur unmittelbaren Gefährdung der eigenen Existenz. Der vorgebliche „logische“ Widerspruch erweist sich somit als Produkt einer abstrakten, statischen entscheidungstheoretischen Problemformulierung, die die kontingente Logik strategischen Verhaltens verfehlt.

Sicherheitspolitische Aspekte der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen

I. Das sicherheitspolitische Problemfeld des Korbes II der KSZE

Zur Frage der Sicherheit durch Zusammenarbeit

In der offiziellen Formulierung „Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE) ist wohl nicht wegen der alphabetischen Stellung in deutscher Sprache die Sicherheit vor der Zusammenarbeit genannt. Dieser Vorrang der Sicherheit ist in der Entstehungsgeschichte der KSZE zu suchen. Die „Zusammenarbeit“ hat hier erst spät eine eigene Stellung innerhalb der „europäischen Sicherheitskonferenz“ gefunden und schließlich eine formale Gleichstellung errungen. Verschiedene Gründe haben dazu geführt, daß Ost und West an dieser Verbreiterung der Konferenzthematik interessiert waren. Einer der Gründe ist darin zu suchen, daß auch der Sicherheitsbegriff eine Erweiterung erfuhr und dabei insbesondere die internationalen Wirtschaftsbeziehungen als Integrationsinstrument einerseits, als politische Waffe andererseits unter sicherheitspolitischem Blickwinkel gesehen werden. Die Frage, ob Sicherheit durch Zusammenarbeit in den Ost-West-Beziehungen erreicht werden kann, umschreibt die Problematik der sicherheitspolitischen Bedeutung des Korbes II. Der Harvard-Wissenschaftler Daniel Yergin leitet die Bedeutung der Wirtschaftsbeziehungen (zwischen den USA und der Sowjetunion) für das sicherheitspolitische Klima daraus ab, daß „trade is the major non-military aspect of the relationship, and the most important cooperative venture that is available.“ *) Darauf gründet sich die Hoffnung, daß Wirtschaftsbeziehungen ein Vakuum an kooperativer Kommunikation anfüllen, um damit ein Gegengewicht zu dem ideologischen Konflikt und der gegenseitigen Bedrohung durch die Rüstungspotentiale, also zu der konfrontativen Kommunikation zu schaffen.

Die Frage, ob internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit sicherheitsstabilisierend oder konfliktfördernd ist hat schon seit Jahrhunderten nicht nur Wirtschaftsexperten, son-

dern auch Philosophen zur Diskussion ange-regt. Der Merkantilismus des 17. Jahrhunderts baute auf einseitige Sicherheit durch Macht-ausweitung, die sich aus den internationalen Wirtschaftsbeziehungen ergab, und zwar dadurch, daß versucht wurde, durch Exporte von technologisch hochwertigen Produkten bei strikter Geheimhaltung des Know-how andere Länder abhängig zu machen, und gleichzeitig durch eine Autarkiepolitik Unabhängigkeit von Importen zu erzielen. Die daraus erwachsenden Handelsüberschüsse mit der Folge der Verschuldung der Handelspartner verstärkte das Abhängigkeitsgefälle. Montesquieu — im 18. Jahrhundert — vertrat leidenschaftlich die Idee von der friedenssichernden Auswirkung des Handels, da dieser die Länder gegenseitig voneinander abhängig mache. Schließlich vertrat der deutsche Philosoph Fichte die extrem entgegengesetzte Ansicht, daß internationaler Handel notwendigerweise zum Krieg führe, da sich der eine immer Vorteile auf Kosten des anderen verschaffen würde¹⁾. Erst im 20. Jahrhundert wurde eine gründliche Untersuchung des Konfliktcharakters der internationalen Wirtschaftsbeziehungen begonnen²⁾. Fragen wie Macht, Abhängigkeit, Konflikthaftigkeit internationaler Wirtschaftsbeziehungen lassen sich jedoch ohne die Rahmenbedingungen bestimmter regionaler Beziehungen nur sehr allgemein behandeln. Analytische Methoden und Untersuchungen unter Berücksichtigung spezifischer regionaler Voraussetzungen wurden ganz überwiegend im Bereich der ungleichen Nord-Süd-Beziehungen erarbeitet³⁾. Die hier

¹⁾ Vgl. zur historischen Aufarbeitung dieser Problematik das einführende Kapitel zu Albert O. Hirschmann, *National Power and the Structure of Foreign Trade*. University of California Press, Berkeley-Los Angeles 1969; und: Peter J. Wiles, *Communist International Economics*, Oxford 1968, Kapitel XVIII (Trade and Peace).

²⁾ Vgl. den Sammelband von der Jubiläumstagung des Vereins für Socialpolitik: Hans Schneider, Christian Watrin (Hrsg.), *Macht und ökonomisches Gesetz*, Berlin 1973.

³⁾ Hieraus entwickelten sich die Theorien wie die Dependenzia-Theorie (im lateinamerikanischen Bereich entstanden), die Theorie vom ungleichen Tausch und die Imperialismustheorie.

*) Daniel Yergin, *Politics and Soviet-American Trade: The Three Questions*, in: *Foreign Affairs*, April 1977, S. 520.

gegebenen Voraussetzungen sind auf die Ost-West-Beziehungen nicht übertragbar, vielmehr sind zwischen Ost und West die Chancen, daß die Wirtschaftsbeziehungen ein stabilisierendes Gegengewicht zum ideologischen Konflikt darstellen, wesentlich günstiger, da es sich um zwei emanzipierte Blöcke handelt, die beide für sich außenwirtschaftliche Handlungsfreiheit beanspruchen und nur Beziehungen eingehen, die zu ihrem eigenen Vorteil beitragen. Die günstigeren Voraussetzungen für eine Stabilisierung der Beziehungen mit wirtschaftlichen Mitteln besagt nicht, daß nicht auch hier erhebliche Konfliktpotentiale enthalten sein können, wie sie in folgenden, auch von der Presse aufgegriffenen, Fragestellungen zum Ausdruck kommen:

— Entstehen durch Wirtschaftsbeziehungen einseitige Abhängigkeiten, die für politische Erpressungen genutzt werden können (Energielieferungen)?

— Profitiert die östliche Rüstung von westlichen Technologie-Importen?

— Führt das Ungleichgewicht der Beziehungen, das in der östlichen Verschuldung zum Ausdruck kommt, zu Spannungen?

Zum Begriff der wirtschaftlichen Sicherheit

In Auswirkung der Energiekrise 1973/74 wurde der wirtschaftlichen Sicherheit ein eigenständiger und an Bedeutung gewachsener Stellenwert neben der militärischen Sicherheit eingeräumt⁴⁾. Eine Trennung zwischen militärischer und wirtschaftlicher Sicherheit als unterschiedlichen Zielsetzungen ist jedoch analytisch nicht durchzuhalten. Vielmehr ist das Ziel der Sicherheit als Schutz bestimmter national zugeordneter Werte⁵⁾ (Überleben, kulturelle und sozioökonomische Entfaltung usw.) nicht teilbar⁶⁾. Es gibt jedoch unterschiedliche Instrumente (militärische, wirtschaftliche, diplomatische usw.) die in unterschiedlicher Weise für das Sicherheitsziel eingesetzt werden können, und dabei können einzelne Instrumente bestimmten schutzwürdigen Werten mit mehr Gewicht zugerechnet werden als andere, wie z. B. internationale Wirtschaftsbeziehungen einen unmittelbaren

⁴⁾ Vgl. z. B. Wolfgang Hager, Westeuropas wirtschaftliche Sicherheit, Bonn 1976, in: Arbeitspapiere zur internationalen Politik Nr. 6 des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.

