

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Werner Link
Entspannungspolitik —
Bewährungsprobe
westlicher Zusammenarbeit

Falk Bomsdorf
Zur Senatsdebatte
über SALT II in den USA

Volker Matthies
Die Bewegung
der Blockfreien
Entwicklung — Probleme —
Perspektiven

ISSN 0479-611 X

B 37/79

15. September 1979

Werner Link, geb. 1934, Dr. phil., Professor der Politikwissenschaft (Internationale Beziehungen/Außenpolitik) an der Universität Trier; z. Z. Kuratoriumsvorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung und Vorsitzender der europäischen Sektion des Committee on Atlantic Studies.

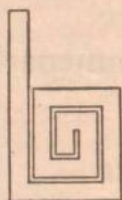
Veröffentlichungen u. a.: Deutsche und amerikanische Gewerkschaften und Geschäftsleute 1945—1975. Eine Studie über transnationale Beziehungen, Düsseldorf 1978; (zusammen mit Manfred Knapp, Hans-Jürgen Schröder und Klaus Schwabe) Die USA und Deutschland 1918—1975, München 1978; (zusammen mit Werner Feld) The New Nationalism, Implications for Transatlantic Relations, New York 1979; Schriftsteller und Politik in Deutschland, Düsseldorf 1979.

Falk Bomsdorf, geb. 1942 in Dresden, Dr. jur., Assessor; Studium der Rechtswissenschaften, Slawistik und osteuropäischen Geschichte in Marburg, München, Bonn und Kiel; Studienjahr an der Universität Leningrad; danach im Auswärtigen Dienst; gegenwärtig wissenschaftlicher Referent an der Stiftung Wissenschaft und Politik, Forschungsinstitut für internationale Politik und Sicherheit, Ebenhausen bei München.

Veröffentlichungen: Prozeßmaximen und Rechtswirklichkeit, Berlin 1971; Aufsätze zu sicherheits- und außenpolitischen Fragen im Ost-West-Verhältnis.

Volker Matthies, Dr. phil., geb. 1945, Studium der Politischen Wissenschaft, Geschichte und Pädagogik an der Universität Hamburg; seit 1974 wissenschaftlicher Angestellter am Institut für Allgemeine Überseeforschung (im Verbund Stiftung Deutsches Übersee-Institut) in Hamburg sowie (zeitweilig) Lehrbeauftragter an der Universität Hamburg; Forschungsreisen nach Asien, Afrika und Lateinamerika.

Veröffentlichungen u. a.: Schwarzafrika. Politische Konflikte und Entwicklungskrisen, Opladen 1971; Der Grenzkonflikt Somalias mit Äthiopien und Kenya, Hamburg 1977; Der Streit um die Neue Weltwirtschaftsordnung, Opladen 1979.



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.

Entspannungspolitik – Bewährungsprobe westlicher Zusammenarbeit

Im Ost-West-Konflikt geht es um die Konkurrenz zwischen widerstreitenden machtpolitischen, ideologischen und ordnungspolitischen Tendenzen und Interessen. Sie erfuhr nach 1945 im Kalten Krieg, in dem die beiden Supermächte USA und UdSSR jeweils die Führungsrolle übernahmen, ihre kritische Zuspitzung. Die Entspannungspolitik zielt auf eine gradualistische Deeskalation und Regulierung dieses Konflikts ab. Um in diesem

Zusammenhang speziell die Bedeutung der atlantischen und westeuropäischen Beziehungen bestimmen zu können, bedarf es vorab einer Klärung des theoretischen Rahmens bzw. des entspannungs- und friedenspolitischen Maßstabs. Eine solche Klärung ist nicht zuletzt deshalb notwendig, weil „Entspannung“ zu einem politischen Kampfwort geworden ist und ihr analytischer Inhalt sich mithin nicht von selbst versteht¹⁾.

