

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Ernst-Otto Czempiel

Die Bundesrepublik —
eine heimliche Großmacht?

Gerhard Wettig

Das Ringen zwischen Ost
und West um Sicherheit

SALT, MBFR und die
Optionen der westlichen Politik

ISSN 0479-611 X

B 26/79

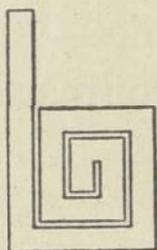
30. Juni 1979

Ernst-Otto Czempiel, 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; Amerikanische Außenpolitik, Stuttgart 1979.

Gerhard Wettig, Dr. phil., geboren 1934; Wissenschaftlicher Referent und stellv. Leiter des Forschungsbereichs Politik am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Die Rolle der russischen Armee im revolutionären Machtkampf 1917 (= Forschungen zur osteuropäischen Geschichte 12) Berlin 1967; Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland 1943—1955. Internationale Auseinandersetzungen um die Rolle der Deutschen in Europa, München 1967; Politik im Rampenlicht, Frankfurt 1967; [zus. mit Ernst Deuerlein, Alexander Fischer und Eberhard Menzel:] Potsdam und die deutsche Frage, Köln 1970; Europäische Sicherheit. Das europäische Staatensystem in der sowjetischen Außenpolitik 1966—1972, Düsseldorf 1972; Frieden und Sicherheit in Europa. KSZE und MBFR, Stuttgart 1975; Die Sowjetunion, die DDR und die Deutschland-Frage 1965—1976, Stuttgart 1977²; Der Kampf um die freie Nachricht, Zürich 1977; Broadcasting and Détente, London 1977.



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 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 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 Bundesrepublik – eine heimliche Großmacht?

Zur Diskussion über die Grundlagen bundesrepublikanischer Außenpolitik

I. Geänderte Ziele oder veränderte Umwelt?

1. Die Kritik von außen und innen

Die bundesrepublikanische Außenpolitik ist erneut ins Gerede gekommen. Inzwischen kann man auch in den Vereinigten Staaten besorgte Fragen hören, ob Bonn einen neuen Kurs steuere oder — besser gesagt — zu den alten Kursen deutscher Europapolitik zurückkehre. Solche Fragen lassen sich nicht einfach abtun. Es ist zwar erkennbar, daß wir es hier mit einem Reflex der innerdeutschen Polemik zu tun haben, deren Themen im Ausland aufgegriffen und nunmehr in die Bundesrepublik zurückgespielt werden. Man kann sich auch nicht mit dem Gedanken zufriedengeben, daß die inneren Widersprüche dieser Kritik sie ad absurdum führen werden. Das ist zwar logisch richtig; doch Politik hat ihre eigene Logik. Historische Reminiszenz gilt hier mehr als sachlich-inhaltliche Stringenz. Die Kritik zielt genau darauf ab, zwei solcher geschichtlichen Erfahrungen zu Bewertungsmaßstäben gegenwärtiger bundesrepublikanischer Außenpolitik zu machen. Man könnte sie sinnfällig als den „Geist der Wilhelmstraße“ und den „Geist von Rapallo“ bezeichnen. Die beiden Begriffe werden nirgendwo verwandt; sie sind aber im Hintergrund deutlich zu sehen. Sie versinnbildlichen die beiden Sorgen, die gegen Bonn geltend gemacht werden: Einerseits scheint die Bundesrepublik die Entspannung mit der Sowjetunion zu weit treiben zu wollen. Breschnjews Besuch in Bonn, eine gewisse Zurückhaltung der Bundesregierung hinsichtlich einer ungeprüften nuklearen Aufrüstung in Mitteleuropa, die Kritik an der Menschenrechts-Kampagne des amerikanischen Präsidenten Carter und das Beharren auf einer Kontinuität der Entspannungspolitik — dies alles wird zusammengezogen und zugespitzt in dem polemischen Vorwurf, die Bundesrepublik finnlandisiere sich selbst. Den Begriff hat der amerikanische Sicherheitsberater Brzezinski aufgebracht, der amerikanische Publizist Borchgrave hat ihn verbreitet. Wie weit die

ser semantische Spuk schon gediehen ist, läßt sich daran ablesen, daß ernst zu nehmende CDU-Politiker jedenfalls privat die Frage stellen, welchen Grad des sowjetischen Einflusses in Bonn der Westen hinzunehmen geneigt sei. Daß Begriffe ihr Eigenleben entwik-

INHALT

- I. Geänderte Ziele oder veränderte Umwelt?
 - 1. Die Kritik von außen und innen
 - 2. Kontinuität der Ziele, aber Veränderung der Bedingungen
 - 3. Der Anachronismus der Mittel
- II. Zusammenarbeit für Verteidigung und Entspannung
 - 1. NATO statt Bigemonie
 - 2. Atlantische statt europäische Sicherheit
 - 3. Entspannung als Funktion des amerikanisch-sowjetischen Verhältnisses
- III. Allein in der Wohlstands- und Weltpolitik?
 - 1. Bilateral in der Europäischen-Gemeinschaft?
 - 2. Unilateral mit Hilfe der EG?
- IV. Integrationswünsche von Politik und Gesellschaft
 - 1. Programme der Parteien
 - 2. Interessen von Bürokratie und Management
 - 3. Dispositionen der Gesellschaft
- V. Die Notwendigkeit eines Konzepts des Multilateralismus

keln und die Realität nicht wiedergeben, sondern beeinflussen — diese Erfahrung hat man offensichtlich nicht nur links, sondern nunmehr auch rechts gemacht.

Dabei macht es, wie gesagt, nichts, daß die zweite Sorge das genaue Gegenteil der ersten darstellt. Sie gilt den politischen Versuchungen, in die die Bundesrepublik auf Grund ihrer wirtschaftlichen, militärischen und politischen Stärke geführt werden könnte. In

Frankreich ist sie, vor allem auf der rechten Seite des politischen Spektrums, schon seit langem zu hören. Erst im März sah sich der französische Staatspräsident Giscard d'Estaing erneut veranlaßt, ihr zu widersprechen. In den USA hatte die westdeutsche Stärke 1974 zu dem aufsehenerregenden Vorschlag geführt, die amerikanisch-westdeutsche Zusammenarbeit in eine „Bigemonie“ zu verwandeln und mit ihr den Karren des Westens wieder flottzumachen ¹⁾.

Inzwischen hat die deutsche Machtfülle auch in den Vereinigten Staaten einen nicht mehr so positiven Eindruck hinterlassen, wahrscheinlich im Zusammenhang mit der unverhohlenen Kritik Bonns an der Außenpolitik Präsident Carters. Jedenfalls sieht man in den Vereinigten Staaten sehr deutlich, daß die Bundesrepublik das Zeug zu einer Weltführungsmacht besitzt, und man registriert, daß seit dem Präsidententreffen in Guadeloupe im Januar 1979 Bundeskanzler Schmidt sich anscheinend offen zu einer Übernahme einer solchen Rolle bereiterklärt hat ²⁾. Das reimt sich zwar nun gar nicht auf die Selbst-Finnlandisierung, wohl aber auf etwas anderes: den Gaullismus. Von dem französischen General und Staatschef mit seinem Namen zu Ansehen gebracht, verbirgt sich dahinter eine Politik, die die nationale Unabhängigkeit und Selbständigkeit, die Machtfülle und die Ehre des eigenen Nationalstaates zum obersten Ziel erhebt. Für die Bundesrepublik heißt das, daß die traditionelle Politik der Westintegration zurückgestellt würde zugunsten einer stärkeren Betonung von Wiedervereinigung und nationaler Unabhängigkeit. Es sieht so aus, als strebe die westdeutsche Außenpolitik von der Bonner Adenauerallee zurück in die Berliner Wilhelmstraße.

Wie alle Geister haben auch die hier beschworenen die Funktion, daß sie Wirkung erzeugen, obwohl sie gar nicht existieren. Der Effekt zeigt sich weniger in der Bundesrepublik, wo die Herkunft der Geister aus der parteipolitischen Auseinandersetzung voll einsichtig, ihr Eindruck dementsprechend nicht so groß ist. Im Ausland wird diese Herkunft aber häufig genug übersehen oder doch mißinterpretiert. Vorurteile können so zu Urteilen aufgewertet und dann in die Bundesrepublik reimportiert werden, wo sie nunmehr als politische Fakten gelten. Es ist daher kei-

¹⁾ C. Fred Bergsten, Die amerikanische Europa-Politik angesichts der Stagnation des gemeinsamen Marktes. Ein Plädoyer für Konzentration auf die Bundesrepublik, in: Europa-Archiv 29, 4, 1974, S. 115 ff.

²⁾ International Herald Tribune, 19. 3. 1979.

neswegs überflüssig, die Frage nach den Grundlagen der bundesrepublikanischen Außenpolitik neu zu stellen und neu zu beantworten.

2. Kontinuität der Ziele, aber Veränderung der Bedingungen

Charakteristisch für diese beiden kritischen Vorwürfe ist, daß es weder in der Politik noch in der Rhetorik der Bundesrepublik den geringsten Anhaltspunkt für sie gibt. Die bundesrepublikanische Außenpolitik ist unverändert atlantisch, europäisch und kooperativ ausgerichtet. Ihre Entspannungs- und Ost-Politik unterscheidet sich nur darin von der der westeuropäischen Partner, daß sie noch stärker zu den Vereinigten Staaten als dem Garanten westdeutscher und Westberliner Sicherheit hingewendet ist und den europäischen Zusammenhalt eher noch deutlicher betont. Die Bundesrepublik gehört zu denjenigen NATO-Mitgliedern, die ihr Verteidigungsbudget 1979 um die geplanten 3 Prozent anheben und nicht — wie etwa Kanada, Dänemark oder Holland — kürzen werden ³⁾. Die Bundesrepublik gehört zu den aktivsten Befürwortern einer Direktwahl des Europäischen Parlaments; Bundeskanzler Schmidt kann für sich in Anspruch nehmen, der Vater des neuen Europäischen Währungssystems zu sein. An der Orientierung und der Zielsetzung der bundesrepublikanischen Außenpolitik hat sich in den letzten zehn Jahren nichts geändert.

Jedoch: Umwelt und Kontext der westdeutschen Außenpolitik haben sich geändert. Die Entspannung ist seit 1972 zum herrschenden Muster des Ost-West-Konflikts geworden. An die Stelle der amerikanisch-sowjetischen Konfrontation ist eine partielle Kooperation der beiden Supermächte getreten. Dementsprechend haben sich Funktion und Stellenwert der westlichen Militärallianz geändert. Als Folge des Vietnam-Krieges und der Inflation hat sich die amerikanische Führungsposition in der Welt und in Westeuropa abgeschwächt; dieser Effekt wurde durch den wirtschaftlichen Aufschwung Westeuropas seit dem Beginn der siebziger Jahre noch verstärkt. Die Ölkrise von 1973 hat die wirtschaftliche Stärke der Bundesrepublik deutlicher hervortreten lassen als je zuvor. Diese Ereignisketten haben bewirkt, daß die Bundesrepublik aus einem abhängigen Provisorium zu einem potenten Partner geworden ist; sie

³⁾ Vgl. die Kritik des Abgeordneten Les Aspin und des Senators Nunn, International Herald Tribune, 13. 3. 1979.

hat die Position der Dependenz verlassen und sich zu einem wichtigen Knotenpunkt innerhalb des westlichen Interdependenzgefüges entwickelt ⁴⁾).

Dabei ist zweierlei zutage getreten: erstens die vergrößerte Handlungsfreiheit der Bundesrepublik und zweitens die Tatsache, daß die vielbeschworene Atlantische Gemeinschaft ebenso wie die Europäische Gemeinschaft keine Gemeinschaften im funktionalen Sinne des Wortes sind. Ihre Entscheidungsprozesse weisen sie als Staatenbünde aus, und die Bundesrepublik sieht sich demzufolge in die Lage versetzt, sich auf der Grundlage ihrer gewachsenen Handlungsfreiheit zu diesen Bündeln zu verhalten. Die anderen Partner befanden sich in dieser Lage schon immer; bei der Bundesrepublik ist sie relativ neu und fällt deswegen aus. Daß die Mitarbeit in der NATO und in der Europäischen Gemeinschaft nicht automatisch, sondern jeweils aufgrund der Entscheidungen der (faktisch) souveränen Teilnehmer erfolgt, ist keine Erfindung Bonns, sondern eine Strukturfolge der beiden Organisationen. Wenn sie nun gerade am Beispiel der Bundesrepublik grell beleuchtet wird, so hat dies, wie erwähnt, zunächst politische Ursachen. Aufschlußreich für die Entstehung der Ängste, die sich um die bundesrepublikanische Außenpolitik ranken, ist das große Maß an Bewegungsfreiheit, über das alle EG- und NATO-Partner — also auch die Bundesrepublik — verfügen. Dieses Maß stimmt, leider. Nicht einmal die Europäische Gemeinschaft, geschweige denn die NATO, hat bisher vermocht, die Entscheidungsfreiheit der Partnerstaaten einzuschränken oder einzugrenzen. Das gemeinsame Interesse, das sich in der Gründung dieser Organisationen ausdrückt, hat nicht dazu geführt, daß die Entscheidungen gemeinsam getroffen werden. Das fast durchweg herrschende Einstimmigkeitsprinzip zeigt, daß die gemeinsamen Interessen eben nicht gemeinsam, sondern jeweils nur kooperativ durch die einzelnen Staaten verwirklicht werden.

An dieser Kooperation hat es die Bundesrepublik bisher nirgendwo fehlen lassen. Sie kann immer noch als der Musterknabe der NATO und mit gewissen Einschränkungen auch als der der EG gelten. Aber natürlich haben ihre Entscheidungen mehr Gewicht als früher, hat die Bundesrepublik mehr Interes-

sen, mehr Gesichtspunkte und mehr Ansprüche geltend zu machen, als dies früher der Fall war. Die gewachsene Machtfülle der Bundesrepublik macht nun die Bedeutung ihrer Handlungsfreiheit sichtbar. In der Tat wäre die Bundesrepublik, wenn auch in bestimmten Grenzen, stark genug, eine gaullistische Politik zu führen. Die sozialliberale Koalition ist aber an einer solchen Politik nicht interessiert — und es zählt zu den politischen Ironien der Gegenwart, daß die Koalition gerade von denen am schärfsten kritisiert wird, die stets im gaullistischen und eben nicht im atlantischen Lager gestanden haben.

Dürfte die Haltlosigkeit solcher Vorwürfe auch erwiesen sein — sie haben den Vorteil, auf ein Strukturproblem der westlichen Gemeinschaft aufmerksam zu machen: Es liegt in dem Widerspruch zwischen gemeinsamer Zielsetzung und unilateraler Ausführung. Von den Interessen her aufeinander zugeordnet und angewiesen, werden die westlichen Staaten durch die verwendeten Entscheidungsprozeduren immer wieder vereinzelt. Dieser funktionale Anachronismus stellt das Kernproblem der westlichen Gemeinschaft, vor allem der Europäischen Gemeinschaft, dar; er bildet auch das Kernproblem der bundesrepublikanischen Außenpolitik. Ihre Ziele sind identisch geblieben, wie ihre Interessen auch. Ihre Handlungsfreiheit aber hat sich ganz erheblich vergrößert und damit auch das Maß der Vereinzelung, aus dem heraus sie die gemeinsamen Ziele zu verwirklichen sucht. Es handelt sich dabei, wie erwähnt, nicht um ein bundesrepublikanisches, sondern um ein Problem aller westlichen Staaten. Es läßt sich aber am Fall der Bundesrepublik besonders deutlich sichtbar machen.

3. Der Anachronismus der Mittel

Im Prinzip hat die funktionalistische Theorie ⁵⁾ mit ihrer Annahme recht, daß kontinuierlich gemeinsame Interessen zu gemeinsamer Entscheidungsfindung führen. Die Praxis zeigt jedoch, daß es sich hier nicht um eine Automatik handelt, sondern daß die Politik durchaus imstande ist, der funktionalen Logik Widerstand zu leisten. Trotz dichter Interdependenz und weitgehender Interessenkonvergenz haben die EG-Partner das Prinzip der Einstimmigkeit nicht aufgegeben. Sie verwirklichen nach wie vor ihre gemeinsamen Interessen unilateral, jeder für sich, so, als sei die Europäische Gemeinschaft nichts anderes als die Katholische Liga von 1609. Das liegt

⁴⁾ Zum historischen Verlauf dieser Entwicklung vgl. E.-O. Czempiel, Die Bundesrepublik und Amerika: Von der Okkupation zur Kooperation, in: Manfred Knapp (Hrsg.), Die deutsch-amerikanischen Beziehungen seit 1945, Frankfurt 1975, S. 132 ff.

⁵⁾ Dazu noch immer grundlegend David Mitrany, A Working Peace System, Chicago 1969.

nicht nur an einem veralteten Souveränitätsbegriff; es liegt auch daran, daß es zwischen dem Unilateralismus einerseits und der reinen Mehrheitsentscheidung andererseits keine Zwischenstufen gibt. Gerade sie aber wären erforderlich, um einer Interessenkonvergenz Rechnung zu tragen, wie sie in der Europäischen Gemeinschaft und auch in der NATO vorliegt. Sie ist eben noch nicht so total, daß eine Mehrheitsentscheidung gerechtfertigt wäre. Sie ist aber schon groß genug, um das Einstimmigkeitsprinzip, den Unilateralismus, als hoffnungslos veraltet auszuweisen. Was fehlt, ist eine dem Multilateralismus angemessene Entscheidungsprozedur.

Zunächst muß noch einmal klargestellt werden, daß Unilateralismus nichts mit Nationalismus zu tun hat. Letzterer bezieht sich auf die Zielsetzung, die eben ausschließlich auf die Macht und das Wohlergehen der eigenen Nation gerichtet sind. Unilateralismus hingegen bezeichnet die Art und Weise, in der Entscheidungen getroffen werden, nämlich allein. Jeder Staat beschließt für sich, wie und wie weit er kooperieren will. Bei einer Integration entscheidet die Mehrheit aller Staaten bindend auch für diejenigen, die dagegen gestimmt haben. Der dazwischen liegende, für die Situation in Europa geeignete Modus des Multilateralismus ist weder theoretisch noch praktisch entwickelt worden. Dies kann hier auch nicht geleistet, sondern nur gefordert werden. Wichtige Bestandteile eines solchen Konzepts würden in der Forderung liegen, daß keine Entscheidung mehr allein,

sondern stets im Kontext der Gemeinschaft getroffen wird. Dabei wird man auf Einstimmigkeit vorab nicht verzichten können. Wenn alle Entscheidungen im Verbund und dann einstimmig getroffen werden müssen, so ergibt sich daraus als politische Folgerung, daß der Diskussionsprozeß auf allen Ebenen und intensiv vorangetrieben werden muß, bis Einstimmigkeit herrscht. Im Luxemburger Kompromiß der EG von 1964 ist ein solches Verfahren vorgezeichnet worden, freilich mit dem Mangel, daß nur die wenigsten Entscheidungen einer solchen Prozedur unterworfen werden. Relevanter ist schon der Hinweis auf die Tradition afrikanischer Entscheidungsbildung, die überhaupt keine Mehrheitsentscheidungen kennt, sondern nur die Einstimmigkeit aufgrund langer Verhandlungen.

Wie immer dies im einzelnen aussehen mag: die Forderung nach Entwicklung einer multilateralen Entscheidungsprozedur muß gestellt werden. Nur sie würde dem Grad der Gemeinsamkeit in der NATO wie — vor allem — in der EG gerecht; nur sie würde die westlichen Staaten und damit auch die Bundesrepublik von der Sorge befreien, daß der Widerspruch zwischen gemeinsamen Interessen und vereinzelter Entscheidung immer wieder zugunsten der letzteren aufgelöst wird. Freilich handelt es sich dabei um eine hypothetische Sorge. Wie sich im einzelnen zeigen läßt, hat die Bundesrepublik die Handlungsfreiheit und den Unilateralismus stets dazu benutzt, um die gemeinsamen Ziele der westlichen Gemeinschaft zu verwirklichen.

III. Zusammenarbeit für Verteidigung und Entspannung

1. NATO statt Bigemonie

Nach wie vor ist es ein Axiom der westdeutschen Außenpolitik, „daß das Atlantische Bündnis, in dem Amerika die wichtigste Rolle spielt, die unverzichtbare Grundlage ist für die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“⁶⁾. Daß die Sicherheit der Bundesrepublik latent bedroht ist, steht für Bonn außer Frage; zwar hat sich das Bild der Sowjetunion inzwischen etwas differenziert. Ihre militärische Aggression gilt als der Ausnahmefall, als der ‚worst case‘, der möglich, aber nicht wahrscheinlich ist. Vielmehr benutzt die Sowjetunion ihr großes und zunehmendes Militärpotential dazu, ihren Besitzstand und Einflußbereich in Mitteleuropa zu sichern und, wenn möglich, ihren Einfluß nach We-

sten auszudehnen, die USA aus Westeuropa zu verdrängen⁷⁾. Auf diese doppelte Bedrohung reagiert die NATO, indem sie mit ihrer Abschreckungsfunktion den andauernden Aggressionsverzicht der Sowjetunion sicherstellt und mit ihrer eigenen militärischen Stärke die Sowjetunion daran hindert, ihr militärisches Potential politisch auszunutzen. Beide Funktionen sind ohne die Vereinigten Staaten nicht zu erfüllen. Nur die USA verfügen über das zureichende nukleare Abschreckungspotential, nur sie können auf der strategischen Ebene die Sicherheit Westeuropas gewährleisten. Weder die französische noch die britische Militärmacht ist dazu imstande. Die politische Handlungs- und Bewegungs-

⁶⁾ Helmut Schmidt, *Kontinuität und Konzentration*, Bonn-Bad Godesberg 1976², S. 49.

⁷⁾ Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 1975/76: Zur Sicherung der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1976, S. 14.

freiheit der Bundesrepublik ist auf den nuklearen Schutz durch die Vereinigten Staaten angewiesen. Jenseits aller (wichtigeren) Gemeinsamkeiten zwischen den Vereinigten Staaten und Westeuropa setzt dieses militärische Datum eine Orientierungsmarke, die für jede Konzeption verbindlich ist.

Für die Bundesrepublik kommen weitere Daten hinzu. Die Freiheit West-Berlins und seiner Verbindung zu der Bundesrepublik hängt ausschließlich von der Bereitschaft der Vereinigten Staaten ab, dort militärisch präsent zu bleiben und politisch die Sicherheit und Freiheit West-Berlins gegenüber der Sowjetunion zu gewährleisten. Das Berlin-Abkommen vom 3. September 1971 war nicht nur hinsichtlich seiner Genese, sondern ist für seine Dauer und für seine Verwirklichung ausschließlich von den Vereinigten Staaten abhängig⁸⁾. Darüber hinaus ist die Bundesrepublik auf die Präsenz amerikanischer Truppen in Westdeutschland insofern angewiesen, als nur die sich darin ausdrückende Interventionsbereitschaft der USA die Grenze zur Bundesrepublik auch gegen konventionelle Übergriffe und lokale Kriege absichert. Für das erste Basisinteresse jeder politischen Einheit, die Gewährleistung ihrer physischen Sicherheit, ist die Bundesrepublik eindeutig auf die Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten angewiesen.

Es gibt keine Alternative. Natürlich wären theoretisch die westeuropäischen Staaten imstande, ein Militärpotential in der Größenordnung einer der beiden Supermächte zu erzeugen und bereitzustellen. Die materiellen, technologischen und finanziellen Möglichkeiten dazu wären durchaus gegeben. Es ist auch nicht zu bestreiten, daß die Existenz einer solchen europäischen Streitmacht das NATO-Bündnis von dem Kardinalproblem der Entscheidung über den Atomwaffeneinsatz befreien und das amerikanisch-europäische Verhältnis langfristig entlasten würde⁹⁾. Sogar der vertragliche Rahmen einer solchen europäischen militärischen Streitmacht steht bereits zur Verfügung: in Form der Westeuropäischen Union, deren Organe nach wie vor regelmäßig zusammentreten und -arbeiten. Im Vertrag von 1954 ist die automatische Beistandsverpflichtung der Mitglie-

der enthalten, zu denen außer den ursprünglichen sechs Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft noch Großbritannien zählt.