⁵⁾ Vgl. z. B. Joseph Nye, Kollektive wirtschaftliche Sicherheit, in: Europa Archiv, Vol 29, No. 19, (1974) S. 650—664.

⁶⁾ Vgl. Joachim Hütter, Nationale Sicherheit als politische Aufgabe der Politik, in: Politische Vierteljahrszeitschrift 1976, Heft 1 S. 73.

Bezug zur Versorgungssicherung haben können. Weil nun gerade die Frage der Versorgungssicherung dadurch so hohe Bedeutung bekommen hat, daß die Abhängigkeit der westlichen Industriestaaten von Rohstoffen, insbesondere von Energie, und die damit verbundenen Möglichkeiten zur Ausübung politischen und wirtschaftlichen Drucks offensichtlich wurde, hat sich das Problem der sicherheitspolitischen Bedeutung internationaler Wirtschaftsbeziehungen zu einseitig auf diese Frage beschränkt.

Die sicherheitspolitische Bedeutung von internationalen Wirtschaftsbeziehungen kann in zwei Kategorien eingeteilt werden, erstens Beziehungen, bei denen der Vorteil des einen zugleich einen Nachteil für den anderen bringt, und zweitens solche Beziehungen, bei denen eine bestimmte Kommunikation auf beiden Seiten gleichgerichtet entweder Vorteil oder Nachteil bringt.

Zur ersten Kategorie gehört die Macht-Abhängigkeits-Beziehung. Des einen Landes Macht (Vorteil), über die Versorgungssicherung eines anderen Landes zu entscheiden, ist zugleich des anderen Landes Abhängigkeit (Nachteil). Betrachtet man wirtschaftliche Macht als das einzige wirtschaftliche Instrument zur Herstellung von Sicherheit⁷⁾, so bedeutet dies, daß man nur diese erste Kategorie als sicherheitsrelevant betrachtet und dabei in Kauf nimmt oder anstrebt, daß die Zunahme der Sicherheit der einen Seite verbunden ist mit einem Verlust an Sicherheit bei der anderen Seite.

Zur zweiten Kategorie der *gleichgerichteten* Vorteile und Nachteile gehören Formen der Zusammenarbeit, die zum beiderseitigen Nutzen aufgenommen werden und bei denen Macht und Abhängigkeitsprobleme von untergeordneter Bedeutung sind (z. B. Handel mit sicherheitspolitisch unempfindlichen Gütern wie die meisten Konsumgüter, Kooperation in Drittländern, Umweltschutz wie Reinhaltung der Ostsee). Die sicherheitspolitische Bedeutung solcher Formen von Zusammenarbeit liegen darin, daß sie die Beziehung zwischen den beiden Partnern stabilisieren. Die Stabilität wiederum hat darin ihren Ursprung, daß derjenige sich selbst schadet, der dem anderen einen Schaden zufügt. Der Nutzen aus der Vermeidung einer zerstörerischen Konfrontation steigt also je größer der gemeinsame

⁷⁾ Wie dies z. B. der Fall ist bei Thomas Wolf, US East-West Trade Policy. Economic Warfare versus Economic Welfare, Lexington Books Lexington Massachusetts 1973, S. 3.

Vorteil aus der Zusammenarbeit ist⁸⁾. Als eine dritte Kategorie von sicherheitspolitisch relevanten Beziehungen könnten die „Nicht-Beziehungen“ also die Autarkie bezeichnet werden. Eine totale Autarkie ist in den Ost-West-Beziehungen für beide Seiten nicht mehr denkbar, jedoch spielt der Autarkiegrad, also der Grad an Selbstversorgung oder an politisch sicherer Versorgung gegenüber den Importen aus der anderen Region

bei empfindlichen Gütern (Erdgas, Uran usw.) eine sicherheitspolitisch bedeutsame Rolle.

Diese Kategorie der „Nicht-Beziehungen“ ist aber insofern ein Grenzfall der ersten Kategorie, als hier die Macht-Abhängigkeits-Beziehungen gleich Null gesetzt werden. Aus diesem Grund soll sie der weiteren Diskussion nicht als eigenständige Kategorie zugeführt werden.

II. Zur Dimension des Ost-West-Handels

Als nächster Schritt zur Einordnung der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen in die sicherheitspolitischen Kategorien sollen zunächst einige quantitative Fakten angeführt werden, die notwendig sind, um die Bedeutung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums einschätzen zu können.

Das Volumen des Osthandels nimmt aus westlicher Sicht keineswegs eine Größenordnung ein, die seiner Publizität in der Presse und der politischen Diskussion entspricht. So nahm der Handel der Bundesrepublik mit den Ländern des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW oder COMECON) im Jahre 1976 ein Volumen (Export + Import) von 26 Mrd. DM ein, was nicht einmal 6 v. H. des gesamten Außenhandelsvolumens der Bundesrepublik ausmacht. Allein mit den Niederlanden hat die Bundesrepublik ein mehr als doppelt so großes Handelsvolumen als mit dem gesamten RGW. Aus europäischer Sicht nimmt der Osthandel einen noch geringeren Stellenwert ein. Nur ca. 4 v. H. des Handels der EG-Länder wird mit dem RGW abgewickelt. Anders sieht es mit der Bedeutung des Ost-West-Handels allerdings von östlicher Seite aus. Da die RGW-Länder ein viel kleineres Außenhandelsvolumen als die westlichen Länder haben, nimmt der Ost-West-Handel einen höheren Stellenwert ein. Ungefähr ein Drittel des Außenhandels der RGW-Länder wird mit dem Westen abgewickelt (bei der Sowjetunion sind es 31 v. H.). Unter den westlichen Ländern nimmt die Bundesrepublik eine herausragende Stellung ein. Für sämtliche RGW-Länder ist die Bundesrepublik der größte Westhandelspartner. Sie hat einen

Anteil von ungefähr 25 v. H. am Westhandel des RGW, noch höher ist dieser Anteil vor allem beim Import technologieintensiver Güter⁹⁾.