I. Theoretische Vorüberlegungen über Entspannung und Allianzpolitik

Allgemein formuliert, ist ein internationaler Konflikt ein verschärfter Wettbewerbsprozeß, in dessen Verlauf unvereinbare oder unvereinbar erscheinende Tendenzen eine kritische Spannung erzeugen, indem diese Unvereinbarkeit erstens den Akteuren bewußt wird, zweitens ihr Handeln bestimmt und drittens die Organisation bzw. Struktur der internationalen Beziehungen potentiell oder aktuell gefährdet. Eine Konfliktregulierung oder -lösung kann dementsprechend entweder bei der Organisation der internationalen Beziehungen (d. h. dort, wo die Wirkungen der kritischen Spannungen auftreten) oder bei den Ursachen der kritischen Spannungen (d. h. bei den unvereinbaren oder unvereinbar erscheinenden Tendenzen) ansetzen. Wenn es — wie bei dem Ost-West-Konflikt — unwahrscheinlich ist, daß die widerstreitenden Interessen im Kern in Übereinstimmung gebracht werden können, liegt es nahe, die erstgenannte Vorgehensweise als vorrangig zu betrachten. Dann ergibt sich auch eine theoretisch begründbare Verbindung zwischen Konflikt und Entspannung, die jenseits tagespolitischer Polemik eine Begriffserklärung schafft. Entspannung kann dann nämlich als Umkehrung des Konfliktprozesses begriffen werden: Wenn die kritische Bedingung 3 beseitigt oder entschärft ist, wird der Konflikt auf das Stadium des Wettbewerbs zurückgeschraubt, ohne die Illusion zu erwecken, daß der Wettbewerb aufhört oder dessen Ursachen

insgesamt verschwunden seien. *Entspannungspolitik ist mithin zu definieren als diejenige Politik, die die Gefahr der Zerstörung des internationalen Systems zu verringern trachtet und günstige Voraussetzungen für einen friedlichen Wettbewerb schafft.* Darin liegt die friedenspolitische Bedeutung der Entspannungspolitik.

Idealtypisch kann man zwei Richtungen der Konfliktregulierung unterscheiden, nämlich Verringerung oder Erhöhung des Organisationsgrades der internationalen Beziehungen, Auseinanderrücken oder Annäherung der Staaten, Regression oder Integration. Mit dieser Unterscheidung ist die grundlegende Annahme verbunden, daß Art und Weise der Konfliktregulierung (d. h. die Wahl des Organisationstyps) sich je nach dem Verhältnis und nach der Bedeutsamkeit von gemeinsamen und widerstreitenden Interessen bzw. vereinbaren und unvereinbaren Tendenzen bestimmen lassen, wobei die Interessenwahrnehmung (Perzeptionen) eine entscheidende Rolle spielen.

In der politischen Realität war bei Kriegsende zunächst der Versuch unternommen worden, den Organisationsgrad der internationalen Beziehungen zu erhöhen und eine integrative Friedensordnung mit Hilfe der Orga-

¹⁾ Vgl. zum folgenden ausführlicher: Werner Link, Überlegungen zum Begriff „Konflikt“ in den internationalen Beziehungen — Versuch einer Begriffserklärung, in: Politische Vierteljahresschrift, 20. Jg., 1979, S. 33—50. Da sich dort auch die genauen Literaturverweise befinden, kann hier auf sie verzichtet werden.

nisation der Vereinten Nationen (UNO) zu schaffen. Der Versuch scheiterte an den tiefgreifenden Gegensätzen und Machtungleichgewichten zwischen den demokratischen und kommunistischen Staaten. Die integrative Politik wurde von der Politik des Kalten Krieges abgelöst. Deren Unzulänglichkeiten und Gefahren traten freilich sehr bald hervor und bestimmten seit den sechziger Jahren zunehmend das öffentliche Bewußtsein.