Im Gegensatz zu diesem Verteidigungsvertrag stellt die Eurogroup eine Untergruppe der NATO dar, die sich ausschließlich mit Fragen der Rüstungsstandardisierung, der Struktur und der Ausbildung der europäischen Streitkräfte befaßt. Hat die Eurogroup den Vorteil, alle EG-Staaten (außer Frankreich) zusammenzufassen, also die Wirtschaftsgemeinschaft militärisch zu kompletieren, so stellt sie praktisch nur eine Arbeitsgemeinschaft innerhalb der NATO dar. Mit Recht hat sie es vermieden, sich als eine mögliche Alternative zum westlichen Bündnis zu begreifen.

Auch die Westeuropäische Union hat von einem solchen Konzept von Anfang an Abstand genommen. Sie könnte zwar ohne weiteres um die beiden noch fehlenden EG-Staaten erweitert und damit zum Verteidigungsbündnis der Europäischen Gemeinschaft gemacht werden. Damit sind aber die Probleme nicht gelöst. Eine europäische Streitmacht, will sie ernst genommen werden, müßte eine integrierte Struktur, einen gemeinsamen Oberbefehl aufweisen, der ohne Vereinheitlichung der politischen Entscheidungsprozesse nicht denkbar ist. An einer solchen Konstruktion und der damit einhergehenden Verminderung der Handlungsfreiheit sind weder Großbritannien noch Frankreich (und auf Dauer vermutlich auch nicht die Bundesrepublik) interessiert. Eine solche europäische Streitmacht würde auch die Bundesrepublik an der Einsatzentscheidung über die Nuklearwaffen beteiligen — eine Entwicklung, die die westeuropäischen Staaten, die USA und die Sowjetunion bisher sorgsam vermieden haben. Eben weil sich die Sorgen aller Nachbarn verstärken würden, kann auch der Bundesrepublik an einer solchen Beteiligung nicht gelegen sein. Für sie ist und bleibt das Atlantische Bündnis die Gruppierung, in der die militärische Verteidigung zu organisieren ist.

Die erhöhte Handlungsfreiheit der Bundesrepublik hat daran nichts geändert, wohl aber für einige Anpassungsschwierigkeiten gesorgt. Den Vereinigten Staaten ist es verständlicherweise nicht leichtgefallen, den Wandel Bonns vom abhängigen Kleinstaat zum kooperationswilligen Partner jederzeit taktisch voll zu berücksichtigen¹⁰⁾. In Bonn

⁸⁾ Vgl. die historische Entwicklung des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin vom 3. September 1971, Hamburg 1971, S. 114 ff.

⁹⁾ Dazu Ernst-Otto Czempel, Organizing the Euro-American System, in: ders. und Dankwart A. Rustow (eds.), The Euro-American System. Economic and Political Relations Between North America and Western Europe, Frankfurt and Boulder 1976, S. 206 ff.

¹⁰⁾ Vgl. dazu Dieter Dettke, Allianz im Wandel. Amerikanisch-europäische Sicherheitsbeziehungen im Zeichen des Bilateralismus der Supermächte, Frankfurt 1976, passim.

haben die einsamen Entscheidungen der USA bei den SALT-Verhandlungen, im Fall der Neutronen-Bombe oder die teilweise bis zur Pression geratenen Ansprüche in der leidigen Offset-Angelegenheit unnütze Verstimmungen hervorgerufen¹¹⁾. In Washington andererseits hat die streckenweise beckmesseri-sche Demonstration des bundesrepublikanischen Machtzuwachses, etwa bei der Benutzung deutscher Häfen und Flughäfen für amerikanische Israel-Lieferungen, verständlicher Weise Erstaunen ausgelöst. Werden durch solche Stilfehler die amerikanisch-deutschen Beziehungen gelegentlich „aufgeraut“¹²⁾, gibt es Meinungsverschiedenheiten bei der Durchsetzung der Menschenrechte, bei der Einschätzung des Proliferations-Risikos aufgrund des Exports von Kernenergieanlagen, gibt es Antipathien zwischen Entscheidungsträgern, kurz, gibt es „Irritationen“, wie Bundeskanzler Schmidt im März 1979 diese Divergenzen nannte — die Bündnisbeziehung wird davon nicht berührt. Vielmehr handelt es sich um unausbleibliche, unproblematische Meinungsverschiedenheiten zwischen Partnern, die sich ihrer Gemeinsamkeit in der Allianz bewußt sind. Deren Bedeutung für die Sicherheit der Bundesrepublik hat Willy Brandt vor der Amerikanischen Handelskammer am 20. Juli 1978 nochmals bilanziert: „Je unzerreißbarer die Bande des gemeinsamen militärischen Risikos sind, um so größer wird unsere Sicherheit. Alles, was uns im Risiko voneinander abkoppeln könnte, wäre weniger Sicherheit, zuerst für uns, schnell für alle. Ich denke, die Bilanz ist eindeutig... Die Allianz ist für Europa und für Amerika, für jeden von uns unentbehrlich geworden“¹³⁾.

2. Atlantische statt europäische Sicherheit

Brandt hat hier keine Allgemeinplätze von sich gegeben. Vielmehr gibt es mehrere, wenngleich untereinander verschiedenartige Versuche, die Vereinigten Staaten von Europa und die Bundesrepublik von allen beiden abzukoppeln. Sie sind auch nicht gerade neu. Sie suchen sich aber stets neue Problemformen, in denen sie sich präsentieren können.

¹¹⁾ Vgl. dazu Eugene J. McCarthy, Look, No Allies, in: Foreign Policy 30, Frühjahr 1978, S. 3 ff.

¹²⁾ Manfred Knapp, Politische und wirtschaftliche Interdependenzen im Verhältnis USA—(Bundesrepublik) Deutschland 1945—1975, in: ders. u. a., Die USA und Deutschland 1918—1975, München 1978, S. 153 ff.

¹³⁾ Willy Brandt, Europa und die Vereinigten Staaten: Die unentbehrliche Allianz. Rede vor der American Chamber of Commerce in Germany, Düsseldorf 1978, Bonn.

Eine davon ist der Vorschlag eines amerikanisch-deutschen Bilateralismus, die andere die Suche nach einer euro-strategischen Parität. Die Bundesregierung wandte sich 1978 dezidiert und erfolgreich dagegen, daß die Neutronenwaffe ausschließlich auf deutschem Boden stationiert und die Bundesrepublik damit mehr noch als bisher zum Kernwaffenträger der Vereinigten Staaten gemacht werden würde¹⁴⁾. Sie stand damit gegen die Militärs, die hinter die Verbesserung ihres Waffenarsenals jede politische Argumentation zurücktreten lassen; gegen manche Westeuropäer, die der Bundesrepublik gern das nukleare Risiko zuschieben möchten, und schließlich gegen eine Reihe bundesdeutscher Stimmen, die um diesen Preis gern die deutsche militärische Macht verstärkt hätten. Die Bundesregierung sah jedoch sehr genau, daß auf diese Weise die atlantische Sicherheit zu einer spezifisch amerikanisch-deutschen Sicherheit geworden wäre; genauer: zu einer Absicherung der amerikanischen Strategie, wobei die Bundesrepublik sehr rasch das exklusive Opfer sowjetischer Pressionen hätte werden können.

Bei der Beantwortung der sowjetischen Grauzonenwaffen verhält es sich nicht sehr viel anders. Die Bundesregierung schätzt deren Bedeutung nicht minder wichtig ein als die anderen NATO-Partner¹⁵⁾. Wiederum aber will sie sich nicht dazu verleiten lassen, der SS-20 und dem Backfire-Bomber — die hier nur stellvertretend für die insgesamt verbesserte nukleare Kapazität der Sowjetunion im Mittelstreckenbereich stehen — nur eine Antwort auf bundesdeutschem Boden entgegenzustellen. Sie wendet sich dagegen, daß nur die in der Bundesrepublik stationierten, regional gebundenen Kernwaffen modernisiert werden, weil auch dies eine bundesrepublikanische Sonderstellung im Bündnis und zu den Vereinigten Staaten bewirken würde. Sie vertritt statt dessen den „Grundsatz der sicherheitspolitischen Einheit des Bündnisgebietes“¹⁶⁾. Diese Einheit umfaßt die Vereinigten Staaten und Westeuropa; von daher kann es keine eigene westeuropäische Sicherheit, kann es demzufolge auch keine

¹⁴⁾ Vgl. Lothar Rühl, Die Nichtentscheidung über die „Neutronenwaffe“ — ein Beispiel verfehlter Bündnispolitik, in: Europa-Archiv 34, 5, 1979, S. 147.

¹⁵⁾ Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktionen der SPD und FDP sowie auch der Fraktion der CDU/CSU zum Problemkreis der Friedenssicherung und der Rüstungskontrolle (Drucksachen 8/2195 und 8/2312, Bonn 1979, Nr. 51).

¹⁶⁾ Ebd., Nr. 54.

euro-strategische Parität mit der Sowjetunion geben. Sie anzustreben dient nur scheinbar der Sicherheit. In der Praxis bewirkt es die Herauslösung einer westeuropäischen Sicherheit aus der atlantischen Sicherheit und damit jedenfalls perspektivisch die Ablösung Westeuropas vom amerikanischen Nuklearschutz.

Die Bundesregierung vertritt damit nicht nur das Gegenteil dessen, was ihr ihre Kritiker unterstellen, nämlich einen Alleingang mit der Sowjetunion oder gar die Annäherung an Moskau¹⁷⁾. Sie vertritt auch das Gegenteil dessen, was viele dieser Kritiker, jedenfalls in der Bundesrepublik, möchten: die Stärkung der westdeutschen Handlungsfreiheit durch Stärkung des westdeutschen Militärpotentials. Bundesregierung und sozialliberale Koalition verhalten sich dezidiert nichtgaullistisch; sie treten für ein Verteidigungskonzept im ungeschmälernten Rahmen der NATO-Allianz ein, verweigern sich auch hier den Lockungen, die in einer stärkeren Betonung der amerikanisch-deutschen Achse liegen könnten. Sie wissen sich in dieser Auffassung im übrigen einig mit dem amerikanischen Präsidenten Carter und seinem Außenminister Vance, der am 9. Dezember 1978 in einer Rede in London die Bedeutung der NATO-Integrität hervorgehoben hatte¹⁸⁾.

Auch die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik betreibt die Bundesregierung als integralen Bestandteil der Bündnispolitik¹⁹⁾. Sie trat, wie die Regierung Carter, für einen Abschluß des SALT-II-Vertrages ein, was gleichfalls nicht alle ihre konservativen Kritiker für sich in Anspruch nehmen können. Ob Modernisierung der Rüstung und Sicherheit oder Rüstungskontrolle und Entspannung zur Diskussion stehen — stets zeigt sich die Bundesregierung als Anwalt atlantischer Solidarität. Das ist freilich nicht mehr nur die Rollen des Waffenträgers. Hier zeigt sich naturgemäß die gewachsene Bedeutung der Bundesrepublik. Sie führt eine selbständige Bündnispolitik, die auch den bilateralen Kon-

takt zu den Staaten des Warschauer Paktes miteinschließt²⁰⁾. Mit diesem Unilateralismus im Vorgehen, den sie mit allen anderen NATO-Partnern teilt, festigt sie die atlantische Einheit.

3. Entspannung als Funktion des amerikanisch-sowjetischen Verhältnisses

Die Entspannungs- und Ostpolitik der Bundesrepublik wird durch die gleiche Interessenlage bestimmt. Mehr noch: Diese Politik kann überhaupt nur als abhängige Funktion des Verhältnisses zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion geführt werden. Konrad Adenauer versuchte über mehrere Jahre hin vergeblich, die Ostpolitik der Bundesrepublik aus dem Spannungstrend des internationalen Systems herauszuhalten: Er scheiterte. Die sogenannte „Ostpolitik“ unter Bundeskanzler Brandt führte die Bundesrepublik in diesen Trend zurück. Oder allgemeiner ausgedrückt: Die Ostpolitik der Bundesrepublik schwingt, wenngleich mit gewissen Zeitverzögerungen, im gleichen Rhythmus wie die Beziehung zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion. Sich antizyklisch zu verhalten, ist der Bundesrepublik nicht möglich. Bundeskanzler Helmut Schmidt sieht die historische Rolle seines Vorgängers Willy Brandt mit Recht darin, daß er gerade noch rechtzeitig, nämlich „ehe die Großmächte sich über unseren deutschen Kopf hinweg geeinigt hätten, die deutsche Ostpolitik realisiert und vertraglich abgesichert hat“²¹⁾.

Wie unsere Ost- und Entspannungspolitik vom Zustand der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen abhängig ist, so ist sie auch auf die Zustimmung der europäischen Partner angewiesen. Eine unilaterale Politik Bonns — ganz zu schweigen etwa von einer „nationalen“ — gibt es hier nicht. Andererseits gibt es keine einheitliche, nach Zielen und Mitteln definierte oder gar koordinierte Politik der Neun zusammen mit den Vereinigten Staaten. Die europäische politische Zusammenarbeit (EPZ) beschränkt sich notwendigerweise in der Ost- und Entspannungspolitik auf große Leitlinien. In diesem „konzeptionellen Synkretismus“ hat sie sich jedoch relativ gut bewährt²²⁾. Die Neun haben die bei der KSZE in Helsinki eingeführte Praxis, gemeinsame Standpunkte zu

¹⁷⁾ Im Frühjahr 1979 lief, ausgehend von den Vereinigten Staaten, insbesondere von einem Artikel von Evans & Nowak in der International Herald Tribune vom 21. 3., geradezu eine Kampagne der Verdächtigungen gegen die Bundesregierung. Vgl. die Antwort der Bundesregierung darauf, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. 3. 1979 und 24. 3. 1979.

¹⁸⁾ Secretary of State Cyrus Vance: The US-European Partnership. Speech before the Royal Institute for International Affairs, London, 9. 12. 1978.

¹⁹⁾ Antwort der Bundesregierung (Anm. 15), Nr. 37.

²⁰⁾ Ebd., Nr. 43.

²¹⁾ Helmut Schmidt (Anm. 6), S. 153.

²²⁾ Klaus Ritter, Zur Weiterentwicklung der Ost-West-Beziehungen: Der konzeptionelle Spielraum, in: K. Kaiser und H.-P. Schwarz (Hrsg.), Amerika und Westeuropa. Gegenwarts- und Zukunftsprobleme, Stuttgart 1977, S. 204 ff.

entwickeln und vorzutragen, beibehalten und ausgebaut. Sie haben auch in Belgrad kooperiert, wobei stets institutionalisierte Fühlungsnahmen mit den Vereinigten Staaten erfolgten²³⁾. Berücksichtigt man die Informalität der EPZ und die große Bandbreite der dort repräsentierten Interessen, so muß die gemeinsame Sprache der Neun in Entspannungsfragen entsprechend hoch bewertet werden. Daß die Konzertierung von Sprache und Aktion für jeden der europäischen Staaten eine Notwendigkeit darstellt, zeigt schon der Größenvergleich zur Sowjetunion. Kein westeuropäisches Land, und schon gar nicht die Bundesrepublik, könnte Moskau unilateral gegenüberreten. Gerade der Versuch, auch über individuelle Interessen mit den osteuropäischen Staaten und der Sowjetunion zu verhandeln, setzt die feste Verankerung im Kollektiv der Neun voraus.

Für alle Bundesregierungen seit Adenauer galt dies als Axiom. Die bundesdeutsche Ost- und Entspannungspolitik muß mit den Verbündeten abgestimmt sein und darf die Sicherheit Westeuropas, der Bundesrepublik und West-Berlins nicht gefährden²⁴⁾. Abgesehen von der Identifikation mit dem Westen — über die weiter unten zu sprechen sein wird —, verbietet diese Interessenlage jeden bundesdeutschen Alleingang.

Relevant vielmehr ist der Versuch der Bundesregierung, auf der Basis des Grundkonsenses mit Mitgliedern der EG und den Vereinigten Staaten die Entspannungspolitik, und darin die Ostpolitik, darin wiederum die Politik gegenüber der DDR zu entfalten. Entspannungspolitik kann, da es kein integriertes Gremium gibt und der Europäische Rat nur eine lockere Konferenz der Regierungschefs darstellt, notwendigerweise wiederum nur eine unilaterale Politik sein. Sie könnte aber hier den Anschein auch einer inhaltlichen Berechtigung haben, insofern die Bundesrepublik aufgrund ihrer geographischen Lage und aufgrund der deutschen Teilung spezifische Interessen besitzt. für die sozialliberale Koalition sind diese Interessen unabdingbar mit der Entspannungspolitik verknüpft. Sie enthält nicht nur die „Hoffnung auf eine Wende unseres nationalen Schicksals“²⁵⁾, sie birgt darüber hinaus die Möglichkeit zu verstärkten Kontakten mit den sozialistischen Län-

dern im Vorfeld der Sowjetunion. Sie entspricht vor allem dem Selbstverständnis der sozialliberalen Koalition in der gleichen Weise, wie die Politik der Stärke dem des Kabinetts Adenauer zugeordnet werden muß. Die sozialliberale Koalition macht mit der Zweipfeiler-Theorie ernst, die eine zureichende Verteidigung mit einer zunehmenden Entspannung verbindet. Die Entspannung hat die innerdeutschen Kontakte vermehrt, zahlreichen Familien aus den osteuropäischen Staaten den Übertritt in die Bundesrepublik ermöglicht, die Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten vermehrt, und zwar sowohl politisch als auch wirtschaftlich, und schließlich auch der Sowjetunion den Vorwand zu einer aggressiv-isolationistischen Politik genommen.

Es ist unvermeidlich, daß eine solche Politik auf die Kritik derer stößt, die die Entspannung mit der Sowjetunion nicht wollen²⁶⁾. Dazu zählen auch Teile der CDU, die sich zu den Kernstücken der Ostpolitik, zum Gewaltverzichtsvertrag mit Moskau, zur Berlin-Regelung und zum Grundlagenvertrag mit der DDR weder zustimmend noch ablehnend äußern wollten²⁷⁾. Der Partei fällt es schwer, sich auf den veränderten Kontext der Entspannung einzustellen.

Dieser Kontext ist sicherlich sehr viel schwieriger zu handhaben als der der Konfrontation des Kalten Krieges. Da unter ihren Auspizien die Atlantische Gemeinschaft und die EG entstanden waren, kann der Gedanke naheliegen, daß die Entspannung beides gefährde. Er findet sich bestätigt durch die Differenzierung, Nuancierungen und Meinungsunterschiede, die seitdem das westliche Feld kennzeichnen. Sie bieten selbstverständlich der Sowjetunion manchen Ansatzpunkt zu einer Diversionstaktik. Moskau versucht über den Bilateralismus mit den Vereinigten Staaten, die traditionellen Beziehungen zu Frankreich, die KP's und die Abrüstungskomitees die Entspannung dazu auszunutzen, den Zusammenhalt der westlichen Welt aufzusplittern. Vornehmstes Ziel dabei ist offensichtlich die Bundesrepublik, in der Moskau und Ost-Berlin auf die einzige noch linientreue kommunistische Partei zählen können. Die Sorge ist verständlich, daß die Sowjetunion aus der Entspannung taktische Vorteile

²³⁾ Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 8, 1977: Europäische Union, S. 9.

²⁴⁾ Erklärung der Bundesregierung zur Lage der Nation vor dem Deutschen Bundestag, abgedruckt in: Bulletin 13, 30. 1. 1976, S. 136.

²⁵⁾ Helmut Schmidt (Anm. 6), S. 237.

²⁶⁾ Zu diesem Zusammenhang in den USA vgl. Ernst-Otto Czempel, Die Vereinigten Staaten von Amerika und die Entspannung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/77, S. 3 ff.

²⁷⁾ Christian Hacke, Die Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU. Wege und Irrwege der Opposition seit 1969, Köln 1975.

ziehen könnte²⁸⁾). Die Konsequenz daraus kann jedoch nicht heißen, zur Spannungspolitik zurückzukehren, sondern die Solidität und den Zusammenhalt des Westens in den veränderten Kontext der Entspannung einzubringen.

Hier liegt der eigentlich neuralgische Punkt. Wenn der Unilateralismus über das unvermeidliche, die Komplexität westlicher Positionen widerspiegelnde und insofern unschädliche Maß hinaus gesteigert wird, zerfällt der Zusammenhalt des Westens, nimmt in seiner Vereinzelung jeder Staat Schaden. Das ist kein bundesrepublikanisches, sondern ein Problem aller westeuropäischen Staaten. An die Adresse der Bundesrepublik muß jedoch die Frage gerichtet werden, ob sie die Ost- und Entspannungspolitik, in der sie zweifellos spezifische deutsche Interessen zu realisieren versucht, kombiniert hat mit einer Politik in der EG, die nicht unbedingt auf die Eliminierung des Unilateralismus, wohl aber auf seine Einbindung in ein zunehmend stärker ausgestaltetes Gebäude der Zusammenarbeit ausgerichtet war.

Diese Frage stellt sich für die Bundesrepublik speziell deswegen, weil sie als einziger der westeuropäischen Staaten an Bewegungsfreiheit zugenommen hat. Für das Frankreich de Gaulles oder für Großbritannien standen die Eigenständigkeit ihrer Ostpolitik ohnehin nie in Frage. Bundeskanzler Brandt hatte der europäischen Zusammenarbeit gleich zu Beginn seiner Ostpolitik Rechnung getragen, indem er eine aktive Westpolitik zu ihrer Voraussetzung erhob²⁹⁾. Zu fragen ist dementsprechend, ob die sozialliberale Bundesregierung die zehn Jahre, die seitdem vergangen sind, dazu benutzt hat, diese Basis zu verstärken.

Eine Bilanz ist nicht einfach und nicht eindeutig. Nimmt man den Besuch des Generalsekretärs der KPdSU, Breschnjew, im Mai 1978 als Testfall, so zeigt sich, daß die Bundesregierung hier wie in anderen Fällen ihrer Ostpolitik „enge, um nicht zu sagen engste Fühlung mit unseren Partnern“ im Westen hält³⁰⁾. Weit davon entfernt, als westeuropäische Vormacht aufzutreten, hat die Bundesregierung die Sowjetunion zu überzeugen versucht, daß der Fortgang der europäischen Integration nicht gegen die Entspannung in

Europa gerichtet ist. Bonn versteht und präsentiert sich gegenüber der Sowjetunion als integrierter Teil der EG und der Atlantischen Gemeinschaft.

Dieses Selbstverständnis wird der Bundesregierung, nimmt man die Kritik der Opposition zum Maßstab, nicht bestritten³¹⁾. Der Verdacht richtet sich gegen die Partei, gegen den Fraktionschef, den Bundesgeschäftsführer und die „Linke“, denen zugleich nationale und ideologische Motive für eine Annäherung an Moskau unterschoben werden. Abgesehen von der ebenso verfehlten wie unzulässigen Personalisierung verkennt das Argument zweierlei: Erstens haben gerade die Konservativen der Bundesregierung angelastet, daß sie das Ziel der Wiedervereinigung nicht groß genug schriebe. Zweitens gibt es keinen schärferen ideologischen Gegensatz als den zwischen entschiedenen Sozialdemokraten und Sowjetkommunisten. Man geht sicher nicht fehl in der Annahme, daß der Vater des Verdachts in der Absicht zu suchen ist, einen politischen Keil in die Sozialdemokratische Partei zu schlagen.

Auf der anderen Seite ist das mit dem Begriff der Wiedervereinigung veraltet umschriebene Programm sicherlich eines derjenigen Spezialprobleme, um dessen Lösung im Rahmen der Entspannung die Bundesrepublik sich kümmern muß. Es ist jedoch nicht das einzige. Die Bundesrepublik ist diejenige große mitteleuropäische Macht, die unmittelbar an den Ostblock grenzt. An dieser geographischen Lage kann sie nichts ändern. Sie ist gezwungen, im Rahmen der Entspannung Kontakte mit ihren Grenznachbarn zu unterhalten, auch mit der Sowjetunion. Daraus auf eine Tendenz zur Selbst-Finnlandisierung zu schließen, ist höchst problematisch. Das Verdikt unterschlägt sämtliche politischen Entscheidungen, sämtliche ihnen zugrunde liegenden Interessen und nicht zuletzt die gewandelte Struktur der westdeutschen Gesellschaft mit ihren Folgen für außerpolitisches Verhalten.