Der Ost-West-Handel hat, wenn auch sein Volumen in absoluten Zahlen nicht sehr umfangreich ist, in der ersten Hälfte der 70er Jahre ein starkes Wachstum zu verzeichnen gehabt. Parallel mit dem Entspannungsprozeß verlief eine Öffnung der osteuropäischen Länder, die ihre Autarkiepolitik der 50er und 60er Jahre erheblich auflockerten. So waren die Wachstumsraten des Handels mit den RGW-Ländern in diesem Zeitraum mehr als doppelt so hoch wie im innerwestlichen Außenhandel. Der Handel zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion, dem jeweils stärksten Handelspartner in Ost und West wuchs in diesen fünf Jahren um 429 v. H. (nach OECD-Statistik, bzw. 405 v. H. nach sowjetischer Statistik¹⁰⁾). Von großen Wachstumsraten darf man sich allerdings dann nicht beeindrucken lassen, wenn der Ausgangspunkt niedrig liegt. Ein Beispiel hierfür sind die Erdölexporte der Sowjetunion im Jahre 1976 gegenüber dem Vorjahr. In diesem Jahr stiegen die Erdölexporte in die Bundesrepublik um 30 v. H., nach Frankreich um 200 v. H. und nach England vervierzigfachen sie sich, ohne daß eines der drei Länder 1976 mehr als 3 v. H. seines Erdölbedarfs aus der Sowjetunion bezog¹¹⁾.

Betrachtet man die Struktur des Ost-West-Handels, so stellt sich heraus, daß im Gegensatz zum innerwestlichen Handel

⁸⁾ Daniel Yergin drückt dies in folgender Gedankenführung aus: „Expanded trade, in itself, will not create peace and a harmonious international order. It is no guarantee against conflict... But... at a step below that level it can do a great deal. First of all, it... creates common interests... provides incentives for stability, and lays the ground work for a cautious expansion of interaction.“ In: Daniel Yergin, a. a. O., S. 519.

⁹⁾ Selected Trade and Economic Data of the Centrally Planned Economics. US Department of Commerce, Bureau of East-West-Trade, Washington, September 1976.

¹⁰⁾ Quelle: OECD Statistics of Foreign Trade Series A Juni 1971, Juni 1976, und Vnesnjaja Torgovlja SSSR za 1970 goda (za 1976 goda) Moskau 1971 (1976).

¹¹⁾ Quelle: Petroleum Economist, Februar 1977, S. 66.

ganz andere Güterarten exportiert werden. Während z. B. die EG in den RGW zu über 90 v. H. verarbeitete Produkte liefert, bezieht sie von dort zu 60 v. H. Rohstoffe¹²⁾. Noch

extremer ist die Handelsstruktur in den Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und dem RGW und insbesondere mit der Sowjetunion.

III. Ungleichgewichte in den Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen

Nachdem mit diesen Zahlen versucht wurde, einen groben Überblick über Dimensionen und Gewichte des Ost-West-Handels zu geben, sollen nun — erster Schritt zu einer politischen Argumentation — die Ungleichgewichte in diesen Wirtschaftsbeziehungen dargestellt werden. Ungleichgewichte haben es an sich, daß sie einerseits ein Risiko, andererseits einen Ansatz zu Veränderungen in sich bergen, so daß sich aus den Ungleichgewichten mögliche Aspekte für den außen- und sicherheitspolitischen Spielraum der Wirtschaftsbeziehungen ergeben. Vier Ungleichgewichte erscheinen von besonderer Bedeutung:

1. Das ordnungspolitische Ungleichgewicht. Damit ist die ungleichgewichtige Einbindung der beiden verschiedenen Wirtschaftssysteme in den Ost-West-Handel gemeint.

2. Das Ungleichgewicht in der Bedeutung der Wirtschaftsbeziehungen für die beiden Seiten. Dieser Punkt wurde bereits mit Zahlen belegt.

3. Das Ungleichgewicht in der Handelsstruktur. Auch dieser Punkt wurde bereits von der statistischen Seite angesprochen.

4. Das Ungleichgewicht in der Handels- und Zahlungsbilanz mit der Auswirkung auf die Verschuldung.

Punkt 1: Das Ordnungspolitische Ungleichgewicht

Dieses Ungleichgewicht liegt darin, daß sich die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ost und West auf der Basis der westlichen Wettbewerbsordnung, westlicher Preisbildungsprinzipien und in westlicher Währung abspielt. Der Grund für diesen Systemvorteil des Westens liegt nicht etwa vorwiegend im machtpolitischen Bereich, sondern darin, daß das sowjetische Planungssystem bisher nicht in der Lage ist, eine ordnungspolitische Alternative für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen anzubieten. Schwache Ansätze hierzu

gibt es allerdings in Gestalt der Favorisierung von Kompensationsgeschäften durch die Sowjetunion. Diese Form der Wirtschaftsbeziehungen hat ihrem Wesen nach stärker planwirtschaftlichen und reduzierten markt- und geldorientierten Charakter. Dennoch überwiegen bei den Ost-West-Beziehungen die marktwirtschaftlichen Elemente, was einem zentralen Planungssystem naturgemäß zu schaffen macht.

Punkt 2: Ungleichgewichte in der Bedeutung der Wirtschaftsbeziehungen für die beiden Seiten

Die Tatsache, daß der Ost-West-Handel im Westen nur 4 bis 6 v. H. des Außenhandels ausmacht, dagegen für den RGW über 30 v. H., begründet eine viel höhere Empfindlichkeit im Osten. Es sind aber nicht nur die unterschiedlichen Außenhandelsrelationen, welche den Osten abhängiger machen, sondern auch die Qualität der Güter. Fast alle Produkte, die der Westen aus dem RGW-Bereich bezieht, sind auch auf Drittmärkten zu erhalten. Dagegen werden die technologieintensiven Güter, welche der RGW von den westlichen Industrieländern bezieht, nicht im eigenen Bereich oder in der Dritten Welt angeboten.

Punkt 3: Ungleichgewicht in der Handelsstruktur

Während in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen westlichen Ländern in der Tendenz substitutiver Handel besteht, — d. h. es werden Rohstoffe, Nahrungsmittel, Halbfabrikate, Fertigprodukte sowohl ein- wie ausgeführt, z. B. führt die Bundesrepublik nach Frankreich Kraftfahrzeuge aus und bezieht von dort ebenfalls Kraftfahrzeuge — während hier also substitutiver Handel besteht, ist der Ost-West-Handel wie schon angedeutet, ausgesprochen komplementär strukturiert, d. h. in die eine Richtung fließen vorwiegend Rohstoffe, in die andere vorwiegend technologisch anspruchsvolle Fertigprodukte.

Komplementärer Handel birgt aber Konfliktpotential und Instabilitäten in sich, und zwar aus drei Gründen:

¹²⁾ Eurostat, EC Trade by Commodity Classes and Main Countries, in: Supplement to the Monthly External Trade Bulletin 2/1977.

1. Im komplementären Handel sind starke Veränderungen der terms of trade möglich¹³⁾.

2. Komplementärer Handel schafft ungleichgewichtige Abhängigkeiten; so ist die Abhängigkeit von Rohstoffen für Lieferanten ein kurzfristig wirksames Instrument, wie die Erdölkrise 1973/74 demonstrierte, während die Abhängigkeit von Technologie dem Technologieexporteur ein nur langfristig wirksames Instrument in die Hand gibt. Je nach politischer Konstellation ist also das eine oder andere Instrument einsetzbar, nicht dagegen beide gleichzeitig, so daß auch nicht von einem Abhängigkeitsgleichgewicht gesprochen werden kann.