Angesichts des nuklearen Selbstzerstörungspotentials, über das beide Konfliktparteien verfügten und in immer größerem Umfang verfügen, wurde erstmals in der Geschichte das fundamentale Interesse an der Existenz-erhaltung zu einem realen gemeinsamen Interesse. Die daneben weiterhin bestehenden widerstreitenden Interessen schließen zwar eine extreme Integration (im Sinne der Errichtung eines Weltstaates) aus. Aber das Nebeneinander von Gemeinsamkeit und Gegensätzen, von vereinbaren und unvereinbaren (oder unvereinbar erscheinenden) Tendenzen in der gegenwärtigen Weltpolitik läßt eine Kombination von Elementen der integrativen und regressiven Konfliktregulierung, der Zusammenarbeit und der Abgrenzung als realistisch und notwendig erscheinen. Die Schwierigkeit besteht allerdings darin, das jeweilige Mischungsverhältnis zu bestimmen, denn die Gegensätze und Gemeinsamkeiten stellen sich in einzelnen Teilbereichen der Beziehungen und in den verschiedenen Regionen unterschiedlich dar. Im Unterschied zu der klaren Frontbildung des Kalten Krieges verlangt diese Situation nach einer Differenzierung und nach Kombinationen, die sich nicht ein für allemal bestimmen lassen.

Bei solchen Kombinationen entgegengesetzter Beziehungselemente kann Allianzen, soweit sie auf freiwilliger Zusammenarbeit beruhen, durchaus eine friedenspolitische Relevanz zukommen: Einerseits erhöht eine Allianz zwischen ihren Mitgliedern den Organisations- und Beziehungsgrad, andererseits schafft sie dadurch gegenüber den Nicht-Mitgliedern und gegenüber anderen Allianzen einen niedrigeren Beziehungszusammenhang und eine Abgrenzung. Sicherlich ist es richtig, daß für das Zustandekommen einer Allianz die gemeinsame Bedrohung bzw. die Wahrnehmung einer gemeinsamen Bedrohung durch andere Staaten wichtig ist und daß daher das Moment der Abgrenzung (wenn nicht gar der Konfrontation) eine entscheidende Rolle spielen kann.

Empirisch-historische Untersuchungen haben jedoch ergeben, daß eine Bedrohung von au-

ßen weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für den Zusammenhalt einer Allianz ist. Nach einer Studie über die fünfziger und sechziger Jahre²⁾ kann speziell für die atlantische Allianz angenommen werden, daß eine externe Bedrohung, die nur auf einen Teil der Allianz gerichtet ist, der Allianz Einheit nicht zuträglich ist; daß umgekehrt die Entspannungspolitik hinreichende Unterstützung von allen Allianzmitgliedern zu erhalten und zumindest kurzfristig eine gemeinsame Einschätzung und Strategie zu erzeugen vermag. Ferner dürfte erst durch die Allianz jene Voraussetzung für eine friedliche Kooperation und für einen nicht-kriegerischen Wettbewerb geschaffen worden sein, die in der klassischen Theorie als Gleichgewicht und in der modernen Theorie als Symmetrie bezeichnet wird. Wenn die Annahme über die friedensfördernde Wirkung von Symmetrie bzw. Gleichgewichten richtig ist, wäre nicht die Schwächung, sondern die Stärkung defensiver Allianzen der Entspannungspolitik zuträglich, wie auch umgekehrt die Entspannungspolitik den Zusammenhalt der Allianz durchaus fördern kann.

In diesen Annahmen und Hypothesen werden also die atlantischen und westeuropäischen Beziehungen in doppelter Hinsicht mit der Entspannungspolitik verknüpft: Einerseits ist deren Gestaltung (neben anderen Faktoren) eine zentrale Bedingung für die Entspannungspolitik, andererseits wirkt die Entspannungspolitik ihrerseits auf die Entwicklung der atlantischen und westeuropäischen Beziehungen zurück.

Nachdem in Europa die relative Stabilisierung durch die beiden entgegengesetzten Allianzsysteme erreicht war, waren es zunächst die Allianzführer, die USA und die UdSSR die in bilateralen Verhandlungen den Entspannungsprozeß eröffneten. Die Einschaltung der atlantischen Allianz und der westeuropäischen Staaten war und ist ein schwieriges Problem der Interessendefinition und Einschätzung, der Abstimmung, Koordinierung und Steuerung. Diese Problematik soll im folgenden hinsichtlich ihres jüngsten Entwicklungsstandes und ihrer Perspektiven erörtert werden³⁾.