Realiter betreibt die Bundesrepublik eine Ostpolitik, die sich zur Entspannungspolitik des Westens verhält wie die Berlin-Politik zum Vier-Mächte-Abkommen von 1971. In diesem Abkommen hatten die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion bestimmte Grundregeln festgelegt, die dann zur freien Ausgestaltung den beiden deutschen Staaten überlassen wurden. Sie hat bisher keinen Anlaß zu Besorgnissen gegeben. In der Entspan-

²⁸⁾ Vgl. die — im übrigen stets differenzierte — Argumentation von Alois Mertes, MdB, CDU/CSU, in: Deutschland-Union-Dienst, 11. 8. 1978.

²⁹⁾ Dazu Willy Brandt, Begegnungen und Einsichten. Die Jahre 1960—1975, Hamburg 1976.

³⁰⁾ Bundeskanzler Schmidt vor dem Deutschen Bundestag, 8. Wahlperiode, 90. Sitzung, 11. 5. 1978, S. 7064.

³¹⁾ Oppositionsführer Kohl, ebd., S. 7067 ff.

nungspolitik verhält es sich nicht anders. Ihr Rahmen wird durch das amerikanisch-so-wjetische Verhältnis vorgegeben, innerhalb dessen die Bundesrepublik sich bei der Ausgestaltung von Spezialproblemen frei bewegen kann. Angesichts der vergrößerten Handlungsfreiheit der Bundesrepublik ist eine andere Arbeitsteilung gar nicht denkbar. Warum sollte sie Anlaß zur Besorgnis geben?

Auch hier liegt das eigentliche Problem ganz woanders. Es liegt nicht in den Personen, sondern — wiederum — in den Prozessen. Die Bundesrepublik muß ihre regionalspezifischen Interessen allein verwirklichen, obwohl sie dazu, trotz aller gewachsenen Handlungsfreiheit, kräftemäßig gar nicht in der Lage ist. DDR und Wiedervereinigung sind auch nur scheinbar das alleinige Problem der Bundesrepublik; im Grunde handelt es sich um ein europäisches Problem, das von den europäischen Staaten gelöst werden müßte. In jedem Fall kann die Bundesrepublik die Ostpolitik selbst in diesen spezifischen Bereichen nicht allein führen, weil es sich, infolge der in Westeuropa herrschenden Interdependenz, bereits zumindest um ein westeuropäisches Problem handelt.

III. Allein in der Wohlstands- und Weltpolitik?

1. Bilateral in der Europäischen Gemeinschaft?

Handelspolitisch hängt die Bundesrepublik von Westeuropa, währungspolitisch von den Vereinigten Staaten ab. Ihre Wohlstandspolitik ist daher eingebettet in das Spannungsverhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und der EG. Sofern es sich bei der Zusammenarbeit mit der EG oder mit den Vereinigten Staaten überhaupt um Alternativen handelt, hat sich die Bundesrepublik eindeutig für die Europäische Gemeinschaft entschieden. Sie hat nicht nur allen Versuchungen zu einer wirtschaftlichen „Bigemonie“ widerstanden; sie hat auf der Gipfelkonferenz des Europäischen Rates in Bremen, August 1978, maßgeblich dazu beigetragen, daß die Gemeinschaft einen Schritt nach vorn auf eine Währungsunion hin getan hat. Die Abkoppelung vom Dollar, die Umgestaltung der monetären Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Europa von der Hegemonie zur Kooperation ist damit wenigstens perspektivisch in Sicht gerückt.

Die Option für die Europäische Gemeinschaft liegt in der Tradition, der Situation und den Interessen Westdeutschlands begründet. Sie

Ist der Unilateralismus der Bundesrepublik hier also allianzpolitisch und entspannungspolitisch unproblematisch, so erweist er sich verfahrensmäßig als Anachronismus. Funktional gesehen, dürfte die Ost- und Entspannungspolitik eigentlich nur als EG-Politik geführt werden.

Dieser Kontext existiert jedoch nicht. Erneut zeigen sich hier die Folgen der Verspätung, mit der die Europäische Gemeinschaft hinter der Entwicklung der wirtschaftlichen Interdependenz hinterherhinkt. Bonn muß unilateral handeln, weil es den multilateralen Kontext nicht gibt. Dabei würde allein ein solcher Kontext alle Verdächtigungen à la Rapallo von vornherein beseitigen; er würde vor allem die Erfolgchancen erheblich vergrößern.

Daß es diesen Kontext nicht gibt, kann nicht der Bundesrepublik angelastet werden. Alle westeuropäischen Staaten sind daran beteiligt und davon betroffen. Freilich muß die Frage, warum es diesen Kontext nicht gibt, auch an die Adresse Bonns gestellt werden. Sie bezieht sich nicht nur auf die Ost- und Entspannungspolitik, sondern ebenso auf die Wohlstandspolitik, in gewissem Ausmaß sogar auf seine Weltpolitik.

darf nicht als Alternative zur amerikanisch-europäischen Zusammenarbeit mißverstanden werden. Die amerikanisch-europäischen Probleme³²⁾ sind temporärer Art, beruhen auf den notwendigen Anpassungen der Vereinigten Staaten an die relative wirtschaftliche Machtverschiebung zwischen ihnen und den Europäern, bezeichnet durch den Niedergang des Dollars.

In diesem Übergangsstadium besteht durchaus die Möglichkeit, der amerikanischen Tendenz, mit den westeuropäischen Staaten bilateral zu verhandeln, nachzugeben. Statt dessen die Kooperation mit den europäischen Partnern zu stärken und mit ihnen gemeinsam die Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten zu führen — dies ist die europäische Option. Sie sagt freilich noch nichts darüber aus, ob sie unilateral oder integrativ gehandhabt wird. Die Bundesrepublik ist gegenwärtig der wirtschaftlich stärkste Teil der Europäischen Gemeinschaft. Sie könnte diese Position dazu benutzen, „Zahlmeister“ und

³²⁾ Dazu J. Robert Schaezel, Ein Bündnis geht aus den Fugen. Amerika und die Europäische Gemeinschaft, Düsseldorf 1977.

„Schrittmacher“ Europas zu sein³³⁾, also integrierend zu wirken. Sie könnte gleichermaßen versucht sein, in Europa die Position einzunehmen, die vordem die Vereinigten Staaten innehatten: die des Hegemon.

Die Politik der Bundesrepublik ist uneinheitlich und undeutlich. Einerseits kann sie geltend machen, keinen außergewöhnlichen wirtschaftlichen Druck auf ihre Partner auszuüben. Viele bundesdeutsche Interessen: an einer gemeinsamen Energiepolitik, an der Reform der Agrarpolitik und an der Direktwahl zum Europäischen Parlament, sind bisher nicht oder nur spät erfüllt worden. Der Bundesrepublik ist es noch nicht einmal gelungen, das Jet-Projekt nach Westdeutschland zu ziehen; es ging nach Großbritannien. Auf der anderen Seite mußte selbst Bundeskanzler Schmidt zugeben, daß angesichts ihrer wirtschaftlichen Stärke manche Bundesrepublikaner „Machtgelüste verspüren, weil sie glauben, Hebel in der Hand zu halten“³⁴⁾. Seine eigene Position grenzte Schmidt nach beiden Seiten ab. Die Bundesrepublik brauche weder „Minderwertigkeitskomplexe zu kultivieren, noch ... in den Fehler neureicher Attitüden (zu) verfallen“³⁵⁾. Er hat damit das Losungswort des gemäßigten Unilateralismus ausgegeben.

Die Bundesrepublik nutzt ihre wirtschaftliche Stärke nicht zu einer hegemonialen Position aus, setzt sie aber auch nicht zugunsten der westeuropäischen Integration ein. Die Folge ist jener undeutliche Zustand, in der die Bundesrepublik zwar der Zahlmeister Europas ist, insofern sie 36,5 Prozent des EG-Haushalts finanziert, aber nicht der Schrittmacher der europäischen Integration sein will — ein Zustand, in dem die Bundesrepublik ihre wirtschaftliche Macht nicht direkt anwendet, es aber hinnimmt, daß sie indirekt kräftig gespürt wird. Es kann offenbleiben, ob die Bundesrepublik eine „*économie dominante*“ im Sinne Perroux' darstellt³⁶⁾. Sicher ist, daß die Bundesrepublik mit dem höchsten Bruttoinlandsprodukt in Westeuropa wirtschaftliche Daten setzt, die für die anderen EG-Partner maßgebend und unkorrigierbar sind. Sogar der Präsident der Bundesbank muß einräumen, daß die westdeutsche Stabilität nicht

nur eine Stütze und ein Ansporn für die Welt darstellt, sondern auch „eine Herausforderung und gelegentlich ein Ärgernis“³⁷⁾.

In Frankreich wird daher schon offen vom DM-Imperialismus gesprochen, zumindest von der politischen Hegemonie der Bundesrepublik, die das „Modell Deutschland“ ihren EG-Partnern oktroyieren wolle³⁸⁾. Mögen in solchen Einschätzungen auch psychologische Elemente, Reminiszenzen an vergangene Überlegenheiten und Besorgnisse über die Zukunft mitschwingen — es ist unbestreitbar, daß die deutsche Stabilitätspolitik angesichts der in der Europäischen Gemeinschaft bereits gegebenen Verflechtung den wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Handlungsspielraum ihrer Nachbarländer beeinflusst³⁹⁾.

Wirtschaftlich ist die Bundesrepublik, ob sie will oder nicht, ein Schrittmacher in Europa. Sie kann die Frage, wohin sie ihre Schritte lenkt, nicht übergehen. Da sie bisher nicht eindeutig und ausschließlich auf Europa zugegangen ist, hat sie zweierlei offengelegt. Erstens: Ihre Handlungen sind weniger europäisch als ihre Reden. Zweitens: Sie bevorzugt den Unilateralismus gegenüber der Zunahme der Integration. In jedem Fall hat sie bis zum EWS kein Beispiel dafür gegeben, wie sich multilaterale Prozeduren einrichten und verstärken lassen.

Die Bundesrepublik hat zwar ihre wirtschaftliche Macht durchaus schon eingesetzt, um ihren Partnern zu helfen. Sie hat dabei auch die multilateralen Institutionen benutzt, jedoch den Bilateralismus entschieden bevorzugt. Sie ist sich zwar bewußt, daß sie nicht eine Insel des Wohlstands inmitten eines Meeres von wirtschaftlichen Problemen sein kann, hat aber bisher keine organisiert multilateralen Anstrengungen unternommen, um die Insel zu verbreitern oder das Meer aufzufüllen.

Es geht hier nicht um die Frage, ob eine solche Politik durch Ankurbelung der westdeutschen Konjunktur oder durch Beseitigung der Inflation bei den westeuropäischen Partnern besser zu erreichen wäre. Es geht darum, daß die Bundesrepublik bei jeder Strategievarian-

³³⁾ Klaus Otto Nass, Der „Zahlmeister“ als Schrittmacher? Die Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Gemeinschaft, in: Europa-Archiv 31, 10, 1976, S. 325 ff.

³⁴⁾ Helmut Schmidt (Anm. 6), S. 144.

³⁵⁾ Ebd.

³⁶⁾ Die These wird bestritten von Joachim Hütter, Die Stellung der Bundesrepublik Deutschland in Westeuropa. Hegemonie durch wirtschaftliche Dominanz?, in: Integration 3, 1978, S. 103 ff.

³⁷⁾ Otmar Emminger, Die internationale Bedeutung der deutschen Stabilitätspolitik, in: Europa-Archiv 32, 15, 1977, S. 509 ff.

³⁸⁾ Frieder Schlupp, Das deutsche Modell und seine europäischen Folgen, in: EG-Magazin 5, 1978, S. 8 ff.

³⁹⁾ Michael Kreile, Die Bundesrepublik Deutschland — Eine „*économie dominante*“ in Westeuropa?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/1978, S. 3 ff.

⁴⁰⁾ Helmut Schmidt (Anm. 6), S. 140.

te helfen muß, und zwar multilateral über die Europäische Gemeinschaft. Die Bundesrepublik weiß, daß sie nicht nur finanzielle Mittel, sondern gegebenenfalls auch Teile ihrer sozialpolitischen und reformpolitischen Handlungsfreiheit in eine solche europäische Strategie einbringen muß; daß sie den anderen Partnern helfen muß, nachzuziehen, und daß sie entsprechend lange warten muß. Sie weiß, daß sie Partnerschaft nicht nur bereden, sondern auch bezahlen muß⁴⁰⁾. Es reicht nicht aus, die anderen EG-Staaten aufzufordern, „unverzüglich die dringenden innereuropäischen Probleme, insbesondere Arbeitslosigkeit, wirksam zu bekämpfen“⁴¹⁾. Man muß durch die eigene Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik dazu beitragen, daß die Voraussetzungen für eine wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in den anderen Staaten geschaffen werden können.

Eine solche Hilfe kann nicht bilateral, sondern muß multilateral, kann nicht von der Bundesrepublik selbst, sondern muß über die europäischen Institutionen verteilt werden. Nur auf diese Weise läßt sich der Anschein einer westdeutschen Hegemonie vermeiden, nur auf diese Weise schlägt Unilateralismus in Multilateralismus um, werden Präzedenzen geschaffen und Verhaltensweisen eingeschliffen, die die Europäische Gemeinschaft näher zusammenführen. Einen entschlossenen Schritt in diese Richtung hat die Bundesrepublik erst auf dem Bremer Treffen des Europäischen Rates im August 1978 gemacht, wo ein europäischer Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit beschlossen wurde. Die deutschen Währungsreserven werden seine wichtigste Basis sein, aber eben nicht sich ausschließlich in bundesdeutscher, sondern in der Hand der EG befinden.

Damit werden nicht alle Probleme der europäischen Zusammenarbeit gelöst, aber einige wichtige von ihnen auf den richtigen Lösungsweg gebracht. Der Europäische Währungsfonds, kommt er in den nächsten Jahren zustande, wird ein multilaterales Institut sein, nicht mehr unilateral, aber auch noch nicht integrativ zu betreiben. Schon in seiner ersten Phase enthält das ECU-System eine „Pflicht zur Konsultation“, wenn die Währungsparitäten zu sehr voneinander abweichen⁴²⁾. Obwohl im Endeffekt die Entscheidungsfreiheit der Mitgliedsländer nicht auf-

gehoben wird, wird sie doch in das Kollektiv der Neun hineingestellt und insofern begrenzt. Es handelt sich nicht mehr um ein zwischenstaatliches System, wenngleich es wohl übertrieben ist, mit dem Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Jenkins, schon von einem „Gemeinschaftssystem“ zu sprechen⁴³⁾.

Auf dem Währungsgebiet zumindest ist erkennbar, daß die Bundesrepublik ihr bevorzugtes bilaterales Verfahren in der Europäischen Gemeinschaft aufzugeben bereit ist, jedenfalls soweit es sich um europäische Probleme handelt. In der Weltpolitik, auch wenn sie durch die EG und mit ihr betrieben wird, hat Bonn den Unilateralismus beibehalten.

2. Unilateral mit Hilfe der EG?

Diese Feststellung kann freilich nur sehr behutsam getroffen werden. Zunächst ist eine integrierte oder auch nur koordinierte Weltpolitik der Neun nicht zu erkennen, ungeachtet aller Erfolge der EPZ^{*)}. In der bundesrepublikanischen Weltpolitik kann die Europäische Gemeinschaft dementsprechend nur eine selektive Rolle spielen.

Gegenüber den AKP-Staaten^{**)} tritt die Bundesrepublik weitgehend vollständig als EG-Mitglied auf; nur über die stark koordinierte Politik in der Lomé-Konvention und ihrer Vorgänger war die von Frankreich verlangte Mitarbeit an der Aufarbeitung des europäischen Kolonialbesitzes in Afrika zu leisten, ohne darunter zu leiden. Als EG-Mitglied konnte und kann die Bundesrepublik in Weltregionen auftreten, wo sie bisher nicht präsent war und vielleicht als westdeutscher Nationalstaat nicht willkommen wäre. Hatte sich Bonn getreu seiner Devise, weltpolitisch ein Zwerg zu bleiben, früher global zurückgehalten, so bietet die Europäische Gemeinschaft einen willkommenen Kontext der Vermittlung und Verbrämung einer zunehmend als dringlich, jedenfalls als unvermeidlich empfundenen westdeutschen Präsenz. Der euro-arabische Dialog erlaubt die Wiederherstellung der traditionellen deutsch-arabischen Beziehungen, ohne die deutsch-israelischen zu beschädigen. Über die EG kann sich Bonn auch in Asien, beispielsweise bei den ASEAN-

⁴³⁾ Rede vor dem Europäischen Parlament am 13. 12. 1978, abgedruckt ebd., D 142.

^{*)} Europäische Politische Zusammenarbeit (vereinbarte regelmäßige Konsultationen der Außenminister der Gemeinschaft).

^{**)} Länder im afrikanischen, karibischen und pazifischen Raum (mit der EG durch das Abkommen von Lomé assoziiert).

⁴¹⁾ So der Beschluß des Hamburger Parteitages der SPD, November 1977, in: SPD: Dokumente zur Europapolitik, Bonn o. J., S. 7.

⁴²⁾ Regierungserklärung Bundeskanzler Schmidts, 6. 12. 1978, abgedruckt in: Europa-Archiv 34, 5, 1979, D 135.

Staaten einfinden, zu denen von der Tradition her Westdeutschland wenig Zugang besaß. Die Europäische Gemeinschaft wirkt hier als Tor zur Welt, als die ‚offene Tür‘ bundesrepublikanischer Weltpolitik. Es ist nicht die einzige, aber eine wichtige. Durch sie kann die Bundesrepublik von den Verbindungslinien profitieren, die die europäische Welt seit langem mit den Staaten Asiens, Afrikas und Lateinamerikas verbinden. Um so leichter fällt es Bonn, die traditionell kontinentale Orientierung Deutschlands zu überwinden.

Die Europäische Gemeinschaft kann die deutsche Weltpolitik nicht nur vermitteln, sie kann sie auch verstärken. Die Südafrika-Politik der Bundesrepublik läßt sich besser legitimieren, wenn sie einen europäischen ‚code of conduct‘ vorzuweisen hat.

Freilich wird eine solche instrumentelle Benutzung die Europäischen Gemeinschaft für eine unilateral definierte Weltpolitik sehr schnell durchsichtig, wenn sie nur Vorteile für die Bundesrepublik, nicht auch für die anderen EG-Staaten bringt. Auch hier wiederum ist es nicht der Unilateralismus als solcher, der kritisch zu Buche schlägt, sondern seine Relation zu einer multilateralen Politik. Die Bilanz fällt für die Bundesrepublik nicht immer und nicht überall günstig aus. Ihre sehr stark konservative Politik gegenüber den Entwicklungsländern und deren Einzelforderungen im Rahmen der neuen Weltwirtschaftsordnung hat ihr ebenso Kritik eingetragen wie ihre Weigerung, ihre Exportinteressen im Energiegeschäft den sicherheitspolitischen Interessen der westlichen Welt unterzuordnen. Der Verdacht bleibt nicht aus, als würde die Rolle moralisch-politischer Absicherung deutscher Weltpolitik, die bis zum Vietnam-Krieg die Amerikaner, danach die Franzosen gespielt haben, von seiten Bonns nunmehr der EG zgedacht.

Die Bundesrepublik befindet sich hier wirklich in einer Zwickmühle. Einerseits ist sie wirtschaftlich, und also auch politisch, eine Weltmacht (nur militärisch eine Regionalmacht), andererseits würde eine deutsche Weltpolitik bei den anderen Staaten düstere Erinnerungen hervorrufen, unter denen die an das Wilhelminische Reich bereits genügten. Bonn ist also gezwungen, eine weltpolitische Rolle zu spielen, ohne sie spielen zu können.

Aus diesem Dilemma gibt es zwei Auswege: nämlich, Weltpolitik als europäische Politik zu betreiben oder die europäische Politik zur

Weltpolitik zu benutzen. Der erste Ausweg führt in den Multilateralismus und zur Verstärkung der europäischen Integration; der zweite führt in den Unilateralismus und zur Vernachlässigung der EG. Der erste Ausweg steht natürlich nur theoretisch zur Verfügung. In der Weltpolitik sind die Interdependenzen der westeuropäischen Staaten untereinander sehr viel schwächer ausgeprägt als ihre Konkurrenz. Es gibt historisch wie politisch unterschiedliche Interessen, Verbindungen, Rücksichten. Eine Ausnahme bildet der Handelssektor, auf dem die EG weltweit aktiv ist. Die Europäische Politische Zusammenarbeit hinkt demgegenüber entschieden nach. Ihr auf die Beine zu helfen, stünde der bundesdeutschen Politik gut an. Freilich ist die Aufgabe delikater, weil sich die anderen europäischen Staaten vermutlich nur sehr ungern in ihre weltpolitischen Karten schauen lassen wollen.

Nicht nur undelikat, sondern geradezu gefährlich aber ist die Alternative einer sich entwickelnden, unilateral betriebenen deutschen Weltpolitik. Auch wenn sie, woran analytisch nicht zu zweifeln ist, wie bisher friedlich und kooperativ verlief, würde sie bei den westeuropäischen Partnern Besorgnisse und Ängste vor der deutschen Größe und Machtfülle auslösen. Sie lassen sich nur vermeiden, wenn diese Weltpolitik multilateralisiert wird. Die Bundesrepublik muß den mühsamen Weg beschreiten, die Konsultation mit den anderen Staaten zu vertiefen, Schrittmacher multilateraler Weltpolitik der EG-Partner zu werden. Sie muß die Bedingungen, unter denen sich der Multilateralismus verwirklichen läßt, außenpolitisch erst herstellen.

Innenpolitisch sind die Voraussetzungen dafür günstig. Zwar haben die politischen Parteien sich bisher weder an einer Theorie des Multilateralismus noch an einer solchen der Integration versucht. Die konzeptuellen Defizite sind hier beträchtlich. Auf der anderen Seite zeigt eine Besichtigung der Bürokratie und der gesellschaftlichen Entwicklung im allgemeinen, daß in der Bundesrepublik nicht nur nach wie vor eine beträchtliche, sondern eine zunehmende Bereitschaft besteht, die unilaterale Machtpolitik zu vernachlässigen und sich mehr denn je als Teil Europas und als Träger einer auf Frieden gerichteten Politik zu verstehen. Die westdeutsche Gesellschaft würde, soziostrukturell gesehen, eine auf die Herstellung des Multilateralismus gerichtete Politik voll mittragen.

1. Programme der Parteien

In einem politisch akuten und relevanten Sinn gibt es keine Anforderungen nach der Intensivierung der westeuropäischen Integration. Es gibt Vorstellungen der großen politischen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen; sie sind auch durchweg ausgearbeitet und detailliert. Sie spielen jedoch anscheinend für das politische Verhalten dieser Gruppen keine Rolle; sie besitzen lediglich die Funktion eines Reserverades. Es dreht sich, wann immer die Aufmerksamkeit sich auf Europa richtet. Es hebt sofort vom Boden der Realitäten ab, sowie Politik als konkretes, aktuelles Geschäft betrieben wird. Man wird die einschlägigen Parteiprogramme deswegen nicht zu den politischen Sonntagsreden zählen dürfen. Sie reflektieren vielmehr die durchgängige rationale politische Auffassung, daß der westeuropäische Staat mittlerer Größe allein nicht mehr handlungsfähig ist, daß Westeuropa auf ideologischem, gesellschaftlichem, wirtschaftlichem und politischem Gebiet so interdependent geworden ist, daß die Beziehungen der europäischen Staaten untereinander eine andere, höhere Qualität aufweisen müssen als die zwischen ihnen und ihrer Umwelt. Die daraus abgeleitete Forderung nach der europäischen Integration muß daher durchaus als real eingeschätzt werden. Sie ist aber insofern nur latent, als niemand weiß, wie sie verwirklicht werden kann. Das Kardinalproblem Europas liegt nicht in seiner Zielsetzung, sondern in den Strategien zu ihrer Verwirklichung. Die Struktur dieses Europa bleibt ebenso im dunkeln wie die konkreten Entscheidungen, mit denen sie heraufgeführt werden könnte. Die Rationalität der europäischen Integration scheitert an der Blindheit der integrativen Prozesse. Als Folge dessen bleibt die Integration verbal und die Politik unilateral.