3. Der komplementäre Handel birgt die Tendenz in sich, Entwicklungsunterschiede zu fixieren. Wenn ein Land Technologie importiert, finanziert es damit die Forschung und Entwicklung des Exporteurs mit, und baut dabei selbst weniger Forschungs- und Entwicklungskapazitäten auf.

Die terms of trade haben sich 1973/74 sprunghaft zugunsten der rohstoffexportierenden Länder, darunter der Sowjetunion verändert. Wie wenig aber terms-of-trade-Entwicklungen vorhersehbar sind, zeigt eine CIA-Studie, die im April 1975 erschienen ist¹⁴⁾, und in der von der Annahme ausgegangen wurde, daß sich die terms of trade weiterhin zugunsten der Rohstoffexporteure entwickeln würden. Daraus leitete die Studie das Ergebnis ab, daß die Sowjetunion bis 1980 keine Kredite mehr aufnehmen müsse. Tatsache ist, daß sich die terms of trade für die Sowjetunion 1975 verschlechterten¹⁵⁾ und daß die Verschuldungszunahme 1975 höher war als der gesamte bis dahin angehäufte Schuldenbestand¹⁶⁾.

Anstrengungen der Sowjetunion, von dem komplementären Handel zu einem mehr sub-

stitutiven Handel zu gelangen, führten bisher nicht zu einem nennenswerten Erfolg. Nach einer Statistik der UN Economic Commission for Europe (ECE) hat der Anteil technologieintensiver Produkte im Export der Sowjetunion zwischen 1965 und 1974 nur von 7 v.H. auf 8 v.H. zugenommen¹⁷⁾. Seit 1974 setzt die Sowjetunion wieder verstärkt auf Rohstoffexport, in der Hoffnung, daß langfristig die terms of trade zu ihren Gunsten ausfallen. Um Rohstoffe exportieren zu können, brauchen sie jedoch westliche Hilfe an Kapital und Know-how zur Erschließung dieser Rohstoffe, denn die eigenen Anstrengungen einschließlich der Beiträge aus den anderen RGW-Ländern reichen nicht aus, um die Entwicklungsprogramme zur Rohstofferschließung durchzuführen.

Punkt 4: Das Ungleichgewicht der Handels- und Zahlungsbilanz

In der gleichen Zeit 1971—1975, in welcher der Ost-West-Handel stark angestiegen ist, hat sich auch das Handelsbilanzdefizit der RGW-Länder von Jahr zu Jahr erhöht, was notwendigerweise zu einer wachsenden Schuldenakkumulierung führte. Die Verschuldung des RGW, die 1971 noch bei 7 Mrd. US \$ lag¹⁸⁾ hat inzwischen ein Volumen von 48—50 Mrd. US \$ erreicht¹⁹⁾. Seit dem letzten Sommer, als nach dem hohen Handelsbilanzdefizit 1975 die ersten Schätzungen vorlagen, fand — begünstigt durch den Wahlkampf in der Bundesrepublik und den USA — die Verschuldung ein ungewöhnlich hohes öffentliches Interesse. Kissinger setzte im Juni 1976 die Diskussion in Gang mit der Bemerkung, daß die Verschuldung eine „plötzliche und auffallende Woge“ sei. Bundeskanzler Schmidt sprach von einem „Transfer realer Ressourcen“ von West nach Ost²⁰⁾, was zwar unbestreitbar richtig ist, aber negative Assoziationen weckte. Wenn ein Hausbesitzer sein Haus vermietet, transferiert er zwar auch seinen Besitz an den Vermieter, aber niemand käme auf die Idee, von vornherein anzunehmen, daß er damit ein Verlustge-

¹³⁾ Der Begriff der terms of trade soll, ohne differenzierte Probleme abzudecken, an folgendem Beispiel erläutert werden: Wenn die Bundesrepublik 1976 für 10 Tonnen Tomaten aus Ungarn als Gegenwert 100 Taschenrechner einer bestimmten Sorte liefern muß und wenn 1977 durch Preisveränderungen 10 Tonnen Tomaten 101 Taschenrechner entsprechen, so haben sich die terms of trade für Ungarn um 1 v.H. verbessert, für die Bundesrepublik um 1 v.H. verschlechtert, da Ungarn für dieselbe Exportmenge 1 v.H. mehr importieren kann, umgekehrt die Bundesrepublik mehr exportieren muß, um dieselbe Menge Tomaten zu importieren.

¹⁴⁾ Vgl. FAZ 7. 4. 1975, S. 13.

¹⁵⁾ Quelle: Economic Bulletin for Europe, Vol 28, ECE Genf, NY 1976, S. 77.

¹⁶⁾ Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Wochenbericht 39/1976, v. 30. 9. 1976.

¹⁷⁾ Quelle: Economic Bulletin for Europe, Vol 28, ECE Genf NY 1976, S. 117.

¹⁸⁾ Vgl. H. Clement, Aufsätze zur Feststellung der Verschuldung Osteuropas, HWWA-Report Nr. 41, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg 1977.

¹⁹⁾ Quelle: Friedrich Levick, Jan Stankovsky, Kredite des Westens nach Österreich an Osteuropa und die UdSSR, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Reprint Serie Nr. 28, Juni 1977.

²⁰⁾ Zitiert nach Stefan Graf Bethlen (Hrsg.), Osthandel in der Krise, München/Wien, S. 249.

schäft erleidet. Rein ökonomisch betrachtet ist die Verschuldung des Ostens ein Geschäft für die westlichen Kreditgeber, denn die Zinsen und Rückzahlungen werden pünktlich erstattet. Für die Exportindustrie und unter Arbeitsplatzgesichtspunkten hat die östliche Verschuldung in der derzeitigen konjunkturellen Situation auch nur positive Seiten, denn es kann mehr exportiert und damit produziert werden, als wenn sich die RGW-Länder nur so viele Importe leisten könnten, wie sie auf Grund des eigenen Devisenbestandes bezahlen könnten.

Die Frage, die jenseits der reinen Ökonomie liegt, ist die, wer nun von wem abhängiger ist, der östliche Schuldner vom westlichen Gläubiger oder umgekehrt. Um die Antwort vorwegzunehmen: Beide sind voneinander abhängig, aber mit unterschiedlichem Gewicht. Im Falle einer Rückzahlungsverweigerung durch den Osten — und damit hätte ja der Osten ein Instrument in der Hand — wäre der Schaden im Westen zwar nicht geringfügig, aber doch begrenzt. Die Kredite laufen größtenteils bis in die 80er Jahre ²¹⁾, so daß sich die negativen Auswirkungen über einen längeren Zeitraum erstrecken würden. Für die Bundesrepublik machen die Ostkredite in Höhe von 25 Mrd. DM ca. 6 v. H. ihrer Auslandsaktiva aus ²²⁾. Diese Kredite sind zu ca. $\frac{2}{3}$ durch staatliche Bürgschaften abgedeckt.