²⁾ Ole R. Holsti, P. Terrence Hopman und John D. Sullivan, *Unity and Disintegration in International Alliances: Comparative Studies*, New York u. a. 1973.

³⁾ Für die Unterstützung bei der Materialsammlung bin ich meinem wissenschaftlichen Mitarbeiter Anton Viehbeck, M. S., zu Dank verpflichtet.

II. Die Koordinierung der Entspannungspolitik durch die atlantischen Staaten

Der Bilateralismus, der zunächst in der Entspannungspolitik vorherrschte, fand sowohl in den amerikanisch-sowjetischen Verhandlungen, die zu den Abkommen von 1972 und 1973 führten, als auch in der Ostpolitik der Regierung Brandt-Scheel seinen markantesten Ausdruck. Zugleich wuchs indes in den westlichen Ländern die Einsicht, daß die Fortsetzung des Bilateralismus zur Erosion des Bündnisses und damit zur Gefährdung des Entspannungsprozesses selbst führen würde, daß deshalb die Entspannungspolitik multilateralisiert werden müßte⁴⁾. Ob freilich die Interessenübereinstimmung und das Steuerungspotential der Allianz und der Europäischen Gemeinschaft ausreichen würde, um die Multilateralisierung (d. h. konkret die Einbeziehung Westeuropas in den Entspannungsprozeß) erfolgreich und ohne Beeinträchtigung vitaler Sicherheitsinteressen zu bewerkstelligen, war eine offene Frage⁵⁾.

Die bisherigen Erfahrungen haben die großen Schwierigkeiten sichtbar gemacht, erlauben es aber, im großen und ganzen eine positive Antwort zu geben, sofern man sich nicht an idealistisch überhöhten Erwartungen orientiert. Denn die Versuche zur Koordinierung und gemeinsamen Steuerung des Entspannungsprozesses können nicht davon ausgehen, daß eine volle Übereinstimmung zwischen allen Allianzpartnern und EG-Staaten realistisch oder realisierbar sei. Auch in der Zeit des Kalten Krieges hat es erhebliche Differenzen zwischen den USA und Westeuropa und zwischen einzelnen westeuropäischen Staaten gegeben. Eine völlige Harmonie oder eine automatische Interessenübereinstimmung war und ist eine schöne Legende oder eine gefährliche Illusion.

Zwar läßt sich zeigen, daß der Grad der Gemeinsamkeiten zwischen den westeuropäischen und den atlantischen Staaten höher ist als zwischen ihnen und Drittstaaten, aber dadurch ist das Element des Wettbewerbs zwischen ihnen keineswegs gänzlich eliminiert.

Vor diesem Hintergrund ist die „doppelte Gefahr des Bipolarismus und der unkontrollierten Desintegration des Westens“ zu sehen⁶⁾. Ihr kann sinnvollerweise nicht durch wohlklingende, aber unrealistische Einheitsappelle begegnet werden. Vielmehr dürften problem-spezifische und problemdifferenzierte Grade der Übereinstimmung erreichbar sein, die nach dem „Konzept getrennter Funktionskreise“ (Hans-Peter Schwarz) anzustreben sind⁷⁾. Eine „Differenzierung der Rollen“ (Pierre Hassner) ist dann mit dem Koordinierungsziel vereinbar, wenn sie in das „legitimierende oder ausgleichende Rahmenwerk“ der Allianz integriert bleibt.

In der Praxis ist eine derartige Flexibilität bei der Abstimmung und Koordinierung der Politik der westlichen Staaten dadurch versucht worden, daß zwischen Europäischer Politischer Zusammenarbeit, NATO-Gipfelkonferenzen, Gipfeltreffen der Sieben und der Vier variiert wurde, je nach dem, welche Problemfelder im Mittelpunkt standen. Die Koordinierung und Steuerung der Entspannungspolitik waren dementsprechend in verschiedener Weise impliziert.