Die Programmatik der drei großen Parteien unterscheidet sich weniger in dem Grad ihres Engagements für die europäische Einigung als vielmehr in unterschiedlichen Anforderungen ihrer binnenstrukturellen Ausgestaltung. Die Sozialdemokratische Partei, die in den ersten Nachkriegsjahren den politischen Akzent auf die Wiedervereinigung gelegt hatte⁴⁴⁾, hat im Zusammenhang mit dem Godesberger Programm die europäische Einigung zu einem Primärziel erklärt. Seitdem hat sie sich um eine aktive Förderung der

westlichen Integration bemüht. Die Ölkrise verminderte den Enthusiasmus etwas, weil sie allzu deutlich die Vitalität des Unilateralismus in beinahe allen europäischen Staaten erkennen ließ. Dennoch hat die SPD die Forderung nach einem Fortgang der europäischen Einigung unvermindert weiter erhoben und sich insbesondere für die Wirtschafts- und Währungsunion eingesetzt⁴⁵⁾.

Die SPD weiß sich bei dieser Programmatik im Einklang mit ihrer Tradition, in der die Forderung nach Überwindung des Nationalismus, der für so viele Kriege in Europa verantwortlich zu machen ist, stets eine große Rolle gespielt hat. Die Partei vertraut dementsprechend der europäischen Einigung zwei Ziele an: die Herbeiführung einer europäischen Friedensordnung, „die allen Europäern die Angst vor einem möglichen Krieg... nehmen kann“, und die Herstellung „der sozialen Demokratie... der Verbindung von Freiheit und Gerechtigkeit“⁴⁶⁾. Dieses allgemeine Programm hat die Partei zusammen mit den anderen sozialdemokratischen Parteien in der Europäischen Gemeinschaft in ihrer Wahlplattform vom 6. Juni 1977 in Einzelforderungen übersetzt⁴⁷⁾. Sie fordert ein Europa der Vollbeschäftigung, der Wirtschaftsdemokratie, der verbesserten sozialen Sicherheit und entsprechender Lebens- und Arbeitsbedingungen — ein Europa, das die Entspannung im Ost-West-Konflikt und die Solidarität im Nord-Süd-Konflikt realisiert.

Zu der entscheidenden Frage der Realisierung dieser Forderungen enthält das Programm jedoch nichts bzw. die nur sehr allgemeine Forderung nach einer entsprechenden Zusammenarbeit der politischen und gesellschaftlichen Gruppen. Angesichts der beträchtlichen Disparität der Sozialstruktur und der gesellschaftspolitischen Konzeptionen, die in Westeuropa herrschen, besitzt ein solches Programm vorwiegend deklamatorischen Wert.

Das gleiche Schema ist bei den anderen Parteien sichtbar: CDU und FDP treten engagiert für die europäische Einigung ein, haben sich mit ihren ideologischen Partnern in den EG-Staaten zu europäischen Zusammenschlüssen verbunden. Sie unterscheiden sich selbstver-

⁴⁴⁾ Vgl. Rudolf Hrbek, Die SPD — Deutschland und Europa, Bonn 1972.

⁴⁵⁾ Charles R. Foster, The Social Democratic Party and West German Foreign Policy: Continuity and Change, in: Werner J. Feld (ed.), The Foreign Policies of West European Socialist Parties, New York 1977, S. 17 ff.

⁴⁶⁾ Erklärung des Parteivorstands der SPD zur Europawahl, 1978, in: Dokumente (Anm. 41), S. 4.

⁴⁷⁾ Ebd., S. 15 ff.

ständig hinsichtlich der Präferenzen für die Binnenstruktur dieses Europa. Die CDU legt den Akzent mehr auf die Freiheit und das wirtschaftliche Wachstum⁴⁸); die FDP versucht beides mit der Forderung nach Chancengleichheit und sozialem Ausgleich zu verbinden⁴⁹). Einen praktisch-politischen Weg zur Realisierung dieser Forderungen zeigen auch diese Parteien nicht.

Selbst der Deutsche Gewerkschaftsbund vermag ihn nicht zu weisen. Er ist zwar zu Opfern für die europäische Integration bereit, falls sie nicht einseitig gefordert werden und tatsächlich dem Ziel der vollen Integration dienen⁵⁰). Er arbeitet mit dem 1973 gegründeten Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) zusammen, dessen erster Vorsitzender der DGB-Chef Vetter war. Wie der EGB hoch über den Wassern der Politik seiner Mitgliedsverbände schwebt, so ist auch das Europaprogramm des DGB nicht konkret mit der Praxis der bundesrepublikanischen Gewerkschaften verbunden. Sie richtet sich vielmehr nach wie vor in erster Linie auf die bundesrepublikanische Wirklichkeit aus⁵¹).

Parteien und Gewerkschaften, so muß man sagen, sind zur Integration bereit und an ihr interessiert. Sie beschreiten jedoch weder noch wissen sie den Weg, der dorthin führt. Schwerer wiegt, daß sie auf die Suche nach diesem Weg so gut wie keine Energie verwenden. Sie richten sich auf die Bundesrepublik, in der die Nahziele zu verwirklichen sind. Der Unilateralismus ist kein Nationalismus, er ist eine Praxis *faute de mieux*.

2. Interessen von Bürokratie und Management
Blickt man auf die Ministerialbürokratie und auf die Manager der Wirtschaft, also auf jene ökonomisch-politische Kooperationsstruktur, in der die meisten europa-praktischen Entscheidungen fallen, so ergibt sich ein schärfer konturiertes Bild. Werner Feld hat jedenfalls bei den von ihm befragten Bürokraten einen deutlichen Widerstand gegen die politische Union festgestellt⁵²), bei den deutschen übrigens stärker als bei anderen europäi-

schen Ministerialen. Sie befürchten Karriereeinbußen. Hingegen haben gerade die deutschen Beamten eine Verstärkung der wirtschaftlichen Kooperation bis hin zur Wirtschaftsunion stark befürwortet⁵³). Da aber eine Wirtschaftsunion de facto eine wirtschaftspolitische Union sein muß, geht man wohl nicht fehl in der Annahme, daß der Widerstand, zumindest das Desinteresse der Bürokraten dort einsetzt, wo Kooperation in Organisation umschlägt. Die Beamten würden zwar keinen Widerstand leisten, sie werden einen solchen Umschlag aber auch nicht fördern. „They are not so much guilty for treason as they are of anomy.“⁵⁴)

Welche Forderungen stellen die Manager? Die deutschen Manager sind, vornehmlich in den oberen Rängen, weniger integrationsfreudig als die anderer europäischer Staaten. Auf der anderen Seite würden sich diejenigen, die der Integration zuneigen, stärker engagieren als ihre europäischen Partner⁵⁵). Das Engagement für Europa nimmt (ebenso wie die Orientierung zur SPD) zu, je niedriger der Rang ist, in dem sich der Manager befindet. Generell gilt, daß die Mehrheit unter ihnen durchweg eine Konstruktion befürwortet, in der eine integrierte Struktur mit einer wirklichen Entscheidungskompetenz ausgestattet ist. Auf dem Gebiet der militärischen Sicherheit würden sogar die meisten die Entscheidungskompetenz integrieren. Nur auf ihrem eigenen Gebiet, dem der Wirtschaft, sind sie stärker zurückhaltend, befürworten sie in ihrer Mehrzahl gemischt national-integrierte Kompetenzstrukturen. Wichtig ist, daß die Beibehaltung nationalstaatlicher Entscheidungskompetenz nur von einer verschwindend kleinen Minderheit gefordert wird.

Auch die Manager also sind nicht gegen eine Zunahme der europäischen Integration. Sie würden sich ihr nicht entgegenstellen, wenn sie käme. Sie würden sie aber auch nicht heraufführen; erstens, weil dies nicht in ihrer Macht steht, und zweitens, weil ihre unmittelbaren Interessen davon nicht profitieren. Sie haben sich im „Europa der Chefetagen“ eingerichtet — warum sollten sie für ein Brüsseler Europa arbeiten? Auch bei ihnen zeigt sich also, daß ihr Unilateralismus nicht aus Notwendigkeit und Überzeugung, schon gar nicht aus einer nationalen Orientierung stammt. Er stellt vielmehr eine bequeme und handhabbare Praxis dar, die aufzugeben nie-

⁴⁸) Vgl. das Programm der (christlich-demokratischen) Europäischen Volkspartei vom März 1978, in: CDU-Dokumentation 8, Bonn 1978.

⁴⁹) Europäische Liberale Demokraten: Thesen des Wahlprogramms, Bonn 1977, S. 16.

⁵⁰) Ludwig Rosenberg, Die Westpolitik der deutschen Gewerkschaften, in: U. Borsdorf u. a. (Hrsg.), Gewerkschaftliche Politik: Reform aus Solidarität, Köln 1977, S. 553 ff.

⁵¹) Michael Kreile (Anm. 39), S. 3 ff.

⁵²) Werner J. Feld und John K. Wildgen, National Administrative Elites and European Integration, Saboteurs at Work?, in: Journal of Common Market Studies 13, 1975, S. 264.

⁵³) Ebd., S. 249.

⁵⁴) Werner J. Feld, Political and Administrative Elite Attitudes in the European Community, 1975, mimeo, S. 23.

mand zögern, für deren Aufgabe sich aber kaum jemand engagieren würde.

3. Dispositionen der Gesellschaft

Die Dispositionen der Öffentlichkeit, ihre Attitüden, lassen sich verständlicherweise nur schwer feststellen und noch schwerer beurteilen. Meinungsumfragen, zumal sie — jedenfalls in der Bundesrepublik — sich nur selten und unsystematisch mit internationalen Fragen beschäftigen, haben einen fragwürdigen Wert. Mit dieser Einschränkung kann gesagt werden, daß das Engagement der Öffentlichkeit für die europäische Integration kontinuierlich zugenommen hat. Noch 1965 lag einer Mehrheit die deutsche Wiedervereinigung näher als die europäische Integration. Seit den siebziger Jahren jedoch sind beinahe drei Viertel der westdeutschen Bevölkerung für eine Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften bis hin zu den Vereinigten Staaten von Europa ⁵⁶⁾. Fast die Hälfte, nämlich 41 Prozent, bevorzugt die europäische Einigung gegenüber dem Bündnis mit den USA, ist also sehr viel stärker europäisch als atlantisch orientiert ⁵⁷⁾. Diese Option darf nicht als Mißachtung oder Unterschätzung der NATO interpretiert werden. 71 Prozent der westdeutschen Bevölkerung waren 1971 für eine weitere Mitgliedschaft, in der richtigen Erkenntnis, daß das gegenwärtige Europa seine Sicherheit nicht zu gewährleisten vermag. Auf der anderen Seite wird die kontinuierliche Unterstützung der atlantischen Zusammenarbeit im Rahmen der NATO flankiert mit einem auffallend konstanten Interesse für Neutralität. 1951 hatten sich 48 Prozent, 1965 noch 42 Prozent für eine solche Position Westdeutschlands ausgesprochen;

⁵⁵⁾ Karl P. Sauvart und Bernhard Mennis, *Corporate Internationalization and German Enterprise: A Social Profile of German Managers and Their Attitudes Regarding the European Community and Future Company Strategies*, University of Pennsylvania, 1973, S. 44.

⁵⁶⁾ E. Noelle-Neumann, *Jahrbuch der öffentlichen Meinung, 1968—1973*, Allensbach 1974, S. 211. Die Daten der öffentlichen Meinung verdanke ich der Mitarbeit von Herrn Werner Damm.

⁵⁷⁾ Dies., *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie*, München 1976, S. 285.

1975 waren es immerhin noch 36 Prozent ⁵⁸⁾. Genesis und Bedeutung dieses Interesses ist schwer einzuschätzen. Es dürfte am ehesten auf den Wunsch zurückzuführen sein, aus dem Großmächte-Konflikt auszuscheren, eine weltpolitische Randposition einzunehmen. An einer erneuten deutschen Führungsposition besteht so gut wie kein Bedarf. Die befragten Deutschen waren mehrheitlich der Meinung, daß die Bundesrepublik außenpolitisch nichts zu sagen habe; nur ein Drittel meldete einen Führungsanspruch für die Bundesrepublik innerhalb der EG an ⁵⁹⁾.

In der Breite der westdeutschen Gesellschaft kommt, wie die Analysen der Bundestagswahl von 1976 zeigen, eine neue Tendenz hinzu. Mit dem gewachsenen Wohlstand der postindustriellen Gesellschaft in der Bundesrepublik wandelt sich das Wertesystem von der Betonung materieller zur Bevorzugung nicht-materieller Werte. Selbstverwirklichung wird wichtiger als die Aufrechterhaltung der tradierten Sozialstruktur; Teilnahme und Teilhabe überwiegen das Interesse an Ruhe und Ordnung; das Verständnis und die Toleranzbereitschaft für Minderheiten vergrößern sich anstelle der Betonung der Sicherheit der eigenen Gruppe nach innen und außen ⁶⁰⁾. Die Anhänger einer solchen „Neuen Politik“ treten seit den sechziger Jahren deutlich in Erscheinung, grenzen sich ab von den Befürwortern der „Alten Politik“, die sich am Wertesystem der vormaterialistischen Gesellschaft orientierten. Zwar zählt die Mehrheit der bundesrepublikanischen Bevölkerung noch immer zu der letzteren Gruppe. Sie wird aber abnehmen in dem Maße, in dem sich die Industrialisierung durchsetzt. Von den Anhängern der „Neuen Politik“ unterstützten interessanterweise drei Viertel die Sozialdemokratische Partei ⁶¹⁾, während ihr nur 37,5 Prozent der Hüter der „Alten Ordnung“ ihre Stimme gaben.

⁵⁸⁾ Ebd., S. 279.

⁵⁹⁾ Ebd., S. 293, 287.

⁶⁰⁾ Kai Hildebrandt und Russel J. Dalton, *Die Neue Politik. Politischer Wandel oder Schönwetter-Politik?*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 18, 2/3, November 1977, S. 237 ff.

⁶¹⁾ Ebd., S. 247.

V. Die Notwendigkeit eines Konzepts des Multilateralismus

Das Umfeld der bundesrepublikanischen Gesellschaft zwingt also die Entscheidungsträger nicht dazu, den Unilateralismus aufzugeben. Die Versuchung, diese einfache und bewährte Praxis nicht aufzugeben, ist demzufolge groß. Auf der anderen Seite würde das Umfeld die Entscheidungsträger aber ermutigen, unilaterale Praktiken durch multilaterale zu ersetzen. Es fordert sie, wenn auch nur schweigend, heraus, ein neues, den veränderten Bedingungen angemessenes Konzept außenpolitischen Verhaltens zu entwickeln.

Dergleichen fällt sicherlich nicht leicht. Andererseits würde ein solches Konzept nur die Erfahrungen zu verarbeiten haben, die die Bundesrepublik — wie alle anderen europäischen Staaten — in der EG bereits gemacht hat. Sie wären zu ergänzen, indem das Konzept Formen multilateralen Verfahrens ersinnen müßte, die stärker als bisher die Mitte zwischen Entscheidungsfreiheit und Mehrheitsbeschluß innehalten. Diese Mitte wird nicht in jedem Sachbereich gleich sein, sie

wird auch die unterschiedlichen Relevanzen und Sensitivitäten zu berücksichtigen haben. Entscheidend ist, daß sie den Kompromiß als adäquaten Ausdruck der in Westeuropa herrschenden Bedingungen institutionalisiert, daß sie den Alleingang ausscheidet.

Hinter der Entwicklung eines solchen Konzepts steht natürlich die weitergehende Forderung nach einer neuen, integrativen Theorie der auswärtigen Politik. In ihr müßte die Gewinnoptimierung nicht mehr auf den eigenen Herrschaftsbereich begrenzt sein, sondern kontinuierlich auf die von der Außenpolitik Betroffenen erweitert werden. Vorab aber hat die Entwicklung einer solchen Theorie durchaus als akademisches Problem zu gelten. Die unmittelbare Aufgabe lautet, ein Konzept des Multilateralismus zu entwickeln, das in den Bedingungen, Strukturen und Interessen angemessenes Verhalten formuliert und anleitet. Damit würde nicht nur den Versuchungen einer falschen, sondern auch den Verdächtigungen der richtigen Politik vorgebeugt.

Das Ringen zwischen Ost und West um Sicherheit

SALT, MBFR und die Optionen der westlichen Politik

I. Entspannung und Sicherheit

1. „Politische“ und „militärische“ Entspannung

Seit 1969 sucht die sowjetische Führung das Thema der „europäischen Sicherheit“ zum Gegenstand multilateraler Verhandlungen in Europa zu machen. Es entsprach ihren Absichten, daß, als nach einigem Hin und Her die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) zustande kam, nur die Fragen der „politischen Sicherheit“ (wie insbesondere die Prinzipien der Grenz-unverletzlichkeit, des Gewaltverzichts und der Nichteinmischung) auf die Tagesordnung gesetzt wurden, während die militärischen Bedingungen der Sicherheit in diesem Zusammenhang außer Betracht blieben. Zwar kamen auf nachdrücklichstes Verlangen der NATO-Staaten hin fast gleichzeitig Ost-West-Verhandlungen über wechselseitige ausgewogene Streitkräftereduzierungen in Mitteleuropa (MBFR) in Gang, doch waren diese von den KSZE-Beratungen über die politischen Probleme in jeder Weise getrennt.

Das führte dazu, daß die KSZE im Sommer 1975 einen erfolgreichen Abschluß fand, während die MBFR-Verhandlungen keine wesentlichen Fortschritte machten. Die sowjetischen Politiker und Kommentatoren hatten seit 1970 wiederholt erkennen lassen, daß nach ihrer Ansicht zunächst auf der KSZE ein Arrangement der „politischen Entspannung“ getroffen werden sollte und daß dann anschließend — möglichst in einem „gesamteuropäischen“ Rahmen — die Fragen der „militärischen Entspannung“ zur Regelung gelangen müßten. Dementsprechend leitete Moskau nach dem Ende der KSZE sogleich eine lautstarke Kampagne unter der Parole ein, es gehe nunmehr darum, das Werk der Entspannung von der militärischen Seite her zu vollenden.

Die östliche Propaganda stieß in den westlichen Ländern auf Argwohn. Die UdSSR und die meisten ihrer Verbündeten hatten die Jahre der „politischen Entspannung“, wäh-

rend der die westlichen Rüstungen stagniert hatten oder zurückgegangen waren, zu einem zügigen Ausbau ihrer militärischen Kapazitäten benutzt. Nach westlicher Einschätzung

INHALT

- I. Entspannung und Sicherheit
 - 1. „Politische“ und „militärische“ Entspannung
 - 2. Das Problem der Krisen-Stabilität
 - 3. Ungleichgewichtige Rüstungsentwicklungen
 - 4. Der Stellenwert Chinas in der sowjetischen Sicherheitspolitik
- II. Probleme bei den Ost-West-Verhandlungen über Rüstungsbegrenzung (SALT und MBFR)
 - 1. Entwicklungen bei den global- und kontinental-strategischen Kräfterelationen
 - 2. SALT und das global-strategische Verhältnis
 - 3. SALT und das kontinental-strategische Verhältnis in Europa
 - 4. Das technologische Moment beim kontinental-strategischen Verhältnis
 - 5. Kontinental-strategisches und europäisches Gefechtsfeld
 - 6. Das MBFR-Konzept der NATO
 - 7. Die Haltung der UdSSR zum Paritätskonzept
 - 8. Sowjetische Vorstellungen einer Rüstungsbegrenzungszone
 - 9. Das westliche MBFR-Dilemma
 - 10. Gesamtwertung der Verhandlungssituation
- III. Optionen der westlichen Politik
 - 1. Zielsetzungen für eine Regelung wechselseitiger Sicherheit
 - 2. Möglichkeiten der westlichen Verhandlungsführung

hatten sie sich auf diese Weise vielfach unvertretbar günstige Positionen gegenüber der NATO verschafft. Außerdem arbeitete die östliche Seite mit einseitigen Darstellungen

und Forderungen, welche die Mitgliedstaaten des westlichen Bündnisses in eine Art Anklagestand versetzen sollten. Die Vorschläge, welche die Warschauer-Pakt-Staaten auf dem Belgrader Folgetreffen zur KSZE 1977 auf den Tisch legten und in der europäischen Öffentlichkeit als einzig sinnvolles Friedensprogramm zu propagieren suchten, erschienen weder den westlichen noch den neutralen und nicht-gebundenen Ländern als geeignete Basis für eine künftige Regelung.

2. Das Problem der Krisen-Stabilität

Von der polemischen Instrumentalisierung abgesehen, entbehrt die von der UdSSR empfohlene Reihenfolge nicht der vernünftigen Überlegung. Geht man davon aus, daß keine der beiden Allianzen die andere aus Aggressionslust bekriegen will, dann gibt es zwei Haupterfordernisse der Friedenssicherung in Europa. Zum einen soll eine vorbeugende Entschärfung der politischen Konflikte dafür sorgen, daß die Wahrscheinlichkeit von krisen- und kriegsträchtigen Spannungen so gering wie möglich gehalten wird. Dies ist im Zuge der Ostverträge und der KSZE grobenteils geschehen. Zum anderen besteht das noch unerfüllte Desiderat, daß in dem — nicht mit restloser Sicherheit auszuschließenden — Fall einer Krise keine der beiden Seiten aus dem militärischen Kräfteverhältnis die Erwartung herleiten kann, durch den direkten oder indirekten Gebrauch von Gewalt Vorteile zu erlangen, die nicht mit unannehmbaren Nachteilen und Risiken bezahlt werden müßten. Mit anderen Worten: Keine Seite darf die Fähigkeit besitzen, die andere irgendwie zu bedrohen, ohne sich damit zugleich selbst einer entsprechenden Bedrohung auszusetzen.

Wenn von den Relationen der militärischen Macht wechselseitig ein gleich starker Anreiz ausgeht, sich der Gewalt gegeneinander zu enthalten, dann besteht ein Zustand der Krisen-Stabilität: Niemand sieht sich in diesem Falle durch Ambition oder Nervosität zu militärischem Losschlagen oder Druckausüben veranlaßt. Die Herstellung eines derartigen Zustandes muß als zentrales Erfordernis einer bündnisübergreifenden (aber nicht bündnisaufhebenden) Sicherheitspolitik gelten. Eine Rüstungs-Stabilität (d. h. die Festlegung des Rüstungs-Umfangs auf gleichem oder niedrigerem Niveau wie bisher) dagegen kann, wenn sie der Friedenssicherung dienen soll, erst auf dieser Basis anvisiert werden: Die Festschreibung eines militärischen Kräfteverhältnisses, das einer Seite Potentiale ungestrafter Kriegsinitiative einräumt, würde ein

ungleiches Interesse an der Kriegsverhütung schaffen und damit die realpolitische Grundlage des Gewaltverzichts gefährden.

Das KSZE-Prinzip des Verzichts auf die Anwendung, Androhung und Manifestation von Gewalt hat politisch-abstrakt das Ziel vorgegeben, das durch die Schaffung von Krisen-Stabilität militärisch-konkret festgelegt werden könnte und sollte. Auf das *Recht* zum Gewaltgebrauch zu verzichten, kann jedoch, wenn mit dem vereinbarten Prinzip Ernst gemacht werden soll, auf die Dauer nicht ausreichen: Da sich die Staaten in den Fragen ihrer Sicherheit — mit einer ironischen Redewendung aus der UdSSR ausgedrückt — normalerweise nicht auf die „Macht des Papiers“ verlassen, erscheint es sinnvoll, ja notwendig, auch die *Möglichkeit* zum Gewaltgebrauch für alle Beteiligten mittels Krisen-Stabilität so weit wie nur vorstellbar einzuschränken.

Verhandlungen, die der Erzielung von Krisen-Stabilität dienen könnten, haben bisher nur in Teilbereichen stattgefunden: Die MBFR-Thematik umfaßt nur einen — allerdings nicht unwichtigen — Ausschnitt der europäischen Gefechtsfeld-Dimension. Westliche Versuche, dabei auch Maßnahmen der Zurückhaltung im Blick auf die dahinterliegenden Aufmarschgebiete und auf die Nord- bzw. Südflanke Europas zur Sprache zu bringen, sind bisher an sowjetischem Widerstreben gescheitert. Inzwischen mehren sich aber die Anzeichen dafür, daß Moskau einer Erörterung dieser Fragen aufgeschlossener als bisher gegenübersteht. Die Zielvorstellungen weichen zwar, wie das Kommuniqué über die Konferenz der östlichen Außenminister vom 15. Mai 1979¹⁾ erkennen läßt, noch stark von den westlichen Überlegungen ab, doch ist damit immerhin eine erste Voraussetzung für einen Wandel des bisher starren Nein geschaffen.