Dies bedeutet, daß im Falle einer Rückzahlungsverweigerung der Staat den Hauptverlust zu tragen hätte, und zwar müßten die Finanzmittel soweit sie staatlich verbürgt sind, den Gläubigern aus staatlichen Mitteln zugeführt werden. Diese Bereitstellung wäre von der Größenordnung und dem Effekt her vergleichbar mit einem Konjunkturprogramm, in dem etwa über Abschreibungssteuersenkung den Unternehmern Finanzierungsmittel zur Verfügung gestellt werden, die unter normalen Bedingungen dem Staat zugeführt werden müßten. In diesem Sinne wäre eine Rückzahlungsverweigerung des RGW in seinem Einfluß auf die westlichen Volkswirtschaften steuerbar.

Katastrophal wäre allerdings umgekehrt ein westlicher Kreditboykott für den Osten. Die großen Anstrengungen der RGW-Länder im Jahre 1976, ihr Handelsbilanzdefizit zu reduzieren, haben gezeigt, wie schwierig es für sie ist, auch nur das Wachstum der Verschuldung einzuschränken. Ein totales Kreditembargo würde trotz Goldreserven der Sowjetunion aller Wahrscheinlichkeit nach zur Zahlungsunfähigkeit aller RGW-Länder und damit weitgehend zum Zusammenbruch des Ost-West-Handels führen. Die Auswirkungen hiervon wären für den Osten wegen des viel größeren Gewichtes, den der Ost-West-Handel dort einnimmt, viel gravierender.

IV. Abwägung des Instrumentariums zur Stabilisierung der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen

Die Darstellung der Ungleichgewichte in den Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen sollte aufzeigen, wie die politischen Gewichte zwischen Ost und West verteilt sind und wo Ansatzpunkte für Veränderungen gegeben sind. In dem folgenden Abschnitt soll gezeigt werden, wo ein Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente im sicherheitspolitischen Sinn vorteilhaft sein kann.

Um ein Teilergebnis vorwegzunehmen: Es ist weitgehend unbestimmbar, wie weit der politische Vorteil den Nachteil überwiegt oder umgekehrt. Hierzu zwei Beispiele:

²¹⁾ Vollständige Daten über die Laufzeit von Krediten sind schwer zusammenzutragen. Vergleichsweise vorbildlich hat die ungarische Nationalbank für jedes Jahr bis 1980 die Volumen der auslaufenden Eurokredite publiziert. Demnach laufen mehr als 50 % der am 31. 3. 1976 bestehenden Kredite nach 1980 aus. Quelle: Euromoney Januar 1977, S. 17.

²²⁾ Schätzung der Deutschen Bundesbank, vgl. Handelsblatt 15. 7. 1976, S. 1.

1. Der Vorteil, den der Osten aus dem Import an wachstumsintensiver Technologie aus dem Westen zieht, besteht u. a. in einer Stabilisierung des östlichen Systems und erhöht dessen Attraktivität nach außen. Dies kann aus westlicher Sicht als Nachteil angesehen werden. Umgekehrt kann der Westen nur dann hoffen, daß eine Öffnung des östlichen Systems für eine Kommunikation im Sinne von Korb III KSZE erfolgt, wenn die technologische Lücke zwischen Ost und West kleiner wird, also der Osten aufholt, denn das Selbstbewußtsein, das die Bereitschaft zu einer Kommunikation voraussetzt, ist im RGW durch ein Unterlegenheitsempfinden im Bereich der Technologie und der wirtschaftlichen Entwicklung reduziert.

2. Es ist unvermeidbar, daß der Technologieimport des Ostens auch Impulse für dessen Rüstungsbereich abgibt, so daß also ein gewisser Teil östlicher Rüstungsniveaus westlichen Technologielieferungen zu verdanken

ist. Umgekehrt ist es realistisch anzunehmen, daß die Sowjetunion ihr Rüstungsniveau unter allen Umständen, d. h. auch ohne westliche Impulse anstreben würde, nur müßte sie es dann notfalls mit stalinistischen Methoden tun und würde damit zusätzliches Konfliktpotential in Europa schaffen.

Mit diesen Beispielen soll gezeigt werden, daß es unmöglich ist, bei einer wirtschaftlichen Maßnahme alle politischen Folgewirkungen nach Vor- und Nachteil aufzurechnen. Sinnvoller wäre es deshalb, *Schwellenwerte* aufzustellen, wie etwa diese: 1. der Westen importiert von einem sensiblen Rohstoff wie Erdöl oder Uran nicht mehr als einen Anteil am Gesamtverbrauch, auf den er notfalls verzichten kann, um nicht erpreßbar zu werden; oder 2. der Westen exportiert keine Güter, die direkt in den sowjetischen Rüstungsbereich fließen können, stellt aber darüber hinaus keine Untersuchungen an, ob die Exporte ziviler Technologie in irgendeiner indirekten Form einen Impuls auch für den Rüstungsbereich abgeben könnten.

Hat man diese Schwellenwerte, die nicht überschritten werden dürfen, abgesteckt, so bleibt ein Feld für außen- und sicherheitspolitische Strategien, das insbesondere durch die genannten Ungleichgewichte in den Wirtschaftsbeziehungen vorgegeben ist. Ungleichgewichte bedeuten politisch betrachtet in erster Linie Abhängigkeiten. Unter diesem Aspekt sollen ein paar Punkte, die bereits in anderem Zusammenhang genannt wurden, ergänzt werden:

Der RGW ist von dem Ost-West-Handel stärker abhängig als der Westen,

1. weil dieser Handel einen viel größeren Anteil am eigenen Außenhandel einnimmt,
2. weil seine Importe aus dem Westen nicht zu substituieren sind — im Gegensatz zu den westlichen Importen,
3. weil seine Importe wachstumsintensiv sind und er sich einen Wachstumsstillstand weniger leisten kann als der Westen, zumal die derzeitigen geringen Wachstumsraten der RGW-Länder bereits eine schwierige Situation herbeigeführt haben, die keinen Spielraum für zusätzliche Wachstumseinbußen zulassen;
4. weil er im Westen verschuldet ist und diese Verschuldung vorläufig nicht abbauen

kann, sondern auf Dauer Vertrauen bei westlichen Kreditgebern braucht.

Im Falle der Sowjetunion kommt noch eine besondere Form von Abhängigkeit hinzu. Sie muß, um ihr Wirtschaftswachstum zu sichern, sehr langfristige Erschließungsprojekte vor allem in Sibirien in Angriff nehmen, wofür sie langfristig die Mithilfe des Westens und auch dessen Bereitschaft zur späteren Abnahme eines Teiles der erschlossenen Rohstoffe im natürlichen oder verarbeiteten Zustand benötigt. Um diese langfristige Zusammenarbeit sicherzustellen, ist die Sowjetunion in ganz besonderem Maße davon abhängig, daß die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen eine langfristige Stabilität aufweisen, d. h. sie ist davon abhängig, daß nicht tagespolitische Interessen solche Schwankungen in die Wirtschaftsbeziehungen hineinbringen, daß sie nicht mehr langfristig planen kann.

Eine Verknüpfung von wirtschaftlicher Kooperation mit aktuellen politischen Bedingungen wie im Falle des Jackson-Amendments, bei dem die Gewährung der Meistbegünstigung durch die USA an die Ausreise von Juden aus der Sowjetunion gebunden war, oder die Verbindung von Vergünstigungen gegenüber der DDR durch den innerdeutschen Handel mit der Aufhebung des Schießbefehls sind von östlicher Seite deshalb nicht akzeptabel, weil der Osten nicht übersieht, wieviel weitere politische Bedingungen an den Ost-West-Handel geknüpft werden.

Eher hätte dagegen eine Strategie Aussicht auf Erfolg, nach der eine Parallelität zwischen Intensivierung und Stabilisierung der Wirtschaftsbeziehungen und einer Intensivierung der Kommunikation hergestellt wird. Für die östliche Seite müßte dabei erkennbar sein, daß eine engere Verflechtung im wirtschaftlichen Bereich eine engere Verflechtung oder gegenseitige Öffnung in anderen Bereichen notwendig macht und daß diese Verflechtung oder Öffnung auch von der östlichen Seite steuerbar ist. Angesichts der zurückgehenden Wachstumsraten in Osteuropa und der verstärkten Notwendigkeit, auf die Konsumbedürfnisse der Bevölkerung Rücksicht zu nehmen, ist der Handlungsspielraum für die Planer kleiner und der Druck zur Kooperation mit dem Westen größer geworden, so daß ein nicht geringer Anreiz bestehen würde, sich langfristig stabile Kooperation im Rahmen einer verstärkten Verflechtung einschließlich des Kommunikationsbereichs zu erwerben.

V. Die Vereinbarungen des Korbes II der KSZE

Betrachtet man unter diesem Aspekt die Vereinbarungen des Korbes II in der Schlußakte der KSZE, so zeigt sich, daß der Schwerpunkt gerade auf dem Gebiet der Langfristigkeit und Stabilität und nicht im Bereich konkreter Kooperationsprojekte liegt. Hierfür sollen ein paar Beispiele aus dem Text der Schlußakte²³⁾ angeführt werden. Die Komponente der Langfristigkeit findet ihren Niederschlag etwa in dem recht ausführlichen Text zur Vereinheitlichung und Zugänglichkeit von Statistiken (S. 11) oder in der Anerkennung, daß die industrielle Kooperation zu fördern sei (S. 11 ff.), weil sie dauerhafte Bindungen schafft, insbesondere im Bereich der Rohstofferschließung und -nutzung oder in der Nennung einer gesamteuropäischen Infrastruktur „im Hinblick auf eine langfristige wirtschaftliche Zusammenarbeit“ (S. 1).

Die Komponente der Stabilität kommt abgesehen davon, daß jede Langfristigkeit an sich schon stabilitätsfördernd ist, zusätzlich in der Absichtserklärung zum Ausdruck, „soweit als möglich abrupte Schwankungen in ihrem Warenverkehr (zu) vermeiden“ (S. 10), „den ausländischen Erzeugern gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Waren keine ernst-

liche Schädigung“ (S. 10) zuzufügen (kein Dumping) und die Diversifizierung der Warenstruktur zu fördern (S. 10). Diese Liste von Beispielen könnte beliebig fortgesetzt werden.

Die allgemeinen „Leitlinien“ und „Empfehlungen für konkrete Maßnahmen“ des Korbes II der KSZE zielen also darauf ab, den Bereich des beiderseitigen Vorteils, der zugleich Langfristigkeit und Stabilität beinhaltet, anzureichern und nicht etwa die Beziehungen des gegenwärtigen Zuschnitts quantitativ auszuweiten. In diesem Sinne wäre eine Verwirklichung der Vereinbarungen ein Beitrag zur Stabilisierung der Ost-West-Beziehungen auch im sicherheitspolitischen Sinne. Allerdings deuten die Erfahrungen seit dem Abschluß der Konferenz von Helsinki wenig auf eine strukturelle Stabilisierung der Wirtschaftsbeziehungen. Dies mag daran liegen, daß in der Praxis bei den Wirtschaftsbeziehungen ökonomische Determinanten eher den Ausschlag geben als politische Absichten. Andererseits ist auf westlicher Seite aber auch nicht eindeutig zu erkennen, inwieweit die Wirtschaftsbeziehungen in eine stabilitätspolitische Konzeption eingegliedert werden können.

VI. Ansatz zu einem Konzept stabiler Beziehungen

Eine Konzeption stabiler Beziehungen baut auf der Voraussetzung auf, daß ungleichgewichtige Beziehungen zu Abhängigkeiten führen und daß Abhängigkeiten, sofern sie sich nicht gegenseitig neutralisieren, zu instabilen Beziehungen führen, da in einem System, in dem der Vorteil des einen der Nachteil des anderen ist, jeder Veränderungen auf Kosten des anderen sucht. Stabilisierend auf die Wirtschaftsbeziehungen wirken demnach Maßnahmen zum Abbau der Ungleichgewichte und Maßnahmen zur gegenseitigen Neutralisierung von Abhängigkeiten. Betrachtet man die im Kapitel III herausgearbeiteten Ungleichgewichte, so zeigt sich, daß die Möglichkeiten zu deren Abbau recht begrenzt sind. Für eine prinzipielle Veränderung der Ordnungspolitik, nach der die Beziehungen abgewickelt werden, zeichnet sich keine Möglichkeit ab. Ebenso läßt sich der unterschiedliche Stellenwert, den der Handel in

den beiden Blöcken einnimmt, nicht ausräumen. Dagegen liefern die Handelsstruktur und die Ungleichgewichte in der Handelsbilanz Ansatzmöglichkeiten für Veränderungen.

Bezüglich der Veränderungsmöglichkeit im Handel ist mit folgenden Bestimmungsfaktoren zu rechnen:

Erstens, die Technologieabhängigkeit in Osteuropa wird aufgrund der mangelnden Fähigkeit zur Absorption des technischen Fortschritts in Planwirtschaften²⁴⁾ auf absehbare Zeit erhalten bleiben und könnte sich noch verstärken, wenn der Trend zum Rückgang der Wachstumsraten im RGW-Bereich anhält.

Zweitens, die Sowjetunion ist aufgrund des eigenen Rohstoffbedarfs, aber auch des Devisenbedarfs, auf die Erschließung weiterer

²³⁾ Schlußakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Deutscher Bundestag, Drucksache 7/3867.

²⁴⁾ Vgl. Jürgen Nötzold, Untersuchungen zur Durchsetzung des technischen Fortschritts in der sowjetischen Wirtschaft, SWP-S 207, Ebenhausen, Dezember 1972.

Rohstoffreserven angewiesen²⁵⁾. Sie verfügt aber nicht über hinreichendes Kapital und Know-how, um diese Erschließung aus eigener Kraft zu schaffen. Hieraus erwächst ein Bedarf nach langfristiger und stabiler Zusammenarbeit mit dem Westen, da wegen des hohen Erschließungsaufwandes eine Rentabilität nur langfristig erreicht werden kann.