Allerdings besitzen die „vertrauensbildenden Maßnahmen“ der Ankündigung von Manövern und der erwünschten Einladung von Manöverbeobachtern, mit denen die KSZE allein den militärischen Bereich berührt hat, für sich einen zu geringen Stellenwert, um die notwendige Verklammerung der mitteleuropäischen Lage mit den übrigen Gebieten Europas herbeizuführen. Das global-strategische militärische Verhältnis zwischen den USA und der UdSSR (d. h. die interkontinentalen Trägersysteme und Nuklearwaffen der beiden Supermächte) steht bei den Verhand-

¹⁾ Text: Izvestija, 17. 5. 1979.

lungen über eine Begrenzung der strategischen Rüstungen (SALT) zur Diskussion. Die kontinental-strategischen Kräfteverhältnisse in Europa und Asien sind bisher noch nicht zum Gegenstand von Gesprächen geworden. Über die Spielregeln, die Ost und West politisch und militärisch bei den Konflikten in den Ländern der Dritten Welt beachten sollten, gibt es nicht einmal ansatzweise einen Dialog.

3. Ungleichgewichtige Rüstungsentwicklungen

In den westlichen Ländern herrschte nach den Fortschritten der Ost-West-Entspannung zu Beginn der siebziger Jahre weithin die Erwartung, daß nun auch das Problem des Rüstungswettlaufs eine Lösung finden werde. Der Abschluß eines ersten Abkommens über die Begrenzung der strategischen Waffen (SALT I) im Mai 1972 und der Beginn von Gesprächen über eine Truppenverringerung in Mitteleuropa (MBFR) Anfang 1973 schienen zu derartigen Hoffnungen konkret zu berechtigen. Es zeigte sich jedoch während der folgenden Jahre immer deutlicher, daß die Entspannung die militärischen Anstrengungen nur der NATO-Staaten, nicht aber der Warschauer-Pakt-Mitglieder dämpfte. Daher schlugen militärische Fachleute in den westlichen Ländern zunehmend Alarm: Es drohe, so hieß es, eine Ausweitung der bereits bestehenden begrenzten östlichen Überlegenheit auf den potentiellen Kriegsschauplätzen entlang den Grenzen der UdSSR bzw. ihres Hegemonialgebietes, und das bei gleichzeitiger Parität — oder sogar Überparität — gegenüber den USA (die herkömmlicherweise mit ihrer Kernwaffenmacht lokale Schwachmomente des Westens hatten ausgleichen können) auf der global-strategischen Ebene.

Nach westlichen Erkenntnissen haben die Sowjetunion und ihre Verbündeten im Verlauf des Entspannungsprozesses keineswegs ihre militärischen Anstrengungen eingeschränkt. Das sowjetische Militärbudget liegt, wenn man die Kosten für den „Output“ an Truppen und Rüstungen berechnet, mit 11 bis 13 Prozent des Bruttosozialprodukts relativ über doppelt so hoch wie das amerikanische. Auch absolut gesehen dürfte die UdSSR bei den Verteidigungsaufwendungen die USA mittlerweile überholt haben. Die jährliche Steigerungsrate der sowjetischen Militärausgaben beträgt nach westlichen Schätzungen 4 bis 5 Prozent. Diese Zunahme — mit der Wirkung eines fortlaufenden starken Ausbaus der sowjetischen Militärmacht in allen Bereichen — blieb auch während der großen Entspannungsfortschritte zu Beginn der siebziger Jahre kon-

stant, als die Entwicklung der westlichen Verteidigungshaushalte eine entgegengesetzte Tendenz nahelegte. Auch die anderen Warschauer-Pakt-Staaten sahen sich dazu veranlaßt, militärisch mehr oder weniger stark zuzulegen.

Die unterschiedliche Entwicklung in Ost und West führte zu einer Verschiebung des militärischen Kräfteverhältnisses. Auf der global-strategischen Ebene hat sich die traditionelle Überlegenheit der USA gegenüber der UdSSR wesentlich verringert; sie könnte in den achtziger Jahren einem völligen Gleichstand oder sogar, wie einige befürchten, einer gewissen Disparität zuungunsten Amerikas Platz machen. Das bedeutet für die NATO, daß der Schutzschirm der amerikanischen global-strategischen Abschreckung die regionalen Verteidigungsdefizite nicht mehr unbedingt und zuverlässig ausgleicht. Die Wahrung der europäischen Kräftebalance, die lange vernachlässigt worden ist, wird zu einem immer weniger abzuweisenden Erfordernis.

Die Elemente des Ungleichgewichts zugunsten der Warschauer-Pakt-Staaten in Europa haben sich während des letzten Jahrzehnts zunächst in der Gefechtsfeld-Dimension und dann auf eurostrategischer Ebene wesentlich verstärkt. Beginnend mit der Besetzung der Tschechoslowakei 1968, hat die Sowjetunion ihre Mannschaftsstärken in Mitteleuropa erhöht. Auch verbündete Staaten wie vor allem die DDR haben Truppenvermehrungen durchgeführt. Dem folgte ein Prozeß der Modernisierung und Zunahme in der Bewaffnung der östlichen Streitkräfte in Europa, welche deren Feuerkraft erheblich heraufsetzten. Bei manchen Waffensystemen erreichte der Warschauer Pakt gegenüber der NATO eine zwei- bis dreifache Überlegenheit. Besondere Unruhe rief im Westen hervor, daß Offensivsysteme wie vor allem die Panzerwaffe von dem Ausbau besonders profitierten. Gleichzeitig nahm die herkömmliche westliche Überlegenheit bei den taktisch-nuklearen Waffen immer mehr ab.

Westliche Sorgen gehen dahin, daß der Warschauer Pakt auf dem europäischen Gefechtsfeld im Laufe der nächsten Jahre eine sofortige und totale, durch die westliche Verteidigung nicht mehr auszugleichende Offensivkapazität gewinnen könnte. Verstärkt werden derartige Befürchtungen durch den Umstand, daß durch die Dislozierung der Rakete SS-20 in der UdSSR (mit einer ganz Westeuropa erfassenden Reichweite) auch die eurostrategische Balance vollends aus den Fugen zu geraten droht. Es eröffnet sich die besorgniser-

regende Aussicht, daß die Sowjetunion künftig kraft militärischer Überlegenheit eine zunehmende Kontrolle über die Politik westeuropäischer Staaten erlangen könnte.

Unter diesen Umständen gilt in der NATO die dreiprozentige Zulage bei den Militärausgaben pro Jahr, welche die Teilnehmerstaaten im Mai 1978 beschlossen haben, als ein Mindestanforderungsmerkmal, um den östlichen Rüstungsanstrengungen Paroli zu bieten. Die Vorstellung, daß, wie die Moskauer Deklaration der Warschauer-Pakt-Staaten vom 23. November 1978 daraufhin propagandistisch unterstellt hat, die westlichen Länder in Europa eine Position der militärischen Überlegenheit anstreben und erreichen könnten, erscheint bei jedem Realitätsbezug. Dessen ungeachtet hat der Oberkommandierende des Warschauer Pakts, Marschall Kulikov, während der Moskauer Beratungen Alarm geschlagen und von den Verbündeten sowohl eine Stärkung des gemeinsamen Verteidigungspotentials als auch eine engere Integration ihrer Abwehrbemühungen gefordert. Diesem Ansinnen widersetzten sich nur die Rumänen offen²⁾.

Wie ein Kommentator in der sowjetischen Zeitschrift für internationale Beziehungen im Februar 1979 ausführte, sehen sich die östlichen Staaten durch die NATO-Rüstung gezwungen, ihr militärisches Instrumentarium zu verstärken. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten seien nicht bereit, auf westliche Vorschläge einzugehen, nach denen sie das Bemühen um eine Stärkung ihrer Verteidigung aufgeben sollten. Es könne nicht zugelassen werden, daß die „imperialistischen Staaten“ die Möglichkeit erlangten, mit den Ländern des Warschauer Pakts aus einer „Position der Stärke“ heraus zu verhandeln. Daher hätten sie es auf der Moskauer Konferenz für notwendig erachtet, „einige Maßnahmen zur Koordinierung ihrer militärischen Anstrengungen im Rahmen der Organisation des Warschauer Vertrages“ vorzusehen, und sich dem unabwiesbaren Erfordernis gebeugt, „ihre Verteidigung zu stärken“. Auf diese Weise, so hieß es weiter, sei der westlichen Seite zu verstehen gegeben worden, man werde „nicht mit untätigen Händen dasitzen“,

wenn die NATO ihre Militärmaschine ausbaue³⁾.

Ein derartiges östliches Vorgehen verstärkte die westlichen Befürchtungen, daß die Sowjetunion eine hohe militärische Überlegenheit in Europa anstrebe. Seit Ende 1978 hat sich in der NATO als Gegenkonzept eine Doppelstrategie herausgebildet: Die westlichen Staaten bieten der UdSSR und ihren Verbündeten zum einen Verhandlungen über Maßnahmen einer wechselseitigen Rüstungsbegrenzung auf der Basis eines militärischen Gleichgewichts in Europa an und bekunden zum anderen ihre Entschlossenheit zu einer Politik der Nachrüstung, wenn die östliche Seite nicht darauf eingehen sollte. Dementsprechend wird vor allem der eventuelle Ausbau kontinental-strategischer Kapazitäten in Europa vorbereitet. Die Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten lehnten am 15. Mai 1979 die westliche Gleichgewichtsforderung indirekt ab und polemisierten gegen das angebliche Anheizen des Wettrüstens durch die NATO.

4. Der Stellenwert Chinas in der sowjetischen Sicherheitspolitik

Die sowjetische Führung legt große Sorge an den Tag gegenüber der Möglichkeit, daß sich westliche Technologie und chinesisches Menschenpotential miteinander verbinden könnten, vornehmlich — aber keineswegs ausschließlich — im militärischen Bereich. Es wurden daher keine Überredungskünste gescheut, um die Westeuropäer und die Nordamerikaner an einer Politik des wirtschaftlich-technischen Aufbaus in China zu hindern. Ein von Moskau als bedrohlich angesehenes westlich-chinesisches Zusammenwirken wird als mit der Ost-West-Entspannung unvereinbar erklärt.

Der Besuch des chinesischen Parteichefs Hua Guofeng in Rumänien (und anschließend in Jugoslawien) im August 1978 führte den Männern im Kreml vor Augen, daß selbst innerhalb des Bereichs, den sie als ihre traditionelle Domäne betrachten, „chinesische Provokationen“ stattfinden können. Um einer Wiederholung auf dem Boden des Warschauer Pakts vorzubeugen, setzten sie auf der Moskauer Tagung des östlichen Bündnisses am 22./23. November 1978 eine Diskussion über diese Frage in Gang. Zu welchen Ergebnissen man dabei gelangt ist, wurde nicht bekannt. Im Zusammenhang damit brachte die

²⁾ Text der Moskauer Deklaration: Europa-Archiv, 1/1979, D 14—28 (deutsch)/Pravda, 24. 11. 1978 (russisch). Zu den Auseinandersetzungen über die Vorschläge von Marschall Kulikov: Charles Andras, A Summit With Consequences, RFE, RAD Background Report/271, 14. 12. 1978, S. 1—6; Patrick Moore, The Ceausescu Saga, RFE, ARD-Background Report/275, 20. 12. 1978, S. 1—6, 8, 9 f., 12 f.

³⁾ V. Šestov, Razoruženie — ključevaja problema mirovoj politiki, in: Meždunarodnaja žizn; 2/1979, S. 99, 105, 106.

sowjetische Seite erneut die Forderung vor, der Warschauer Pakt müsse das Band der politischen und militärischen Solidarität nicht nur in Europa knüpfen. Der Vorstoß scheiterte am Widerstand der Rumänen — aber auch andere Bundesgenossen der UdSSR waren über dieses negative Ergebnis nicht unglücklich⁴⁾.

Die militärische „Lektion“, welche die chinesische Führung — erbittert über die Eroberung Kambodschas, die Vertreibung des chinesischen Bevölkerungsteils und die Anzettelung vieler Grenzzwischenfälle von vietnamesischer Seite — dem Regime in Hanoi erteilen wollte, kam den Männern im Kreml außerordentlich zustatten. Es bot sich so nicht nur eine willkommene Gelegenheit, öffentliche Warnungen an den Westen vor einer Kollaboration mit den „chinesischen Aggressoren“ zu richten, die Verfechter einer Annäherung an China in den USA und anderswo der Komplizenschaft mit den Pekinger Angreifern zu bezichtigen und die These von der Unvereinbarkeit eines guten westlich-chinesischen Verhältnisses mit der Ost-West-Entspannung zu illustrieren. Die östlichen Kommentatoren

konnten auch mit einiger Plausibilität geltend machen, daß ihre Einschätzung der Chinesen als einer aggressiven und friedensfeindlichen Kraft richtig gewesen sei, während sich der Westen mit seiner positiven Sicht der Pekinger Politik offenkundig geirrt habe.

Mehr noch: Wer bisher im Westen geglaubt habe, er könne die „chinesische Karte“ gegen die UdSSR ausspielen, sei nun eines Besseren belehrt worden — die chinesische Führung habe es statt dessen verstanden, die westliche, vor allem amerikanische Karte für ihre eigenen, den Westen in Verlegenheit stürzenden Zwecke zu benutzen. Liege es, so ist die Schlußfolgerung, nicht im ureigensten Interesse der westlichen Länder, sich von den „Abenteurern“ in Peking, von dem schädliche Unruhe stiftenden und sich jeder westlichen Kontrolle oder Berechnung entziehenden China so rasch wie möglich zu lösen, um nicht in den Strudel gefährlicher Entwicklungen hereingezogen zu werden? Der Appell lautet, die westliche Seite müsse sich für die Entspannung mit der UdSSR und damit zugleich gegen ein Zusammenwirken mit der Volksrepublik China entscheiden.

II. Probleme bei den Ost-West-Verhandlungen über Rüstungsbegrenzung (SALT und MBFR)

1. Entwicklungen bei den global- und kontinental-strategischen Kräfteverhältnissen

Die NATO sucht traditionellerweise den sowjetischen Gegner von dem hypothetischen Entschluß, Westeuropa mit der Truppenmacht des Warschauer Pakts anzugreifen, durch die Inaussichtstellung einer „Bestrafung“ mittels eines amerikanischen Kernwaffenschlages abzuschrecken. Solange die Trägersysteme, mit denen die nuklearen Sprengköpfe ins Ziel gebracht werden konnten, noch keine interkontinentale Reichweite besaßen, war diese Abschreckung völlig unproblematisch: Die USA sahen sich im Falle des von ihnen angedrohten Kernwaffenschlages gegen die UdSSR keiner sowjetischen Vergeltung ausgesetzt; ein Vordringen der östlichen Armeen nach Westeuropa und in andere angrenzende Gebiete richtete sich zugleich gegen die dortigen strategischen Basen — und damit gegen das globale Machtpotential — der USA. Falls die sowjetische Seite die Sicherheit der westeuropäischen NATO-Staaten durch eine militä-

rische Offensive gefährden sollte, mußten die Vereinigten Staaten sowohl wegen ihrer gegenüber den Verbündeten eingegangenen Verpflichtungen als auch um der Behauptung ihrer strategischen Macht willen nuklear zurückschlagen — und sie konnten dies auch tun, ohne daß sie Zerstörungen auf ihrem eigenen Territorium zu erwarten gehabt hätten.

Diese Situation änderte sich, als beide Supermächte nukleare Trägermittel von interkontinentaler Reichweite entwickelten. Die UdSSR gewann nun ebenfalls die Fähigkeit, Kernwaffen auf das Gebiet des Hauptgegners zu befördern. Die Amerikaner konnten von da an nicht mehr damit rechnen, daß ein nuklearer Vergeltungsschlag gegen die UdSSR für ihr eigenes Land folgenlos bleiben würde, auch wenn sie bis Anfang der siebziger Jahre oder noch darüber hinaus hinsichtlich ihres Kernwaffenpotentials weit überlegen blieben. Anfang der sechziger Jahre zog die amerikanische Führung ihre landgestützten Mittelstreckenraketen aus Spanien, Marokko, Libyen, Saudi-Arabien, Italien, Großbritannien und schließlich auch aus der Türkei ab, weil diese nunmehr durch Interkontinentalwaffen

⁴⁾ Charles Andras, a. a. O., S. 6—9; Robert Rand, *The China Factor in Soviet Policy Towards Eastern Europe*, RL 76/79, 2. 3. 1979.

auf amerikanischem Boden ersetzbar schie-
nen.

Damit verloren die Länder, die bis dahin
den USA strategische Stützpunkte zur Verfü-
gung gestellt hatten, einen Teil ihres Wertes
für Washington. Gleichzeitig entschloß sich
die amerikanische Seite, die eigenen und die
britischen Mittelstreckenbomber nicht, wie
bis dahin vorgesehen gewesen war, durch
den Einbau von Luft-Boden-Raketen als eine
für die fernere Zukunft schlagkräftige Waffe
zu erhalten. Trotzdem stationierten die USA
auf den Flugplätzen westeuropäischer NATO-
Länder, des Irans und in Ostasien weiterhin
nuklearfähige Bomber und Kampfflugzeuge,
die allerdings zum Teil für Gefechtsfeldauf-
gaben bestimmt sind und unter bestimmten
Voraussetzungen nur konventionell einge-
setzt werden sollen. Ähnliches gilt für die
Flugzeuge der Trägerschiffe der amerikani-
schen Flotte im Nordatlantik und im Mittel-
meer. Gegen die UdSSR gerichtete nukleare
Sprengköpfe tragen amerikanische U-Boote,
die in den beiden genannten Meeren sowie im
Indischen Ozean und im Pazifik kreuzen.

Der Abbau der landgestützten amerikani-
schen Mittelstreckenkapazitäten wurde durch
die Raketenrüstung Großbritanniens und
Frankreichs nicht wettgemacht. Die so-
wjetische Führung folgte dem amerikani-
schen Beispiel nicht: So blieben die gegen
Westeuropa gerichteten Mittelstreckenrake-
ten SS-4 und SS-5 (mit einer Reichweite zwi-
schen 200 und 4 000 km) unverändert beste-
hen, als die UdSSR ihre Interkontinentalrake-
ten zu Land und zur See ausbaute. Während
sich die westliche Abschreckung immer stär-
ker auf die in und um die USA stationierten
Interkontinentalraketen stützte, legte die so-
wjetische Sicherheitspolitik daneben weiter
Wert auf ein günstiges kontinental-strategi-
sches Kräfteverhältnis in Europa und ander-
wärts.

Durch diese Entwicklung hat sich die NATO
in eine Situation manövriert, in der die Ame-
rikaner auf der global-strategischen Ebene
der Interkontinentalwaffen nicht nur für ein
stabiles Verhältnis zwischen den beiden Su-
permächten, sondern auch für einen Kräfte-
überschuß zum Ausgleich für Schwächelagen
ihrer Verbündeten auf den kontinental-strate-
gischen Ebenen der Mittelstreckenwaffen, vor
allem in Europa, sorgen müssen.

Das hat die amerikanisch-sowjetischen SALT-
Verhandlungen von allem Anfang an mit dem
Problem belastet, daß es dabei nicht allein
um die Schaffung von global-strategischer
Stabilität im bilateralen Verhältnis gehen

kann: Die westeuropäischen Verbündeten der
USA — potentiell auch die amerikanischen
Bundesgenossen in Ostasien und anderswo —
würden sich preisgegeben sehen und eine
Gefährdung des grundlegenden Allianzkon-
trakts geltend machen, wenn die Vereinigten
Staaten bei den SALT-Vereinbarungen nur
ihre eigene, global-strategisch definierte Si-
cherheit, nicht aber die Sicherheit ihrer Part-
ner auf den darunter liegenden militärischen
Ebenen im Auge hätten.

Es könnte beispielsweise für die NATO nicht
genügen, wenn die beiden Supermächte ein
Arrangement trafen, in dem sie für eine
wechselseitige Verwundbarkeit ihrer Gesell-
schaften (d. h. vor allem ihrer administrativen
und industriellen Zentren) und für eine wech-
selseitige Unverwundbarkeit ihrer strategi-
schen Streitkräfte (zur Sicherung des vergel-
tenden Zweitschlags) sorgen würden. Ver-
mutlich ist es nicht zuletzt auf dieses Pro-
blem zurückzuführen, wenn die amerikani-
sche Regierung sich nicht konsequent an dem
Stabilitätspostulat des Rüstungssteuerungs-
konzepts (arms control philosophy) orientiert
hat und wiederholt Optionen einer teilweisen
Ausschaltung gegnerischer Raketenstellungen
(counterforce strategy) anvisiert hat.

2. SALT und das global-strategische Verhält- nis

Die amerikanischen Strategen suchen die Un-
verwundbarkeit ihrer eigenen Interkontinen-
talraketen, die im Falle eines nuklearen Kon-
flikts den Zweitschlag gegen die UdSSR zu
führen bestimmt sind, unbedingt aufrechtzu-
erhalten. In der ersten Hälfte der sechziger
Jahre war errechnet worden, daß im amerika-
nisch-sowjetischen Verhältnis eine jeweilige
Verfügung über etwa 1 000 Raketen geeignet
sein werde, um das Territorium des jeweili-
gen Gegners einer hinreichenden Vernich-
tung auszusetzen, zugleich aber dessen
Zweitschlagskapazitäten unbeeinträchtigt zu
lassen. Dementsprechend legte die amerikani-
sche Regierung fest, daß sie ihren „Minute-
man“-Aufbau bei 1 000 stoppen werde. Ab
1967 war diese Zahl erreicht — wozu noch 54
alte Flüssigtreibstoff-Raketen vom Typ „Ti-
tan 2“ kamen.

Ende der sechziger Jahre zeichnete sich deut-
lich die Tendenz ab, daß die UdSSR auf ihrer
Seite keine entsprechende numerische Be-
grenzung respektieren werde. Als die UdSSR
mit der Interkontinentalrakete SS-9 ein Sy-
stem mit sehr hohem Wurfgewicht (das den
Transport von Sprengköpfen mit sehr hoher
Detonationskraft erlaubt) in Dienst stellte,

setzte sich in Washington die Sorge, der sowjetische Gegner könnte die Fähigkeit zur weitgehenden Vernichtung der amerikanischen Landraketenstellungen mittels eines Erstschlages gewinnen. Das Interimsabkommen zur Begrenzung der interkontinentalen Offensivwaffensysteme bei SALT I 1972 schuf in dieser Hinsicht wenig Abhilfe. Die Zunahme der sowjetischen Raketen wurde zwar gestoppt, doch hatte die UdSSR inzwischen eine erheblich größere Zahl erreicht als die USA. Die „schweren Raketen“ (wie die Träger vom Typ SS-9 bezeichnet wurden) sollten nicht über das bestehende Ausmaß hinaus vermehrt werden. Das hieß aber zugleich, daß den über 300 Stück auf sowjetischer Seite keine entsprechenden Systeme der Amerikaner gegenübergestellt werden durften. Bestimmungen, die nach amerikanischer Absicht eine Vergrößerung der bis dahin vorhandenen Wurfgewichte um mehr als 15 Prozent ausschließen sollten, fanden in der UdSSR während der folgenden Jahre eine Handhabung, die eine Steigerung bis zu 150 Prozent ermöglichte.

Für die amerikanische Regierung war SALT I nur darum akzeptabel, weil die Vorteile, die der anderen Supermacht zugestanden wurden, durch die interkontinentale Überlegenheit der USA aufgrund höherer Treffgenauigkeit und Sprengkopffzahl mehr als ausgeglichen schienen. Bei dieser Einschätzung spielte der Umstand eine besondere Rolle, daß die Vereinigten Staaten im Gegensatz zur UdSSR das Waffensystem der unabhängig voneinander ins Ziel zu bringenden Mehrfachsprengköpfe (MIRV) entwickelt hatten. Diesen technologischen Vorsprung suchten die Amerikaner zu nutzen und achteten infolgedessen darauf, daß die SALT-I-Vereinbarungen die MIRV-Option offen hielten. Dabei wurde in Kauf genommen, daß die neue Technologie potentiell stabilitätsgefährdend wirken konnte.