Drittens, der Westen wird langfristig auf Rohstoffimporte angewiesen sein, die zum Teil im RGW-Bereich (vor allem in der Sowjetunion) verfügbar sind und angeboten werden²⁶⁾. Aus diesen Bestimmungsfaktoren kann abgeleitet werden, daß zwar insbesondere auf östlicher Seite ein hohes Interesse an einer Stabilisierung der Wirtschaftsbeziehungen besteht, daß aber wenig Aussicht geboten wird, von der komplementären Struktur (Rohstoffe gegen Technologie) herunterzukommen. Immerhin könnten Bemühungen zum Abbau der instabilen Abhängigkeitsverhältnisse, wie sie sich aus dem komplementären Handel ergeben, dazu führen, den substitutiven Bereich zu fördern, indem die westliche Seite mehr Bereitschaft zeigt, Güter mittlerer Technologie etwa im Konsumgüterbereich (Haushaltsgeräte) verstärkt aus Osteuropa zu beziehen. In diesem Bereich können nämlich kaum Abhängigkeitsbeziehungen entstehen²⁷⁾.

Interessanter als der Abbau der Komplementarität des Handels wäre jedoch eine Neutralisierung der Abhängigkeitsbeziehungen dadurch, daß die langfristige Abhängigkeit des Ostens von westlichem Kapital und westlicher Technologie durch eine langfristige Verknüpfung mit westlichen Interessen — etwa im Bereich der gegenseitigen Öffnung — ein Gegengewicht erhalten würde. Dabei wäre darauf zu achten, daß eine Entkoppelung der beiden Interessengebiete nicht laufend zur Diskussion gestellt wird, sondern daß auch die Verknüpfung von dauerhaftem Bestand ist.

²⁵⁾ Vgl. Alan B. Smith, Soviet Dependence on Siberian Resource Development in: Soviet Economy in a New Perspective. A Compendium of Papers Submitted to the Joint Economic Committee, Congress of the United States, Washington, 14. Oktober 1976.

²⁶⁾ Vgl. J. Russow, Die Möglichkeiten des Buntmetallhandels mit Westeuropa, in: Außenhandel UdSSR, Moskau 1976, Nr. 2, und Jochen Bethkenhagen, Das sowjetische Welthandelspotential an Erdöl- und Erdgas, in: Jahrbuch der Wirtschaft Osteuropas. Bd. 6, 1975.

²⁷⁾ Vgl. Friedemann Müller, Zur Frage der Abhängigkeit in den wirtschaftlichen Ost-West-Beziehungen, in: SWP-AP 2106, Ebenhausen bei München, Juli 1976.

Die östliche Seite braucht für ihre großen Entwicklungsprojekte die Sicherheit, daß die westliche Seite ihre Zusammenarbeit nicht von der politischen Konjunktur abhängig macht. Aus diesem Grund, so kann man annehmen, versucht sie, den Westen in gesamteuropäische Infrastrukturmaßnahmen (Energie, Verkehr) wirtschaftlich einzubinden. Es ist aber Sache des Westens, darauf zu dringen, daß unter den wünschenswerten Maßnahmen zur Stabilisierung der ökonomischen Zusammenarbeit auf westliche politische Interessen berücksichtigt werden.

Wie sehr der östlichen Seite an einer Verminderung der Störanfälligkeit der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen gelegen sein muß offenbart sich vor allem auch in dem vierten dargestellten Ungleichgewicht, dem der Handelsbilanz und der daraus erwachsenen Verschuldung. Für die nächsten Jahre wird es trotz großer Anstrengungen der RGW-Länder nicht zu verhindern sein, daß ihre Schulden gegenüber dem Westen beträchtlich anwachsen. Dabei ist allein zur Aufrechterhaltung des Schuldenstandes, also zur Erneuerung der auslaufenden Kredite ein stabiles Vertrauensklima notwendig. Dieses Problem wird zunehmend in der östlichen Publizistik aufgegriffen²⁸⁾.

Das Argument, daß in westlichen Ländern der Staat wenig Möglichkeiten hat, wirtschaftliche Geschäfte politisch zu beeinflussen, trifft für den zur Diskussion stehenden regionalen Bereich kaum zu. Das Instrument der Kreditbürgschaften, aber auch die staatlichen Koordinationen bei Großgeschäften sowie die Steuerungsfunktion der Gemischten Kommissionen bieten neben den klassischen Instrumenten (wie z. B. Liberalisierungsmaßnahmen) erhebliche Möglichkeiten, Einfluß zu nehmen. Dies wird auch durch den Katalog von Leitlinien und Empfehlungen des Korbes II der KSZE unterstrichen. Die KSZE-Körbe als ein nicht aufschnürbares Ganzes zu werten, bieten den geeigneten Rahmen, um die erwünschte Verknüpfung offenkundig zu machen. Es wäre aber zu wünschen, daß die Möglichkeiten für stabilere Ost-West-Beziehungen, welche die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen der Empfehlungen des Korbes II bietet, stärker genutzt werden.

²⁸⁾ Vgl. z. B. A. Dostál, Vnesnjaja torgovlja i kredit, Ekonomiceskaja Gazeta, Nr. 31, Juli 1977, S. 21 oder das Kapitel „Ungleichmäßige Entwicklungen in den Handelsbilanzen“, in: Jürgen Nitz, Probleme der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Sozialismus und Kapitalismus, in: IPW-Forschungshefte 2/1977

Ernst-Otto Czempel: Die Vereinigten Staaten von Amerika und die Entspannung. Menschenrechte und Rüstungspolitik im Ost-West-Konflikt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/77, S. 3—17

Befindet sich die Welt, wie ein in Amerika kursierendes Wort es wahrhaben will, wirklich bereits wieder in einer Vorkriegszeit? Geht die Periode der Entspannung zwischen Ost und West ihrem Ende zu? Um diese Fragen zu beantworten, muß man zunächst den Begriff der Entspannung klären. Er wird hier verstanden als Transformation eines Konfliktsystems in einen Austragsmodus geringerer Gewalthaltigkeit. Um den Ost-West-Konflikt zu entspannen, müßten die USA (und natürlich die Sowjetunion) mehr und mehr auf wirtschaftliche und politische Mittel zurückgreifen und die militärischen vernachlässigen. Die Militärs und die mit der Rüstung verbundenen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen haben aber in den USA infolge der seit einem Vierteljahrhundert andauernden Konfliktlage eine solche strukturelle Qualität erlangt, daß sie eine substantielle Verminderung der militärischen Mittel nicht mehr zulassen oder sehr erschweren. Sie leisteten bisher gegen die Entspannungspolitik — deren Anfang auf 1955 zu datieren ist — deswegen keinen Widerstand, weil die Wahrnehmung ihrer Interessen durch den militärischen Führungsaufwand sichergestellt wurde. Nach dessen Ende und nach der Begrenzung des außenpolitischen Führungsaufwandes der USA (Nixon-Doktrin) wird nun aber der Widerspruch sichtbar zwischen diesen Interessen und der Entspannungspolitik der USA. Präsident Ford konnte noch auf Zeit spielen, Präsident Carter aber muß die Entspannungspolitik, zu der es keine Alternative gibt, in der amerikanischen Innenpolitik durchsetzen, in der zwar nicht die Entspannung selbst, aber deren verteilungspolitische Konsequenzen abgelehnt werden. In dieser Auseinandersetzung fällt die amerikanische Wirtschaft als entspannungsfreundliches Element praktisch aus, weil sie in den Multinationalen Konzernen ihre wirtschaftlichen Interessen an der Entspannung über ihre europäischen Filialen verwirklichen kann und daher keinen Einfluß auf die Regierung mehr auszuüben braucht.