Dem amerikanischen Verhalten lag auch eine Unterschätzung der sowjetischen Möglichkeiten zugrunde. Der zeitliche Vorsprung der USA war geringer als angenommen: Bereits 1973 testete die UdSSR MIRV-Raketen. Die Kombination der wesentlich größeren sowjetischen Wurfgewichte mit der neuen Technologie eröffnete die Perspektive, daß die Sowjetunion im Endergebnis wesentlich mehr nukleare Sprengköpfe bereitstellen könnte als die Vereinigten Staaten. Mehr als jemals zuvor entstand Grund zu der Befürchtung, daß in einer voraussehbaren Zukunft die amerikanischen Raketenstellungen durch einen sowjetischen Erstschlag ausgeschaltet werden könnten — und das um so mehr, als

auch hinsichtlich der Treffgenauigkeit sowjetische Fortschritte zu verzeichnen waren. Dann stünden die USA der anderen Supermacht nur noch mit einer beträchtlich geschwächten Kapazität, nämlich mit ihren seegestützten Raketen, gegenüber.

Bis jetzt haben sich die Vereinigten Staaten nach allgemeiner Einschätzung noch einen gewissen Vorsprung zu erhalten gewußt, doch wird vielfach für die achtziger Jahre eine kritische Lage befürchtet. Das Problem dürfte freilich wechselseitiger Art sein: Die interkontinentalen Landraketen werden voraussichtlich nicht nur in den USA, sondern auch in der UdSSR durch einen gegnerischen Erstschlag großenteils bedroht sein.

Ein wesentliches Motiv der amerikanischen Seite bei den SALT-II-Verhandlungen ist, dabei keine Disparitäten zugunsten der Sowjetunion entstehen zu lassen. Dieses Bemühen ist nicht erfolglos geblieben. Vor allem sollen die höheren Wurflasten der UdSSR nicht voll in vermehrtes Zerstörungspotential umgesetzt werden können. Die Zahl der Träger, die beiderseits mit MIRV ausgestattet werden dürfen, soll überdies einer Limitierung unterliegen, welche die Wucht eines eventuellen Erstschlages einzugrenzen geeignet ist. Mit 1 200 (bzw. 820 bei den Abschußstellen zu Land) liegt die Obergrenze zwar höher, als dies dem amerikanischen Wunsch entsprochen hätte, aber zugleich auch niedriger, als die sowjetischen Verhandlungspartner ursprünglich wollten. Auch die vorgesehene Bestimmung, daß eine Rakete nicht mit beliebig vielen Sprengköpfen ausgerüstet werden darf (etwa zehn bei den landgestützten und 14 bei den seegestützten Raketen), nimmt der UdSSR die Möglichkeit, ihr ungleich größeres Wurflastpotential langfristig entsprechend zu einer Sprengkopfvermehrung auszunutzen.

Schließlich hat sich Moskau bereitgefunden, eine gemeinsame Trägerhöchstzahl zusammen mit den USA zu akzeptieren und demgemäß im Unterschied zu der anderen Supermacht bereits vorhandene Trägersysteme wieder abzubauen. Die fixierte Obergrenze von 2 250 beseitigt zwar nicht die Sorgen hinsichtlich einer vergeltungsschwächenden Wirkung eines möglichen Erstschlages der anderen Seite, stellt aber ein substantielles sowjetisches Zugeständnis an amerikanische Forderungen dar. Natürlich haben die USA ihren Verhandlungspartnern Gegenkonzessionen machen müssen. Dazu gehört die Übereinkunft, nach der den USA — im Gegensatz zur UdSSR — keinerlei „schwere Raketen“ zustehen. Das sowjetische Verlangen richtet sich weiterhin

auf die Schließung technologischer Optionen, die der amerikanischen Seite bisher noch offenstehen. Welche Regelung hier getroffen worden ist, läßt sich zur Zeit — vor Veröffentlichung des SALT-II-Abkommens — noch nicht genau angeben.

3. SALT und das kontinental-strategische Verhältnis in Europa

Entscheidenden Wert legt die sowjetische Führung darauf, daß die Vorteile, die sie sich auf den kontinental-strategischen Ebenen verschafft hat, vertraglich festgeschrieben und nach Möglichkeit noch erweitert werden. Das gilt vor allem im Blick auf das eurostrategische Kräfteverhältnis. Schon bei SALT I hat die UdSSR die „vorne stationierten Systeme“ (forward based systems, FBS) in die Verhandlungen einzubeziehen gesucht. Die peripheren Trägersysteme der USA und ihrer Verbündeten, so hieß es, gehörten ebenfalls zur strategischen Gleichung. Der Begriff „strategische Waffen“ müsse sich an dem Kriterium orientieren, ob man mit ihnen das Gebiet der jeweils anderen Seite — der USA bzw. der UdSSR — erreichen könne. Unabhängig davon, ob sie eine größere oder geringere Reichweite besäßen, stellten alle gegen die UdSSR gerichteten westlichen Träger eine Bedrohung des Sowjetlandes dar und müßten deshalb eine entsprechende Berücksichtigung finden. Daher, so lautete das Fazit, seien auch die vorgeschobenen westlichen Träger in Europa und anderwärts gegen die sowjetischen Interkontinentalkapazitäten (als den einzigen gegen die USA gerichteten Waffen der UdSSR) aufzurechnen. Was unter den „vorne stationierten Systemen“ verstanden werden soll, ist niemals im einzelnen ausgeführt worden. Gemeint sind offenbar vor allen die nuklearfähigen Raketen und Flugzeuge, die von ihren westeuropäischen Basen und von Trägerschiffen auf den europäischen Randmeeren aus gegen sowjetisches Gebiet tätig werden könnten.

Die sowjetische Logik erscheint auf den ersten Blick hin überzeugend. Bei genauerer Betrachtung freilich zeigt sich, daß sie von einer den NATO-Zusammenhalt gefährdenden Prämisse ausgeht. Wollte man nämlich der sowjetischen Argumentation folgen, dann hieße dies, daß nur die Sicherheit der beiden Supermächte in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden würde, während die Sicherheit der dazwischen liegenden Länder außer Betracht bliebe. Da das westeuropäische NATO-Gebiet (wie analog das mit den Amerikanern verbündete Japan in Ostasien) ei-

nerseits durch einen Ozean von den USA getrennt ist und im geographischen Vorfeld der sowjetischen Militärmacht liegt, andererseits eines ausreichenden Gegengewichts zur sowjetischen kontinental-strategischen Bedrohung entbehrt und daher auf einen strategischen Schutz seitens der Vereinigten Staaten angewiesen ist, läuft die FBS-Logik auf eine einseitige sicherheitspolitische Entblößung der westlichen Länder in der Zwischenregion hinaus.

Die Sowjetunion brauchte ihre gegen Westeuropa (und auch gegen Ostasien) gerichteten Mittelstreckenwaffen weder zu beschränken noch zu begrenzen, während die Träger, die von den bedrohten Regionen aus durch ein Anzielen sowjetischen Territoriums der Bedrohung von seiten der UdSSR wenigstens teilweise Paroli bieten sollen, gegen die auf Ziele in Nordamerika gerichteten sowjetischen Interkontinentalkapazitäten aufgerechnet und Restriktionen unterworfen würden. Mit anderen Worten: Die kontinental-strategische sowjetische Bedrohung der angrenzenden westlich orientierten Länder würde weder durch Gegenmittel blockiert noch auf irgendeine Weise limitiert.

Die amerikanischen Unterhändler haben sich bei SALT I einem derartigen Herangehen an das Problem der wechselseitigen Sicherheit mit Erfolg widersetzt. Bei SALT II legte die sowjetische Seite die FBS-Forderung erneut auf den Tisch. Präsident Ford gelang es während seines Treffens mit Breshnew in Wladivostok 1974 ein weiteres Mal, den Verhandlungsrahmen auf die interkontinentalen Waffensysteme beider Seiten zu beschränken. Die sowjetischen Unterhändler haben seither zu erkennen gegeben, daß sie bei SALT III auf eine Klärung der Angelegenheit in ihrem Sinne dringen werden.

Wenn sich der sowjetische FBS-Standpunkt bei SALT bisher nicht durchgesetzt hat, dann bedeutet dies nicht, daß die SALT-Ergebnisse für die kontinental-strategische Problematik gleichgültig sein müßten. So hat sich die sowjetische Seite bemüht, bei SALT II Klauseln zu erreichen, welche die kontinental-strategischen Sicherheitsinteressen der nicht-amerikanischen NATO-Länder negativ berühren. Das gilt zunächst in dem allgemeinen Sinne, daß die Festlegung eines Gleichgewichts bei den interkontinentalen Waffen, das den USA keine Extrakapazitäten als Ausgleich für die relative westliche Schwäche auf der kontinental-strategischen Ebene einräumt, auf eine Begünstigung der UdSSR hinausläuft.

darüber hinaus suchte die sowjetische Führung vertragliche Festlegungen herbeizuführen, welche die amerikanischen Mittelstreckenkapazitäten in Relation zu denen der UdSSR zusätzlich vermindern. Die amerikanischen U-Boote, die von ihren Stützpunkten in Großbritannien und Spanien aus in den europäischen Randgewässern operieren und mit ihren nuklear bestückten Raketen sowjetisches Gebiet erreichen können, werden seit SALT I als interkontinentale Waffensysteme gezählt, weil die Reichweite der Schiffseinheiten zusammen mit der Reichweite der abzuschließenden Flugkörper eine interkontinentale Entfernung ergibt. Die sowjetische Seite weigert sich jedoch beharrlich, für den Bomber „Backfire“ die gleichen Gesichtspunkte gelten zu lassen. Dieses Flugzeug, das eine sehr große Bombenlast zu tragen vermag, besitzt bei dem vorgesehenen Auftanken während des Fluges eine fast interkontinentale Reichweite und könnte auf dem Weg von der Sowjetunion nach Kuba mühelos jeden Punkt in Nordamerika erreichen. Würde er mit Luft-Boden-Flugkörpern ausgerüstet, würde er auch ohne Landung in Kuba interkontinentale Angriffsmissionen erfüllen können. Dessen ungeachtet, verweigern die sowjetischen Unterhändler mit der bloßen Erklärung, der Bomber habe keinen antiamerikanischen Auftrag zu erfüllen, bei SALT II jede Diskussion über eine zahlenmäßige Begrenzung.

4. Das technologische Moment beim kontinental-strategischen Verhältnis

Die Frage des kontinental-strategischen Kräfteverhältnisses hat in den letzten beiden Jahren durch die Dislozierung der sowjetischen Mittelstreckenrakete SS-20 eine besondere Dringlichkeit erhalten. Mit diesem Waffensystem ist erstmals die MIRV-Technologie unterhalb der interkontinentalen Reichweite eingeführt worden. Die Treffgenauigkeit ist wesentlich gesteigert worden. Die SS-20 wird von mobilen Abschubrampen abgefeuert und kann daher durch die Zielabdeckungspläne der amerikanischen „Minuteman“ nicht erfaßt werden. Außerdem ist rasches Nachladen der Startgeräte möglich. Daher ist (bei zur Zeit geschätzten 120—130 SS-20 Startgeräten) eine nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Steigerung der Bedrohung Westeuropas und anderer Randzonen durch die Sowjetunion zu verzeichnen. Besorgnisse hinsichtlich der amerikanischen Sicherheit wurden durch den Umstand ausgelöst, daß die SS-20 durch eine dritte Antriebsstufe sich in eine SS-16 von interkontinentaler Reichweite verwan-

deln läßt. Im Rahmen von SALT II hat die sowjetische Seite freilich zugesagt, daß sie von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machen werde. Damit erreichte Moskau zugleich, daß die SS-20 bei den derzeitigen Verhandlungen in keiner Weise zur Diskussion steht.

Während die SS-20 mit 4 500 km Reichweite außer Betracht bleibt, wurden die von den USA geplanten Marschflugkörper (cruise missiles) in die SALT-Verhandlungen einbezogen, obwohl sie im Gegensatz zur SS-20 nicht als Erstschlags-, sondern nur als Vergeltungswaffe taugen und vielfach für weitaus kleinere Entfernungen vorgesehen sind. Nach dem gegenwärtigen Sachstand wollen sich die USA in einem Drei-Jahres-Protokoll dazu verpflichten, keine land- und seegestützten Marschflugkörper mit mehr als 600 km Reichweite zu entwickeln und zu dislozieren. Eine solche Regelung, die nach sowjetischer Absicht den Auftakt zu einem gleichartigen amerikanischen Dauerverzicht bilden soll, entspricht haargenau sowjetischen Wünschen: Auf diese Weise würde das neue westliche Waffensystem ohne entsprechende östliche Gegenleistung dadurch entschärft sein, daß es sowjetisches Territorium nicht erreichen könnte.

Das sowjetische Bestreben geht deutlich dahin, daß der eigene Boden im Falle eines Krieges in Europa von Westeuropa aus nicht getroffen werden kann, wie u. a. die Reaktion Moskaus auf die NATO-Diskussion über eine Ersetzung der „Pershing I“ in der Bundesrepublik Deutschland durch eine Version II mit 2 500 km Reichweite gezeigt hat. Würde der Grundsatz, daß in Westeuropa stationierte amerikanische Waffensysteme nur das potentielle Gefechtsfeld erreichen dürfen und demzufolge zu einem Überfliegen der sowjetischen Grenzen außerstande sein müssen, allgemeine Geltung erlangen, dann hätte dies nicht nur militärisch weitreichende Konsequenzen (etwa hinsichtlich der dann nicht mehr möglichen Interdiktion östlichen Nachschubs). Es wäre damit vor allem eine sicherheitspolitische Abkopplung Westeuropas von den USA verbunden: Solange die USA nicht ihre Interkontinentalwaffen einsetzen und damit die nukleare Weltkatastrophe heraufbeschwören würden, könnte die UdSSR sicher sein, daß ein von ihr begonnener europäischer Krieg keine unmittelbaren Rückwirkungen auf sie selbst hätte; die beiden Supermächte könnten somit nach einem Mao-Wort „auf dem Berg sitzen und dem Kampf der Tiger im Tal zuschauen“.

Die sowjetischen SALT-Unterhändler forderten im Blick auf die NATO-Verbündeten der

USA auch, daß hinsichtlich der Waffensysteme, die der Beschränkung und Begrenzung vertraglich unterliegen würden, eine Nicht-Weitergabe-Klausel formuliert werden müsse. Das hätte die Vereinigten Staaten dazu verpflichtet, praktisch alle Rüstungstechnologien von kontinental-strategischer Bedeutung, die meistens in entsprechender Modifikation auch für das nukleare wie konventionelle Gefechtsfeld wichtig sind, den NATO-Partnern vorzuenthalten. Der amerikanischen Seite ist es gelungen, die Sache zu einer Nicht-Umgehungs-Klausel abzuschwächen.

Danach wird der Transfer der unter SALT II fallenden Waffentechnologien nur so weit untersagt, wie dies die Verwirklichung des künftigen Abkommens schwächen würde. Die amerikanische Regierung erklärte sich zu der Zusage bereit, darauf hinwirken zu wollen, daß ihre Verbündeten die SALT-Verpflichtungen für sich gelten ließen. Unter dieser Voraussetzung soll eine technologische Zusammenarbeit in der NATO nach wie vor statthaft sein. Der Transfer amerikanischer Rüstungstechnologien und die amerikanische Hilfe bei der Waffenentwicklung von Verbündeten sind daher grundsätzlich weiterhin möglich.

Unklar ist noch, ob (wie die sowjetische Seite verlangt) der Transfer von einzelnen Komponenten SALT-sensitiver Technologien — wie namentlich der Marschflugkörper — verboten sein soll. Da die Regelung dieses Punktes im einzelnen noch nicht bekannt ist, bleibt abzuwarten, ob die nachdrücklichen amerikanischen Versicherungen, SALT II werde die Rüstungskooperation innerhalb der NATO nicht beeinträchtigen, auf einer unzweideutigen Willensbekundung beider Vertragsparteien oder auf einseitigen amerikanischen Interpretationen basieren.

5. Kontinental-strategisches Verhältnis und europäisches Gefechtsfeld

Die mangelhafte kontinental-strategische Abdeckung Westeuropas, die nach allgemeiner westlicher Einschätzung seit langem existiert und durch die militärischen und politischen Entwicklungen der letzten Jahre an Schärfe gewonnen hat, ist auch für die Gefechtsfeld-Dimension in Europa von großer Bedeutung. Die sowjetische Militärdoktrin sieht nämlich vor, daß der Warschauer Pakt, wenn ein militärischer Konflikt in Europa unausweichlich erscheint, präemptiv mit allen militärischen Kräften zum Angriff schreitet, um mit überwältigender Stärke so rasch wie möglich den Atlantik zu erreichen und die Amerikaner vom europäischen Kontinent zu vertreiben.

Es liegt nahe, daß dabei alle Mittel eingesetzt werden — so wie die östliche Seite von dem westlichen Gegner erwartet, daß er seine Niederlage in Europa mit allen verfügbaren Mitteln zu verhindern suchen wird.

Dieses Konzept für den Fall eines Krieges läßt verständlich werden, warum die sowjetische Führung auf westeuropäischem Boden so wenig Kernwaffen wie möglich stationiert sehen will: Jedes von westlicher Seite regional einsetzbare nukleare Potential erschwert nicht nur ein rasches Vordringen der östlichen Streitkräfte, sondern birgt auch das politische Risiko einer Eskalation der Kämpfe auf die amerikanisch-sowjetische strategische Ebene in sich. Es sollte nicht erstaunen, daß die sowjetische Führung einen nuklearen Abbau in Westeuropa mit einem Rückzug ihrer nuklearen Kapazitäten bis hinter die Grenzen der UdSSR zu honorieren bereit ist: Während die amerikanischen Kernwaffen regionaler Reichweite kaum innerhalb von wenigen Tagen über den Atlantik zurückgeholt werden können, kann die sowjetische Seite ohne große Mühe ihre taktisch-nuklearen Systeme bei Bedarf nach Mitteleuropa vorschieben und mit ihren kontinental-strategischen Trägern von sowjetischem Boden aus alle Ziele im letzten Winkel von Westeuropa erreichen.

Es erscheint plausibel, daß, wie General Gallois argumentiert hat⁵⁾, die sowjetische Führung im Falle eines europäischen Krieges auch ihre kontinental-strategische Überlegenheit einsetzen würde, um jeden westlichen Widerstand aussichtslos zu machen und das Anfangsziel einer Besetzung aller Gebiete diesseits des Atlantik schnellstmöglich zu erreichen. Sie könnte dies mit um so geringerem Risiko tun, je weniger in Westeuropa stationierte Nuklearsysteme das Risiko einer global-strategischen Eskalation vergrößern würden. Wie Breshnew am 2. März 1979 deutlich gemacht hat, ist die UdSSR zu Verhandlungen über den „Grauzonenbereich“ zwischen der global-strategischen und der konventionellen Ebene bereit, will aber unbedingt verhindern, daß die NATO Maßnahmen zum Abbau ihrer relativen Schwäche in diesem Bereich unternimmt⁶⁾.

6. Das MBFR-Konzept der NATO

Bei den MBFR-Verhandlungen verfolgen die NATO-Staaten das erklärte Ziel, in dem begrenzten Raum von Mitteleuropa eine militä-

⁵⁾ Pierre Gallois, *La défense de l'Europe face au Pacte de Varsovie*, in: *Le Monde des Conflits*, Nr. 2 (Nov./Dez. 1978), S. 1—19.

⁶⁾ Text der Rede: *Pravda*, 3. 3. 1979.

ische Parität durch einen stärkeren Streitkräfteabbau auf östlicher als auf westlicher Seite herbeizuführen. Eine Verwirklichung dieses Konzepts würde freilich die für Mitteleuropa relevanten Militärstärken nicht bei derseits auf gleiches Niveau bringen, denn die geographische Asymmetrie, die dem Warschauer Pakt, nicht aber der NATO ein rasches Nachziehen von Kräften und eine Kampfführung durch Mittelstreckenwaffen erlaubt, läßt sich durch diese Regelung nicht beheben.

Die westlichen Regierungen haben darüber hinaus von Anfang an die regionale Parität nur in einem sehr eingeschränkten Sinne gefordert. Sie haben darauf verzichtet, die — so gut wie ausschließlich auf östlicher Seite vorhandenen — paramilitärischen Streitkräfte in die Rechnung einzubeziehen, und sie haben ihrem Verlangen das Kriterium der Mannschaftsstärken zugrunde gelegt, womit die militärisch ausschlaggebenden Größen — Kampfeinheiten und Feuerkraft — von vornherein außer Betracht blieben. Die Wahl dieser Diskussionsbasis läßt die NATO militärisch stärker erscheinen, als sie tatsächlich ist. Nach amtlichen westlichen Angaben bzw. Schätzungen stehen 791 000 Soldaten in der Bundesrepublik Deutschland und in den Benelux-Ländern auf dem Gebiet der DDR, der CSSR und Polens 962 000 Mann gegenüber. Die Relation der Kampfverbände wird auf 28 zu 58 Divisionen von jeweils durchschnittlich etwa gleich starker Bewaffnung veranschlagt. Dementsprechend ergibt sich bei den meisten konventionellen Waffensystemen ein sehr erhebliches Übergewicht an Feuerkraft auf östlicher Seite. Besonders groß ist der Vorteil des Warschauer Pakts bei der Offensivwaffe der Panzer: Hier liegt das Zahlenverhältnis etwa bei 1 : 3.

Die NATO setzt also ihren Personalbestand weit weniger in Kampfstärke um als der Gegner. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, daß bei den westlichen Staaten die Nachschublinien länger sind und für die Aufgaben der rückwärtigen Sicherung nur reguläre Truppen zur Verfügung stehen. Mithin läuft eine Personalparität notwendigerweise auf ein bestimmtes Maß an Kampfstärken-Unterlegenheit für die NATO-Seite hinaus. Zu berücksichtigen ist auch, daß auf östlicher Seite innerhalb kurzer Zeit je vier sowjetische und einheimische Divisionen aus Ungarn und 33 sowjetische Divisionen aus der westlichen UdSSR herangeführt werden können. Ihnen steht in Großbritannien und Frankreich nichts Vergleichbares gegenüber.

Unter diesen Umständen richtet sich das westliche Bemühen bei den MBFR-Verhandlungen, der offiziellen Paritätsrhetorik ungeachtet, nicht auf die Erzielung eines militärischen Gleichstandes in Europa. Es geht vielmehr darum, ein Minimum an militärischer Stabilität zu gewährleisten. Dabei gehen die westlichen Regierungen von der Annahme aus, daß die NATO als die ausschließlich auf Verteidigung festgelegte Seite ihren militärischen Auftrag mit wesentlich geringeren Kräften erfüllen kann, als dies dem in der Rolle des Angreifers auftretenden östlichen Gegner möglich wäre. Die These von der Überlegenheit der Defensive über die Offensive ist unter den westlichen Militärsachverständigen nicht unumstritten, findet aber eine Stütze in der sowjetischen Militärdoktrin, die eine fünf- bis sechsfache Überlegenheit für den Angreifer an dem Frontabschnitt der geplanten Aktion fordert.

Nach amtlicher westlicher Ansicht besteht in Mitteleuropa ein Zustand ausreichender militärischer Stabilität bereits dann, wenn der östlichen Seite die Bildung von Angriffsschwerpunkten, die nach ihrer Doktrin erfolgversprechend wären, „aus dem Stand heraus“ (d. h. ohne die vorherige Heranführung von strategischen Reserven) verwehrt wird. Die westliche Forderung nach „Parität“ zielt wesentlich darauf ab, eine Entwicklung abzufangen, die der UdSSR die Fähigkeit zu einem siegreichen Überraschungsangriff in Mitteleuropa verschaffen könnte. Dies erscheint nicht nur militärisch im Hinblick auf die Verhütung eines östlichen Überraschungsangriffs wichtig. Als noch bedeutsamer wird angesehen, daß die sowjetische Führung in diesem Falle keine Möglichkeit hat, eine Manifestation von militärischer Gewalt vorzunehmen, d. h. ohne die ausdrückliche Androhung von Gewalt stillschweigenden Druck auf die Entscheidungen westeuropäischer Länder auszuüben und auf diese Weise ohne einen Abbruch der Entspannung nötigende Gewalt zur Geltung zu bringen.

Eine relative militärische Stabilität auf der europäischen Gefechtsfeld-Ebene, d. h. das Fehlen von Erfolgsaussichten für einen östlichen Überraschungsangriff, gilt den westlichen Regierungen als Minimalerfordernis der Krisen-Stabilität in Europa. Wenn die sowjetische Führung ohne vorheriges Heranführen strategischer Reserven aus der UdSSR Aussichten hätte, mit ihren Streitkräften die westdeutschen Länder blitzartig zu erobern und so vor einem Anlaufen amerikanischer Gegenmaßnahmen in den Besitz der atlanti-

schen Westküste zu gelangen, erschiene das Verhältnis einer wechselseitigen Abschreckung zwischen Ost und West gefährdet: Der Einsatz der amerikanischen global-strategischen Waffensysteme könnte nicht mehr zum Schutze der westeuropäischen Verbündeten angedroht werden, falls diese während einer kurzen Anfangsphase, die möglicherweise knappere Zeit beanspruchen würde als die amerikanische Entscheidung zum Eingehen des totalen Risikos, bereits ihre politische Existenz verlieren würden. Aus diesem Grund hält die NATO eine längere „Warnzeit“ für unerlässlich, bevor die Truppen des Warschauer Pakts durch Nachschubbewegungen aus der UdSSR nach Mitteleuropa die Fähigkeit zur Bedrohung des westeuropäischen Verteidigungssystems erlangen können. Ein derartiges zeitliches Polster, so ist die Überlegung, verwehrt der sowjetischen Führung im Krisenfall die Option *sofortiger* Pressionen und Aggressionen. Vielmehr müßte eine derartige Option erst mittels entsprechender militärischer Vorbereitungen geschaffen werden — und das würde der westlichen Seite die Möglichkeit einräumen, sich auf die entstehende Bedrohungslage durch Gegenmaßnahmen einzustellen.

7. Die Haltung der UdSSR zum Paritätskonzept

Die in der westlichen Öffentlichkeit teilweise gehegten Hoffnungen, daß die östliche Seite von sich aus an Rüstungs-Stabilität interessiert sein werde und daß von daher auch das Problem der Krisen-Stabilität keine Schärfe mehr besitzen werde, haben sich nicht erfüllt: Das NATO-Konzept einer auf Minimalstärke abgestellten Verteidigung, die zunächst nur nach Zahl der Kampfverbände und dann zunehmend auch nach Ausmaß der Feuerstärke den — seit den sechziger Jahren auf „präemptiven“ Angriff eingestellten — Streitkräften des Warschauer Pakts weit unterlegen waren, veranlaßte die sowjetische Führung nicht zu gleicher Zurückhaltung. Der personelle Ausbau der östlichen Truppenmacht in Mitteleuropa zwischen 1968 und 1973 und die seit Beginn der siebziger Jahre einsetzenden Wellen der waffenmäßigen Verstärkung und Modernisierung lassen eher auf das Bestreben schließen, bestehende Momente der östlichen Überlegenheit auf dem europäischen Schauplatz so weit wie möglich zu vervollkommen. Die Repräsentanten des Warschauer Pakts bei den MBFR-Verhandlungen haben in den Jahren 1973—1976 aus der Ansicht, daß ihre Seite in Mitteleuropa eine gewisse Überlegenheit erreicht habe und an dieser günstigen Lage festzuhalten gedenke,

kaum einen Hehl gemacht. Zur Begründung wurde auf anderwärts bestehende Nachteile gegenüber den NATO-Staaten verwiesen, die der Kompensation bedürften.

Eine östliche Argumentation ging — und geht in anderem Zusammenhang auch heute noch — dahin, daß der Westen hinsichtlich des wirtschaftlichen Potentials eine große Überlegenheit besitze, die das sozialistische Lager nur mit militärischen Übergewichten ausgleichen könne. Im übrigen komme an diesen Punkt die freie Wahl der beiden Seiten zum Ausdruck: Die westlichen Länder hätten vorrangig in ökonomische Wohlfahrt investiert und erfreuten sich eines entsprechend hohen Lebensstandards, während die UdSSR und ihre Verbündeten ihre Anstrengungen vor allem auf die Wahrung ihrer Sicherheit gerichtet hätten und nun die Früchte dieser Politik ernteten.

Andere Darlegungen lenken den Blick auf sicherheitspolitische Defizite außerhalb Europas (bei denen hier unentschieden bleiben muß, inwieweit es sich um vorgebliche, vermeintliche oder tatsächliche Sicherheitsmängel handelt). Die UdSSR macht geltend, daß sie — anders als die NATO-Länder — rings von feindlichen Nachbarn umgeben sei: Den sowjetfeindlichen Völkern in Europa schließt sich demnach ein ebenso sowjetfeindlicher Iran im Mittleren Osten an (wie zumindest bis zum Sturz des Schah-Regimes erklärt wurde); weiter östlich folgen ein feindliches China und ein fast ebenso ablehnendes Japan. Während die NATO ihre Bemühungen weiterhin mit denen anderen potenter Mächte vereinen könne, sei die Sowjetunion gezwungen, eine militärische Fähigkeit aufzubauen, mit der sie gegebenenfalls allen potentiellen Gegnern gleichzeitig zu begegnen imstande sei. Daher benötige sie ungleich größere Verteidigungskapazitäten, als sie die westlichen Staaten bereitzustellen brauchten.

Dieses Bild, das zur Rechtfertigung der sowjetischen Rüstung gegenüber westlichen Gesprächspartnern entworfen wird, vervollständigt sich noch durch Hinweise auf fort-dauernde global-strategische Vorteile der USA und auf das weit überlegene Technologie-Potential des Westens, vor allem der Amerikaner. Es entspricht diesen Thesen, wenn die sowjetische Verhandlungsführung und die östliche Propaganda in Sachen Rüstungskontrolle häufig vorrangig darauf abzielen, der westlichen Seite den Gebrauch des global-strategischen Moments in der Abschreckungspolitik zu erschweren und ihr die Nutzung von Optionen der wehrtechnologischen Innovation zu versagen.

Die Führer der sowjetischen Politik haben sich demgemäß bisher den westlichen MBRF-Vorstellungen nicht aufgeschlossen gezeigt, obwohl sie sich in der KSZE-Schlußakte ausdrücklich auch zum Verzicht auf die Manifestation von Gewalt verpflichtet haben. Während der ersten Jahre der MBFR-Verhandlungen haben die Delegationen der Warschauer-Pakt-Staaten auf einer Linie argumentiert, die — besonders deutlich in Äußerungen außerhalb des Konferenzsaals — auf eine Wahrung ihrer als bestehend angenommenen militärischen Vorteile abgestellt war. Gleichzeitig wurden Mannschaftsverstärkungen und vor allem quantitative Rüstungsverbesserungen in Mitteleuropa vorgenommen, die das östliche Übergewicht in der Region weiter ausbauten.

Die östlichen Vorschläge sind überdies geeignet, die Disparitäten weiter zugunsten der UdSSR zu vergrößern. Wenn die wechselseitigen „Reduzierungen“, den Entwürfen der Sowjetunion und ihrer Verbündeten folgend, dergestalt gegeneinander aufgerechnet würden, daß — entsprechend der unterschiedlichen Zusammensetzung der Truppen auf beiden Seiten — die NATO etwa zwei Drittel ihres Solls *aufzulösen* hätte (weil es sich um einheimische Streitkräfte handelt), während der Warschauer Pakt etwa den gleichen Prozentsatz nur einige hundert Kilometer *zurückziehen* brauchte (weil dies sowjetische Stationierungsverbände wären), dann liefe dies klar auf eine überproportionale Schwächung des Westens hinaus. Die östlichen Unterhändler haben als Zielvorstellung zu erkennen gegeben, daß vor allem die Bundeswehr (als das Kernstück der westeuropäischen Verteidigung) auf diese Weise im Gegenzug gegen die sowjetischen Formationen in Mitteleuropa „reduzieren“ müsse. Die amerikanischen Expeditionsverbände würde es einseitig treffen, wenn, wie östlicherseits gefordert, die Kaderung von Verbänden und die Einlagerung von Waffen verboten würden. Das würde die USA gegenüber der UdSSR nicht nur wegen der unterschiedlichen Entfernungen benachteiligen. Ebenso würden mehr als zwei amerikanische Divisionen, die gemäß dem System der Doppelstationierung (dual based system) mit ihrem Personal in Nordamerika, mit ihren Kadern und Ausrüstungen aber in der Bundesrepublik Deutschland stehen (wohin die Soldaten im Bedarfsfall dann sehr rasch gebracht werden können), ohne jede östliche Gegenleistung in Wegfall kommen. Derartige Vorschläge sind für die NATO von vornherein unannehmbar.

Unter dem moralischen Druck der westlichen Paritätsargumente hat sich die erklärte östliche Verhandlungsposition während der letzten beiden Jahre gewandelt. Das Paritätsziel wird nunmehr bejaht. Gleichzeitig jedoch brachte die östliche Seite in die Datendiskussion Zahlenangaben über ihre Truppenstärken ein, die dem Zweck dienen, einen Zustand der „annähernden Parität“ als bereits gegeben hinzustellen. Dementsprechend soll von einer Korrektur des gegenwärtigen militärischen Kräfteverhältnisses in Mitteleuropa keine Rede sein können. Dieser Standpunkt wurde in dem letzten Vorschlag der Warschauer-Pakt-Staaten vom 8. Juni 1978 nicht wesentlich verändert. Da sich die Diskrepanz zwischen östlichen Eigenangaben und westlichen Erkenntnissen bei der bisherigen Datendiskussion nicht im mindesten aufgehellt hat, kam keine Übereinkunft darüber zustande, was Parität konkret bedeutet.

Innerhalb des grundsätzlichen Rahmens, daß die Ost-West-Relation in Mitteleuropa an Hand der Personalbestände zu bestimmen sei, haben die NATO-Staaten selektiv auf einige Truppenverbände und Waffensysteme Bezug genommen. Im Namen der militärischen Stabilität forderten sie in begrenztem Umfang die Zurücknahme sowjetischer Angriffskapazitäten (die als besonders ausgeprägte Bedrohung für Westeuropa empfunden werden) auf das Gebiet der UdSSR. Konkret ging es dabei um eine Armee mit fünf Divisionen und geschätzten 1 400 bis 1 500 (später 1 600 bis 1 700) Kampfpanzern. Wenn man das Zahlenverhältnis zwischen den Kampfverbänden auf westlicher und östlicher Seite und den östlichen Gesamtbestand von 15 000 (später 18 000) Kampfpanzern oder mehr bedenkt, dann war damit ein relativ geringes Zugeständnis gefordert.

Die Warschauer-Pakt-Staaten lehnten jedoch das westliche Verlangen als eine einseitige Zumutung rundweg ab. Daraufhin bot die NATO im Dezember 1975 als Gegenkonzession ausnahmsweise und einmalig den Abzug von 1 000 amerikanischen Kernsprengköpfen samt ihren Trägersystemen — darunter 54 „Phantom“-Flugzeugen und 36 „Pershing“-Raketen — an. Dem lag die — nicht unumstrittene — Einschätzung zugrunde, daß die NATO in Europa ein unnötig großes (etwa zweifaches) Übergewicht an taktischen Gefechtsfeldwaffen besitze. Am 19. April 1978 ermäßigte die NATO ihre Forderung dahingehend, daß die UdSSR nur noch fünf beliebige Divisionen abzuziehen brauchte.

Die östliche Seite bot zwei Monate später statt dessen drei Divisionen und einige kleinere Verbände mit 1 000 Kampfpanzern — also eine weitaus geringere Gegenleistung — an. Inzwischen hatte die UdSSR ihre nuklearen Gefechtsfeldkapazitäten stark ausgebaut, so daß die Annahme einer westlichen Überlegenheit in diesem Bereich zunehmend ins Wanken geriet. Unter den veränderten Umständen kehrte sich die Aufrechterhaltung des NATO-Angebots vom Dezember 1975 gegen dessen Urheber: Eine auf seiner Basis getroffene Regelung mußte nunmehr dazu führen, daß die nordatlantische Allianz ihre nuklearen Gefechtsfeldsysteme einseitig verringerte und begrenzte, während der sowjetische Gegner seine entsprechenden Fähigkeiten ungehindert weiter vergrößern konnte.

8. Sowjetische Vorstellungen einer Rüstungsbegrenzungszone

Die sowjetische Führung macht auch den Versuch, die MBFR-Verhandlungen zu einem Forum der Diskussion über eine Zone besonderer Rüstungsüberwachung in Mitteleuropa zu machen. Die geforderte Festlegung nationaler Höchststärken (statt der von der NATO vorgesehenen kollektiven Höchststärken beider Bündnisse) würde nicht nur in die militärischen Dispositionen der westlichen Allianz eingreifen und einen verteidigungspolitischen Zusammenschluß der westeuropäischen Staaten negativ präjudizieren. Sie würde vor allem die von MBFR betroffenen Länder einem Sonderregime unterwerfen, bei dem die andere Seite darüber wachen würde, daß die bündnisinterne Verteilung der übernommenen Rüstungsbegrenzungspflichten in einer bestimmten Weise erfolgt. Eine vertragliche Festlegung der beteiligten Staaten auf nationale Reduzierungen könnte überdies nationale Existenzen festschreiben und so Barrieren gegen westeuropäische Integrationsmaßnahmen errichten. Die Ansatzpunkte für Eingriffs- und Mitbestimmungsansprüche bei dem anderen Bündnis würden sich weiter vermehren, wenn, östlichen Vorschlägen folgend, auch die Art der zu reduzierenden Einheiten samt ihrer Waffen spezifiziert würde. Wenn dies nämlich funktionieren soll, dann muß ergänzend eine Übereinkunft darüber zustande kommen, welche Verbände und Ausrüstungen danach noch in dem Reduzierungsgebiet verbleiben dürfen. Das aber würde dem Gegner ein Veto hinsichtlich aller Strukturveränderungen innerhalb des eigenen militärischen Verteidigungssystems einräumen.

Man kann natürlich argumentieren, daß dies nicht nur auf westlicher, sondern auch auf östlicher Seite gelten würde. Die praktischen Auswirkungen jedoch wären nicht gleichartig. Militärisch betrachtet besitzt die NATO im Gegensatz zum Warschauer Pakt noch ein unausgenutztes organisatorisches und waffenmäßiges Rationalisierungspotential. Des weiteren hat der vorgesehene Reduzierungsraum für beide Bündnisse einen höchst unterschiedlichen Stellenwert: Für die NATO-Militärorganisation bildet er das allein tragfähige militärische Glacis auf dem europäischen Kontinent, während er für die UdSSR ein bloßes Vorfeld darstellt, das zudem bei Bedarf sehr rasch mit militärischen Kräften wieder aufzufüllen ist. Das bedeutet, daß sich die Nordatlantische Allianz — anders als der Warschauer Pakt — eine durch gegnerische Mitsprache geschaffene Schwächezone ihres Verteidigungssystems nicht leisten kann.

Im übrigen ist zweifelhaft, ob die Kontrolle in West-Ost-Richtung auch nur annähernd so wirksam funktionieren würde wie umgekehrt. Das Beispiel der Vier-Mächte-Regierung im besetzten Deutschland 1945—1947 spricht dagegen: Ganz überwiegend konnte zwar die UdSSR ihren Willen in den Westzonen geltend machen, wohingegen die westliche Einflußnahme auf das wenig transparente und antipluralistisch ausgerichtete politische System der Sowjetzone sehr eng begrenzt blieb. Zu all diesen Gesichtspunkten kommt noch hinzu, daß die Begründung eines diskriminierten Status für einzelne Staaten zwar im westlichen Bündnis (das sich grundsätzlich partnerschaftlich versteht), nicht aber auf östlicher Seite zu weitreichenden politischen Problemen führen würde. Die sowjetische Führung hält, ungeachtet einiger Modifikationen in dem letzten östlichen Vorschlag, grundsätzlich an ihrem Konzept fest.

9. Das westliche MBFR-Dilemma

Unter diesen Umständen sind die MBFR-Verhandlungen in eine Sackgasse geraten. Das entscheidende Problem liegt darin, daß die NATO-Staaten aus einer Position der relativen militärischen Schwäche heraus operieren und daher der sowjetischen Seite wenig Gegenleistungen anbieten können, wenn sie nicht das Kräfteverhältnis noch weiter verschlechtern wollen. Die für die westeuropäische Verteidigung Verantwortlichen sehen sich weithin nicht weit von dem Minimum dessen entfernt, was sie zur Erfüllung ihres Auftrags benötigen. Wie läßt sich da noch eine Offerte machen, welche die sowjetische

Führung davon überzeugen könnte, daß ein Arrangement zu ihrem Vorteil wäre? Es deutet manches darauf hin, daß die Behebung dieses Dilemmas durch bloße Verhandlungen kaum zu erreichen sein wird.

Man kann freilich auch die Gegenfrage stellen, wieso denn die sowjetische Führung auf eine Regelung nicht eingehen sollte, die ihre Sicherheit in keiner Weise vermindern würde. Ein MBFR-Abkommen nach westlichen Vorstellungen würde

— nur auf eine Abschwächung, nicht aber auf eine Beseitigung der östlichen Militärüberlegenheit in Mitteleuropa hinauslaufen und daher den NATO-Streitkräften (deren Dislozierung ohnehin nur auf die Bedürfnisse der Verteidigung ausgerichtet ist) auch nicht theoretisch eine Option des militärischen Angriffs einräumen und

— von vornherein das militärische Kräfteverhältnis nur in dem eng begrenzten mitteleuropäischen Raum festlegen, so daß die UdSSR im Krisenfall innerhalb kürzester Zeit die frühere Stärkekonzentration gegenüber Westeuropa wiederherstellen könnte.

Nur zu einem müßte die sowjetische Führung allerdings bereit sein: zu einem gewissen Abbau des in Mitteleuropa jederzeit präsenten und damit verfügbaren militärischen Drohpotentials, das, wenn sich der Prozeß seines relativen Erstarkens in der bisherigen Weise fortsetzt, Moskau die Optionen der politischen Pressuren und des militärischen Vorgehens ohne entspannungsstörende und warnzeitträchtige Vorbereitungsphasen verschaffen könnte.

10. Gesamtwertung der Verhandlungssituation

Die sowjetische Politik zielt darauf ab, die erreichten militärischen Vorteile uneingeschränkt zu wahren und nach Möglichkeit weiter auszubauen. Diese Machtmaximierung dient weder der Erzielung von Krisen-Stabilität, wie sie westlichen Vorstellungen einer wechselseitigen Sicherheit für Ost und West entsprechen würde, noch einer Materialisierung des Gewaltverzichts, wie er in zahlreichen Ost-West-Dokumenten als Entspannungsspielregel festgelegt worden ist. Die Situation wird noch dadurch erschwert, daß die sowjetische Seite von verschiedenen Ansatzpunkten her die Kopplung zwischen den USA und Westeuropa und den Zusammenhalt innerhalb der NATO zu lockern sucht. Des weiteren soll der Westen die Option eines Einverständnisses mit China aufgeben. Gleichzeitig beansprucht die UdSSR für sich

und ihre Gefolgschaftsstaaten die Option, in den Ländern der Dritten Welt mit allen Mitteln einschließlich kriegerischer Aktionen westliche Positionen in Frage zu stellen und die eigene politisch-militärische Präsenz auszuweiten. Das sowjetische Beharren auf einer derartig selektiven und einseitigen Entspannungspraxis in den entscheidenden sicherheitspolitischen Fragen hat zu einer Krisis der Ost-West-Entspannung geführt, d. h. zu dem Punkt, an dem sich die Entscheidung über Kooperation oder Kompetition beider Seiten in den Fragen der Sicherheitspolitik nicht mehr länger hinausschieben läßt.

Die Vorschläge und Standpunkte der östlichen Seite, die in der Moskauer Deklaration sowie bei SALT und MBFR deutlich geworden sind, markieren natürlich Ausgangspositionen und sind daher nicht als endgültige Festlegungen anzusehen. Es wird entscheidend auf das westliche Verhalten ankommen, ob und inwieweit Moskau von den geäußerten Auffassungen abrückt. Als zentrale Frage stellt sich, mit welchen Anreizen die westlichen Regierungen operieren können, um der sowjetischen Führung ein Eingehen auf ihre Sicherheitsinteressen vorteilhaft erscheinen zu lassen. Was gegen die westliche Seite zu Buche schlägt, ist seit langem klar in Erscheinung getreten: die fortlaufende Verschiebung des militärischen Kräfteverhältnisses durch die sowjetische Rüstung, die Schwächen der NATO-Verteidigung auf dem europäischen Schauplatz und das Vordringen der sowjetischen Macht in Afrika, Mittelost und Südostasien. Weniger bewußt ist sich die westliche Öffentlichkeit der Positiva, die der Westen in die Waagschale zu werfen hat: des überlegenen waffentechnischen Know-how, das, politisch richtig eingesetzt, die UdSSR mit der Aussicht auf eine Veränderung des Kräfteverhältnisses zu westlichen Gunsten konfrontieren könnte, und der Option eines Zusammenwirkens mit China, das die sowjetische Führung auf mittlere und lange Sicht hin sehr fürchtet. Von selbst versteht sich, daß alle Schritte, die einer Überwindung innen- und integrationspolitischer Schwierigkeiten im westlichen Lager und einem wechselseitig funktionalen Interessenausgleich im Nord-Süd-Verhältnis dienen, die westliche Verhandlungsposition zu stärken geeignet sind.

Die westliche Sicherheitspolitik, die auf dem Abschreckungskonzept beruht, gibt den global-strategischen Kapazitäten der USA die zentrale Bedeutung: Die Stabilitätsdefizite der darunter liegenden militärischen Ebenen — der kontinental-strategischen wie der Ge-

fechtsfeld-Ebene — schließen dort das Entstehen kritischer Situationen nicht aus und machen daher den eventuellen Rückgriff auf die global-strategische Abschreckung notwendig. Eine rüstungsbegrenzende Ost-West-Regelung auf kontinental-strategischer Ebene läßt sich daher nicht außerhalb des Zusammenhangs mit einem entsprechenden global-strategischen Arrangement aushandeln. Ein Gleichgewicht auf der Gefechtsfeld-Ebene ohne Rücksicht auf die Rahmenbedingungen bei den beiden darüber liegenden Ebenen festlegen zu wollen, wäre höchst problematisch. Die Gefahren, denen sich die NATO-Staaten während der kommenden Diskussionen und Auseinandersetzungen um Rüstungsbegrenzung gegenübersehen werden, betref-

fen weniger das globale als vielmehr das regionale (kontinental-strategische und gefechtsfeldmäßige) Kräfteverhältnis. Während die sowjetische Führung unter den obwaltenden Umständen kaum ernstlich hoffen kann, eine einseitige Erstschlagsfähigkeit gegenüber den USA zu gewinnen, sieht sie eine reale Chance, die westeuropäischen NATO-Staaten durch speziell auf Europa ausgerichtete Denuklearisierungs-, Rüstungsverringerungs-, Reichweitenbegrenzungs- und Überwachungsübereinkünfte mehr oder minder von ihrer amerikanischen Führungsmacht sicherheitspolitisch abzukoppeln. Dem muß — noch mehr als einer Festschreibung und Ausweitung der regionalen Disparitäten — entschlossen entgegengewirkt werden.

1. Zielsetzungen für eine Regelung wechselseitiger Sicherheit

Die Regierungen der NATO-Staaten haben bislang noch kein umfassendes Konzept für eine Sicherheitsregelung von Ost und West formuliert. Es gibt bisher nur Teilelemente eines solchen Konzepts, die insbesondere im Rahmen von SALT II und III sowie von MBFR zur Diskussion stehen. Grundsätze der vorbeugenden Konfliktentschärfung und Verpflichtungen zum Gewaltverzicht sind in zahlreichen vertraglichen und anderen internationalen Dokumenten des letzten Jahrzehnts, insbesondere auch in der KSZE-Schlußakte vom 1. August 1975, festgelegt worden.

Die Lücken in den bisherigen Bemühungen sind offenkundig. Die Versuche, Fragen der „militärischen Sicherheit“ zu regeln, blieben nicht nur hinsichtlich ihrer sachlichen Ergebnisse begrenzt (wie die geringe rüstungs- und konfliktdämpfende Wirkung von SALT I deutlich gezeigt hat und wie auch die gegenüber dem Ansatz von 1977 stark reduzierten Resultate von SALT II ausweisen). Auch die verschiedenen Ebenen des militärischen Kräfteverhältnisses sind bisher nur sehr selektiv als mögliche Bereiche von Ost-West-Sicherheitsregelungen in Aussicht genommen worden: Neben der global-strategischen Ebene hat nur ein — recht willkürlicher — Ausschnitt der europäischen Gefechtsfeld-Dimension, nämlich die vorderen Bereitstellungsräume des Mittelabschnitts von NATO und Warschauer Pakt, zur Verhandlung gestanden. Die Gefechtsfeld-Situation ist weder im Blick auf Europa insgesamt noch für andere Schauplätze zwischen Ost und West auch nur andiskutiert worden. Die kontinental-strategi-

III. Optionen der westlichen Politik

schen Probleme sind aus dem sicherheitspolitischen Dialog der Regierungen völlig ausgeklammert geblieben.