Vor diesem Hintergrund wird Carters Menschenrechtskampagne als ein Versuch interpretiert, die militärische Entspannung innenpolitisch durch eine Wiederbelebung der ideologischen Auseinandersetzung abzusichern. Damit würde der Austragsmodus im Ost-West-Konflikt real verändert. Voraussetzung dafür ist freilich, daß die bisher den Konflikt tragende inneramerikanische Kräftekonstellation diese Transformation mitmacht.

K.-Peter Stratmann: Schwächen der NATO-Verteidigung und Angriffs-Optionen des Warschauer Pakts. Kritische Anmerkungen zur derzeitigen „Strategiedebatte“

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/77, S. 18—29

Die derzeit in der Bundesrepublik geführte „Strategiedebatte“ vermittelt zwiespältige Eindrücke. Einerseits erfüllt sie die wichtige Aufgabe, der Öffentlichkeit Verschiebungen im globalen und regionalen militärischen Kräfteverhältnis der Bündnisse bewußt zu machen — auf die die westliche Sicherheitspolitik reagieren muß — und auf Unzulänglichkeiten und fragwürdig gewordene Annahmen der bestehenden NATO-„posture“ hinzuweisen. Andererseits fördert die Debatte Bewertungen dieser Faktoren und ihrer militärischen Nutzbarkeit durch den Warschauer Pakt zutage, die häufig durch einen unkontrollierten Subjektivismus gekennzeichnet sind. Auf diese Weise kommt es zu dramatisierenden und damit unrealistischen Lagebeurteilungen, die die politische Anfälligkeit des westlichen Bündnisses gegenüber militärischem Druck steigern könnten. Oder man sucht der vermeintlichen Sicherheitskrise durch die Forderung nach alternativen strategischen Konzepten zu entgehen, ohne zu prüfen, ob sie nicht die politisch-psychologischen und materiellen Möglichkeiten des Bündnisses überfordern, dem westlichen Interesse an Rüstungskontrolle zuwiderlaufen und die bisherige sicherheitspolitische Stabilität Mitteleuropas gefährden müßten, ohne das dort bestehende militärische Kräfteverhältnis nennenswert zugunsten der Allianz verändern zu können.

Die vorliegende Arbeit untersucht drei Angriffs-Optionen des Warschauer Paktes, die in der westlichen Diskussion der Bedrohung im Vordergrund stehen:

- die Eroberung eines „Faustpfands“ in einer erklärt und erkennbar örtlich begrenzten militärischen Operation;
- das konventionelle Unterlaufen der nuklearen Reaktionsfähigkeit der NATO durch eine großangelegte oder eine größere begrenzte Aggression und
- den geographisch auf Westeuropa begrenzten Kernwaffenschlag, der die konventionellen und taktisch-nuklearen Verteidigungsmöglichkeiten der NATO weitgehend zerschlagen könnte.

Sie kommt zu dem Ergebnis, daß auch in der Sicht des Warschauer Paktes jede dieser Strategien unverändert mit großen Risiken behaftet sein dürfte. Die Abschreckungswirkung der NATO-„posture“ schließt trotz erkennbarer Schwächen und Probleme auch gegenwärtig noch jede verlässliche Erwartung der Warschauer Pakt-Führung aus, eine

Aggression in Mitteleuropa begrenzt halten und innerhalb dieser Begrenzungen politisch oder militärisch erfolgreich beenden zu können. Trotzdem sollte die NATO die gegenwärtig unzureichende Reaktionsfähigkeit und Abwehrstärke ihrer grenznahen konventionellen Streitkräfte für die Anfangsverteidigung steigern, um ihre weitgehende Abhängigkeit von der Fähigkeit und Bereitschaft zum frühzeitigen Einsatz von Kernwaffen abzubauen.

Friedemann Müller: Sicherheitspolitische Aspekte der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/77, S. 30—38

Die Frage nach der sicherheitspolitischen Bedeutung der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen ist zugleich die Frage, wie sie im Problemfeld des Korbes II des KSZE gestellt wird: Inwieweit kann Sicherheit durch Zusammenarbeit erreicht werden? Wirtschaftliche Zusammenarbeit ist gewiß nicht per se friedensfördernd, aber sie könnte, wenn sie die strukturellen Voraussetzungen schafft, das Vakuum an kooperativer Kommunikation zwischen Ost und West anfüllen, wenn auch solchen Erwartungen aus Gründen des eher bescheidenen Handelsvolumens Grenzen gesetzt sind.

Die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen weisen in verschiedener Hinsicht Ungleichgewichte auf. Dies gilt für die recht einseitigen ordnungspolitischen Spielregeln wie für die ungleiche Bedeutung dieser Beziehungen in Ost und West; es gilt besonders auch für die unausgewogene Handelsstruktur wie für die unausgeglichene Handelsbilanz. Ungleichgewichte enthalten Spannungsrisiken. Dies ist besonders deutlich bei der komplementären Handelsstruktur und bei den Folgen der Handelsbilanzungleichgewichte, nämlich der wachsenden Verschuldung des Ostens, zu spüren. Ungleichgewichte bieten aber auch einen Anlaß, stabilere Strukturen anzustreben.

Die genannten Ungleichgewichte weisen den Osten als den Abhängigeren und den Westen als den weniger Abhängigen aus. Dies bedeutet, daß der Westen die bessere Position hat, im Falle seiner Bereitschaft zur Stabilisierung der Wirtschaftsbeziehungen die Rahmenbedingungen dieser Stabilisierung zu bestimmen. Einerseits gibt es (begrenzte) Möglichkeiten innerhalb des ökonomischen Bereichs, durch Abbau von Ungleichgewichten die Beziehungen zu stabilisieren. Hierfür gibt es viele Ansatzpunkte in einzelnen Formulierungen des Korbes II. Andererseits besteht die Möglichkeit, Abhängigkeit im wirtschaftlichen Bereich mit Abhängigkeiten in anderen Bereichen zu parallelisieren und dadurch zu neutralisieren, etwa durch die Festlegung einer Parallelität zwischen Entwicklungen im Bereich wirtschaftlicher Kommunikation und anderen Formen von Kommunikation. Auch hierfür bietet die KSZE durch den Unteilbarkeitscharakter der Schlußakte eine geeignete Grundlage. Der Westen sollte sein Stabilitätsinteresse an den Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen eher mit transparenten Prinzipien verbinden, als es von tagespolitischen Junktimbildungen (z. B. Jackson-Amendment) abhängig zu machen.