Das Stück-für-Stück-Herangehen ist vor allem durch zwei Überlegungen motiviert. Zum einen bedarf es eines fühlbaren Entscheidungsdrucks, wenn sich Politiker zum Handeln bewegen sehen sollen. Das führt meistens dazu, daß nur diejenigen Probleme aufgegriffen werden, die gerade aktuell und dringlich erscheinen, wohingegen längerfristige Erfordernisse außer Betracht bleiben. Zum anderen gilt allen Fachleuten die Sicherheitspolitik als eine sachlich so komplexe und zwischenstaatlich so kontroverse Materie, daß die gleichzeitige Erörterung aller wesentlichen Faktoren zwischen Ost und West als ein von vornherein aussichtsloses Unterfangen erscheint. Nur stückchenweise, so heißt es, könne man hoffen, die bestehenden Schwierigkeiten zu klären und zu überwinden. Die Kehrseite ist freilich, daß bei den Teilverhandlungen beide Seiten durch die Ungewißheiten hinsichtlich der außerhalb der Erörterung liegenden Rahmenbedingungen verunsichert werden und dann ein bindendes Abkommen entweder völlig zu vermeiden oder aber mit absichernden Sondervorteilen akzeptabel zu machen suchen.

In den Fragen der „politischen Sicherheit“ ist der Fortschritt dem Augenschein zufolge größer. Zahlreiche Spielregeln des friedlichen internationalen Zusammenlebens sind einvernehmlich beschlossen worden; ihre Einhaltung kann daher von den beteiligten Staaten wechselseitig als Test der Entspannungswilligkeit angesehen und behandelt werden. In der Praxis sind freilich Schwierigkeiten da-

durch entstanden, daß die Warschauer-Pakt-Staaten bei so wichtigen Prinzipien wie dem Einmischungsverbot, dem Selbstbestimmungsrecht und teilweise auch dem Gewaltverzicht eine abweichende Auslegung geltend machen. Darüber hinaus macht es den unvoreingenommenen Betrachter nachdenklich, daß die Teilnehmerstaaten der KSZE zwar ausdrücklich auf das Recht des Gewaltgebrauchs verzichtet haben, daß aber praktisch-militärische Maßnahmen, welche die Möglichkeit zu erfolgversprechendem politischem und militärischem Gewaltgebrauch (d. h. zum Ausüben von Druck bzw. zum Vortragen eines Überraschungsangriffs) in Europa vermindern würden, auf unüberwindlichen Widerstand stoßen. Die Herstellung von Krisenstabilität (oft auch als „Ausgewogenheit“ oder „Gleichgewicht“ bezeichnet) auf allen militärischen Ebenen muß jedoch als notwendige, unerläßliche Verwirklichung des verbal postulierten Gewaltverzichtsgrundsatzes gelten.

Bei Ost-West-Verhandlungen über einen Zustand wechselseitig gewährleisteter Sicherheit kann es, wenn dieses Ziel nicht verfehlt werden soll, nicht um militärische Einzelvorteile gehen. Entscheidend ist vielmehr, daß keine der beiden Seiten (die jeweils gegeneinander als bündnismäßige Einheiten aktionsfähig bleiben müssen) gegenüber der anderen Optionen einer ungestraften Pression oder Aggression gewinnt. Denn solange die macht- und ordnungspolitischen Gegensätze zwischen Ost und West fortbestehen (wie sie beispielsweise in der östlichen Formel von dem sich laufend intensivierenden „ideologischen Kampf“ oder in der östlichen Praxis einer antiwestlichen gesellschaftlichen Abschirmungspolitik ihren sinnfälligen Ausdruck finden), läßt sich nicht selbstverständlich davon ausgehen, daß ein risikofrei verfügbares überlegenes Gewaltpotential in keiner Reiz- oder Krisenlage zur Durchsetzung des eigenen Willens gegenüber der als Widersacher betrachteten anderen Seite benutzt werden könnte. Daher bedarf es einer Struktur der wechselseitigen Beziehungen, bei der das drohende Gewaltpotential der einen Seite durch das drohende Gewaltpotential der anderen Seite zuverlässig und dauerhaft paralytisiert wird. Ausgehend von der Gewißheit, daß dann die jeweils andere Seite vernünftigerweise von ihrem Gewaltpotential keinen Gebrauch machen kann, entsteht viel leichter ein entspanntes, vielleicht irgendwann einmal sogar vertrauensvolles Verhältnis zwischen den Gegnern, als wenn die Sorgen wegen mangelhafter Sicherheitsgarantien bestimmend bleiben.

Unter diesen Umständen kann die Erzielung von Rüstungs-Stabilität nur ein nachrangiger Gesichtspunkt sein. Das Problem der Krisenstabilität rührt an die Existenz, während sich Rüstungs-Stabilität möglicher-, wenn auch nicht notwendigerweise günstig beim Geldbeutel bemerkbar macht. Ein Rüstungswettkampf zwischen Ost und West ist aus vielerlei Gründen höchst unerwünscht und sollte daher nach Möglichkeit ausgeschlossen werden. Militärische Instabilität dagegen droht die Krisenbereitschaft der überlegenen Seite zu steigern und ihr Verhalten im Krisenfall hart — mithin kriegsträchtig — zu machen. Einer derartigen Möglichkeit entgegenzuwirken, muß die oberste Priorität des außenpolitischen Handelns sein. Wenn freilich Krisenstabilität erreicht und dauerhaft gewährleistet ist, besteht eine optimale Aussicht auf die Erzielung auch von Rüstungs-Stabilität: Wer von der eigenen Rüstung keine offensiven und defensiven Vorteile mehr zu erwarten hat, kann sich relativ leicht mit der anderen Seite über ein Anhalten der militärtechnischen Entwicklungen verständigen.

Eine weit verbreitete These besagt, daß Rüstungswettkämpfe um jeden Preis verhindert werden müßten, weil sie andernfalls den Krieg entzündeten. Diese Auffassung hat sich jedoch in dieser Form empirisch nicht bestätigen lassen. Die Beziehung zwischen Wettrüsten und Kriegsausbruch ist komplizierter. In einem zwischenstaatlichen System, in dem Elemente der Krisen-Stabilität keine Bedeutung haben, erhöht wechselseitiges Wettrüsten Spannung und Kriegswahrscheinlichkeit. Die Entwicklung vor dem Ersten Weltkrieg bietet ein klares Beispiel hierfür. Sobald jedoch ein Staatensystem durch einen organisierten Dualismus (durch das Gegeneinander zweier permanenter Bündnisse) bestimmt ist, zwischen denen Krisen-Stabilität entsteht, verliert das Moment des Rüstungswettkampfs seinen Einfluß auf den Verlauf der Beziehungen und wird zu einem Faktor von untergeordnetem Rang ⁷⁾.

Krisen-Stabilität hat eine „Ausgewogenheit“ sowohl in politischer als auch in militärischer Hinsicht zur Voraussetzung: Zum einen muß ein Nebeneinander von zwei etwa gleichwertigen Allianzen vorhanden sein; zum anderen müssen die militärischen Mittel,

⁷⁾ Vgl. Erich Weede, Threats to Détente. Intuitive Hopes and Counterintuitive Realities, in: European Journal of Political Research, 5 (1977), S. 407—432. Zur Erläuterung des Sachzusammenhangs: Gerhard Wettig, Kriterien der Friedenssicherung in Europa, in: Beiträge zur Konfliktforschung, 3/1974, S. 13—40.

deren sich beide Seiten bedienen können, zur Verbindung jeder militärischen Option mit einer angemessenen „strafenden“ Folgewirkung führen, damit der positive Anreiz zum Gewaltgebrauch durch eine stärkere negative Konsequenz gekontert wird. Dies heißt zugleich, daß die als „Entspannung“ bezeichnete Beziehungsstruktur der Konflikteindämmung und Teilzusammenarbeit zwischen Ost und West zwar in „normalen“ Zeiten ihren Wert besitzt, aber für den Fall einer akuten Krise (der sich angesichts der Fortexistenz des grundlegenden Ost-West-Konflikts nicht mit letzter Sicherheit ausschließen läßt) keine Gewähr für Kriegsverhütung und Pressionsverhinderung bietet. Diese Einsicht findet seit dem Harmel-Bericht von 1967 ihren Niederschlag in der NATO-Formel, daß „Entspannung“ und „Sicherheit“ bei beiden nebeneinanderstehenden, nicht auseinander abzuleitenden Ziele des Bündnisses darstellen.

2. Möglichkeiten der westlichen Verhandlungsführung

Die westlichen Möglichkeiten, bei Verhandlungen mit den Warschauer-Pakt-Staaten über Probleme der wechselseitigen Sicherheit Fortschritte im Sinne eigener Ziele zu erreichen, bestimmen sich zum einen aus der Relation der wechselseitig einzubringenden militärischen Trümpfe (wer viel anzubieten hat, kann viel verlangen) und zum anderen aus dem sowjetischen Interesse an bestimmten Tagesordnungspunkten (die abgelehnt oder gegen einen angemessenen Preis akzeptiert werden können). Außerhalb des SALT-Bereichs verfügt die westliche Seite über relativ wenige militärische Verhandlungsobjekte, die sie ohne weiteres zur Disposition stellen könnte, um damit der UdSSR bestimmte Verzicht attraktiv zu machen. Anders sieht die Lage aus, wenn die USA und ihre Verbündeten auch das militärische Potential einbeziehen, das sich im technologischen Stadium des Entwurfs und der Entwicklung befindet und daher in absehbarer Zeit rüstungstechnische Wirklichkeit werden kann. Die sowjetische Seite hegt im Blick hierauf ernste Sorgen: Die militärische Innovationsfähigkeit des Westens gilt in Moskau als überlegen; sie soll nicht zur Auswirkung kommen, weil sie das derzeit erreichte Kräfteverhältnis möglicherweise entscheidend zu westlichen Gunsten verschieben könnte.

Die sowjetische Politik zielt darauf ab, die „technologischen Optionen“ der USA und ihrer Verbündeten einseitig zu verschließen. Die Kampagne gegen die westliche Neutro-

nenwaffe bietet ein eindrückliches Beispiel dafür, wie die Männer im Kreml sich der Propaganda und der Diplomatie bedienen, um militärische Systeme, die der NATO vielleicht einen erheblichen zeitlichen Vorsprung vor dem Warschauer Pakt verschaffen könnten, durch das Erregen politischer Widerstände zu Fall zu bringen, ohne daß die UdSSR dafür einen Preis zu entrichten hätte. Die Moskauer Deklaration vom 23. November 1978 und das Außenminister-Kommuniqué vom 15. Mai 1979 enthalten in gleicher Tendenz mehrere Forderungen, die waffentechnische Fortschritte auf westlicher Seite von einer Realisierung ausschließen sollen. Für die NATO-Staaten kommt es darauf an, sich die erworbenen technologischen Optionen nicht einfach aus der Hand schlagen zu lassen, sondern für einen eventuellen Verzicht in einem Prozeß des wechselseitigen Gebens und Nehmens östliche Gegenleistungen zu erwirken.

Die sowjetische Führung versucht, einer derartigen Nutzung westlicher Stärkemomente entgegenzuwirken. Einige der östlichen Abrüstungsvorschläge zielen darauf ab, nur die bereits eingeführten Waffensysteme (hinsichtlich deren die UdSSR quantitativ und teilweise auch qualitativ weithin überlegen ist) als Verhandlungsobjekte gelten zu lassen. Auch in der diplomatischen Praxis hat es die sowjetische Seite bisher in aller Regel abgelehnt, für noch nicht verwirklichte technische Möglichkeiten einen Preis zu zahlen. Eine Festschreibung der bestehenden Rüstungsrelationen soll nach sowjetischer Absicht eine zuverlässige, unveränderliche Ausgangsbasis für alle künftigen Rüstungsbegrenzungs- und Abrüstungsgespräche schaffen.

Unter diesen Umständen erscheint es zweifelhaft, ob bloßes Drängen auf eine Einbeziehung der technologisch entwickelten, aber noch nicht serienmäßig produzierten Waffensysteme Erfolg verspricht. Solange die westlichen Regierungen die Herstellung neuer Rüstungsgüter in der erklärten Absicht aussetzen, von der östlichen Seite für einen vorgesehenen Verzicht ein Honorar auszuhandeln, können die Leiter der sowjetischen Politik eine Regelung endlos hinauszögern und mit einiger Gewißheit erwarten, daß sich die Frage auf diese Weise von selbst in ihrem Sinne erledigt. Selbst wenn westliche Unterhändler schließlich noch eine Gegenleistung erwirken können, werden sie — für eine inzwischen entwertete, weil unwahrscheinlicher gewordene Sache — kaum allzu viel herausholen.

Von daher erscheint die Ansicht berechtigt, daß die NATO erst einmal „nachrüsten“ müs-

daß es widersinnig wäre, Rüstungsmaterial zu dem Zweck herzustellen, daß es anschließend wieder eingeschmolzen wird. Es läßt sich auch darauf verweisen, daß derartige Kalküle in den seltensten Fällen aufgehen: Was erst einmal fertiggestellt und eingeführt worden ist, wird für eine Militärmaschinerie allzu leicht zu einem festen Bedürfnis, das sich nur unter großen Mühen wieder abtrainieren läßt. Beides — das Zur-Disposition-Stellen und das Nachholen unausgeführter Rüstung — hat also seine Tücken. Dem Dilemma entgeht man wohl noch am besten, wenn man das eine tut und das andere nicht läßt: Neue Systeme sollten schon in die Verhandlungen eingebracht werden, bevor sie disloziert sind — aber zugleich sollte das Bemühen um ihre Einführung nicht unterbrochen werden. Auf diese Weise sähe sich die sowjetische Führung genötigt, die technologischen Optionen der NATO als etwas anzusehen und zu behandeln, was sich nur durch baldige Verzichts-Gegenleistungen aufhalten läßt.

Die Unteilbarkeit der Sicherheit wirft eine Reihe von Verfahrensfragen auf. Kann man innerhalb des gegenwärtigen MBFR-Rahmens, der geographisch willkürlich begrenzt ist und hinsichtlich der einbezogenen militärischen Faktoren eine ebensolche Beliebigkeit aufweist, überhaupt denkbarerweise eine befriedigende Regelung von Problemen der wechselseitigen Sicherheit in Ost und West erwarten? Müßte man nicht wenigstens, einem französischen Entwurf in der UNO-Sondergeneralversammlung folgend, das gesamte europäische Territorium berücksichtigen? Wäre dies nicht zugleich die einzige Möglichkeit, wie die geographischen Asymmetrien auf beiden Seiten so weit zu reduzieren wären, daß die westlichen Bedenken gegen eine vorbehaltlose Einbeziehung aller Waffen entfallen könnten? Ein weiterer Problemkreis, aus dem sich vielleicht auch prozedurale Konsequenzen ergäben, ist mit dem Kissingerschen Stichwort der „linkages“ bezeichnet: Es muß als höchst fraglich gelten, ob die Ost-West-Entspannung in Europa funktionieren kann, wenn in Übersee, etwa auf afrikanischem Boden, Konfrontation mit allen Mitteln bis hin zu denen des militärischen Zusammenstoßes betrieben wird.

Die wichtigste Verfahrensfrage der vorhersehbaren Zukunft ist freilich, wie der Dialog über das kontinental-strategische Kräfteverhältnis (die sogenannte „Grauzonenproblema-

nuklear-„taktischen“ Komponente auf dem Gefechtsfeld scheint darauf zu verweisen, daß die „Grauzonen“-Waffen zusammen mit den Streitkräften behandelt werden sollten. Das aber wäre aus anderen Gründen höchst problematisch. Die wechselseitige Abschreckung, die der Krisen-Stabilität zugrunde liegt, kommt letztlich auf der höchsten militärischen Ebene, also auf der Ebene der global-strategischen Kapazitäten beider Supermächte, zustande. Auch wenn der Grundsatz gilt, daß diese höchste Ebene nicht alle Ungleichgewichte auf den unteren Ebenen unbeschränkt ausgleichen kann, so ist doch eine intakte global-strategische Abschreckung für die Wahrung der Sicherheit im Ost-West-Verhältnis entscheidend: Nur auf dieser Ebene gibt es für die beiden Supermächte ein totales Risiko, das alle sonst zu erwartenden Vor- und Nachteile als vergleichsweise unbedeutend erscheinen läßt.

Die global-strategische Abschreckung schlägt aber nur so weit auf die unteren militärischen Ebenen und die regionalen Konfliktfelder durch, wie sicherheitspolitische Kopplungen bestehen. Wegen des unmittelbaren geographischen Zusammenhangs besteht ein Kopplungsproblem zwischen der UdSSR und den anderen Warschauer-Pakt-Staaten nicht: Ostmitteleuropa ist das unmittelbare Vorfeld der Sowjetunion. Dagegen gibt es im Verhältnis der Westeuropäer zu den Nordamerikanern die Möglichkeit einer Abkopplung, denn erst der „künstliche“ Zusammenhalt durch das nordatlantische Bündnis hat die Sicherheit beider Seiten miteinander verknüpft. Daher ist es unerläßlich, daß sich Westeuropa und die USA auch im Laufe der Ost-West-Verhandlungen über Sicherheit nicht auseinanderdividieren lassen. Einen denkbaren Ansatzpunkt dafür bilden die nicht voll identischen Interessen der Nordamerikaner und der Westeuropäer in strategischer Hinsicht. Sie ständig in wechselseitigem Einvernehmen zu koordinieren, wird die grundlegende Voraussetzung für einen erfolgversprechenden Dialog zwischen Ost und West sein. Die Koordination muß in dem abschreckungsentscheidenden Bereich der strategischen Rüstungen erfolgen — also bei der Abstimmung der global-strategischen Erfordernisse mit den euro-strategischen Notwendigkeiten. Eine Ausweitung von SALT III auf die Mittelstreckensysteme in und um Europa unter Teilnahme der europäischen NATO-Partner wäre die logische Konsequenz.

Ernst-Otto Czempel: Die Bundesrepublik – eine heimliche Großmacht? Zur Diskussion über die Grundlagen bundesrepublikanischer Außenpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/79, S. 3—19

Der Aufsatz überprüft die Grundlagen bundesrepublikanischer Außenpolitik und kommt zu dem Schluß, daß sich die Ziele dieser Politik und ihre Grundorientierungen nicht geändert haben; andererseits hat sich der Kontext dieser Außenpolitik entscheidend gewandelt. Die Bundesrepublik ist von einem „abhängigen Provisorium“ zu einer unabhängigen mittleren europäischen Macht geworden. Ihr Handlungsspielraum hat sich vergrößert. Daß die Bundesrepublik diesen Handlungsspielraum ausschöpft, darf nicht mit einer Veränderung ihrer Grundeinstellungen und ihrer Ziele verwechselt werden. Die NATO und die Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten ist für die Bundesrepublik auf dem Gebiet der Verteidigung und der Entspannung unerlässlich. Ihre Sicherheit kann nur atlantisch, nicht europäisch definiert werden, weil die Bundesrepublik sich sonst von den Vereinigten Staaten abkoppeln würde. Auf der anderen Seite besitzt die Bundesrepublik ein besonderes Interesse an der Entspannung, da sie die Wiedervereinigung anstreben muß und unmittelbarer Anrainer Osteuropas ist. Dieses Interesse wahrzunehmen, kann nicht als Alleingang, als „Selbst-Finnlandisierung“ oder gar als Neuaufnahme einer Rapallo-Politik verstanden werden. In der Wirtschafts- und Weltpolitik ist die Bundesrepublik auf die Europäische Gemeinschaft angewiesen. Der Fortgang der Westintegration, die Intensivierung und Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft, zählt daher zu den Grundlagen westdeutscher Außenpolitik.

Andererseits zeigt sich, daß die Bundesrepublik keine ausreichenden Mittel entwickelt hat, mit denen sie ihre unverändert auf die Zusammenarbeit innerhalb des westlichen Lagers gerichteten Ziele besser instrumentalisieren könnte. Aber auch in den anderen EG- und NATO-Staaten ist für den gebotenen Multilateralismus bisher kein wirksames Konzept entwickelt worden. Es besteht immer wieder die Gefahr, daß ein pragmatisch-nationaler Rückzug in den Unilateralismus die eindeutig multilateral orientierten Ziele verfehlt. Die Entwicklung eines solchen Konzeptes multilateraler Verfahrensweisen ist daher — nicht zuletzt wegen der spezifischen Position der Bundesrepublik innerhalb von EG und NATO — von dringlicher Notwendigkeit.

Gerhard Wettig: Das Ringen zwischen Ost und West um Sicherheit. SALT, MBFR und die Optionen der westlichen Politik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/79, S. 20—38

Der Abschluß der amerikanisch-sowjetischen Verhandlungen über eine Begrenzung der strategischen Rüstungen (SALT) und die Diskussionen um Stand und Chance der Verhandlungen über eine wechselseitige, ausgewogene Streitkräfteverringerung in Mitteleuropa (MBFR) haben die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die Sicherheitsprobleme gelenkt, die derzeit zwischen Ost und West zur Regelung anstehen. In beiden Lagern wird der Zusammenhang der sicherheitspolitischen Entscheidungen mit der Entspannung hervorgehoben, allerdings auf sehr unterschiedliche Weise gesehen. Es ist unter diesen Umständen an der Zeit,

1. das für die Sicherheitslage konstitutive militärische Kräfteverhältnis auf den verschiedenen Ebenen darzustellen,
2. das konzeptionelle Herangehen beider Bündnisse an die Aufgabe der wechselseitigen Sicherheitsgewährleistung zu analysieren und schließlich
3. konzeptionelle Überlegungen darüber zu entwickeln, wie eine Ost-West-Regelung aussehen sollte und wie ihr Zustandekommen angestrebt werden könnte.

Auf der global-strategischen Ebene des militärischen Kräfteverhältnisses sind zwar Destabilisierungstendenzen zu verzeichnen, doch erscheinen die Befürchtungen der amerikanischen SALT-Gegner unbegründet, daß die sowjetische Seite in kurzer Frist die Fähigkeit zum weitgehend ungestraften nuklearen Erstschlag gewinnen könnte. Richtig ist allerdings die Vermutung, daß die USA künftig kaum noch überzählige Interkontinentalkapazitäten zum Ausgleich von militärischen Defiziten der NATO in Europa verfügbar haben werden. Dieser Umstand muß ernst genommen werden, weil die UdSSR auf dem europäischen Schauplatz seit langem ein gewisses militärisches Übergewicht sowohl auf kontinental-strategischer Ebene als auch auf der Gefechtsfeld-Ebene besitzt und dieses Übergewicht fortlaufend weiter ausbaut. Die Erfahrungen bei den MBFR-Verhandlungen deuten darauf hin, daß Moskau an der erreichten günstigen Relation

festhalten will und sein partielles militärisches Übergewicht in politische Vorteile umzusetzen sucht.

An diesem Punkt liegen die Aufgaben, die bei einem künftigen Ost-West-Arrangement über wechselseitige Sicherheit gelöst werden müssen, wenn das Unternehmen überhaupt Sinn haben soll. Es kann nicht genügen, wenn sich die beiden Supermächte nur — nach dem Vorbild von SALT I und SALT II — über Regelungen auf der global-strategischen Ebene verständigen und damit tendenziell die Probleme auf der darunterliegenden militärischen Ebene (also die Fragen der Sicherheit für ihre Verbündeten) verschärfen. In kontinental-strategischer Hinsicht wie in der Gefechtsfeld-Dimension bestehen gefährliche Ungleichgewichte — hier liegen also die eigentlichen Instabilitätsfaktoren; sie gilt es vor allem anderen zu beheben. Das Leitprinzip dabei muß sein, dem abstrakt-politisch bereits akzeptierten Grundsatz des Verzichts auf die Anwendung, Androhung und Manifestation von Gewalt zwischen den Staaten auch konkret-sicherheitspolitisch Geltung zu verschaffen, indem mittels Krisen-Stabilität die Möglichkeit zu jedwedem „ungestrafter“ Gewaltgebrauch beseitigt, also die Wahrscheinlichkeit, daß irgendeine Seite sich zur Anwendung, Androhung oder Manifestation von Gewalt veranlaßt sehen könnte, so gering wie möglich gehalten wird.