1. Koordinierung durch die Europäische Gemeinschaft

Am deutlichsten ist der Zusammenhang bei der Institutionalisierung der *Europäischen Politischen Zusammenarbeit* (EPZ), die auf der Haager Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs am 1. und 2. Dezember 1969 angeregt wurde, und zwar nicht zuletzt aufgrund der Notwendigkeit, eine gemeinsame westeuropäische Entspannungspolitik zu formulieren und zu praktizieren⁸⁾: „EPZ und KSZE waren von Beginn an aufs engste miteinander verknüpft. Die Bemühungen um die Einberufung einer Konferenz über Sicherheit (und Zusammenarbeit) in Europa und die er-

⁴⁾ Pierre Hassner, Die amerikanische Weltmacht und die westeuropäischen Mächte, in: Karl Kaiser und Hans Peter Schwarz (Hrsg.), *Amerika und Westeuropa*, Stuttgart und Zürich 1977, S. 311.

⁵⁾ Hans-Peter Schwarz, Das atlantische Sicherheitssystem in einer Ära ohne große Alternativen, in: Karl Kaiser und Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Amerika und Westeuropa* (s. Anm. 6), S. 184.

⁶⁾ Hans-Jürgen Küsters, Die außenpolitische Zusammenarbeit der Neun und die KSZE, in: Helga Haftendorn, Wolf-Dieter Kark, Joachim Krause und Lothar Wilker (Hrsg.), *Verwaltete Außenpolitik*, Köln 1978, S. 85–98 (hier S. 86). Vgl. auch die diversen Studien von Reinhardt Rummel zur EPZ.

⁴⁾ Vgl. u. a. Philip Windsor, *Germany and the Management of Detente*, New York 1971.

⁵⁾ Siehe dazu Hans-Peter Schwarz, *Europäische Sicherheitskonferenz: Ein nützliches Konzept der Entspannungspolitik?*, in: Hans-Peter Schwarz und Helga Haftendorn (Hrsg.), *Europäische Sicherheitskonferenz*, Opladen 1970, S. 119 ff., und Werner Link, *Gegenseitige Abschreckung oder schrittweise Entspannung?*, in: Willi Weyer (Hrsg.), *Konflikte — Friedensforschung — Friedenspädagogik*, Essen 1973, S. 93 ff.

sten Versuche einer politischen Zusammenarbeit der Sechs fielen zeitlich zusammen. Überdies schienen zwei Überlegungen eine Beschäftigung mit dem Konferenzprojekt im Rahmen der EPZ ganz besonders zu rechtfertigen: Zum einen galt es für diese diplomatische Herausforderung der Sowjetunion, den Zusammenhalt des westlichen Lagers zu stärken, andererseits machte die Furcht, die Konferenz könnte von den beiden Supermächten dominiert werden, eine intensive Abstimmung der Verhandlungspositionen der EWG-Mitglieder notwendig.“

Die Tätigkeit der EPZ-Arbeitsgruppe bzw. des Unterausschusses KSZE in der Vorbereitungsphase und die enge Zusammenarbeit der Delegationen der EG-Staaten in den langen Verhandlungswochen in Helsinki und Genf brachten der EPZ einen ersten Erfolg, der im übrigen keineswegs auf Kosten des Allianz-zusammenhangs ging. Denn die Experten der nicht der EG angehörenden NATO-Staaten wirkten in dem EPZ-Unterausschuß KSZE mit, und nach den Neuner-Abstimmungen wurden im NATO-Caucus bzw. in den NATO-Heads-Sitzungen gemeinsame Allianzpositionen erarbeitet.

Die Europäische Politische Zusammenarbeit gewann sowohl gegenüber den USA als auch in den Beziehungen zu den neutralen Ländern und zumal gegenüber den osteuropäischen Staaten an Profil und Anerkennung. D. h., die Entspannungspolitik förderte die europäische Integration im außenpolitischen Bereich, und die westeuropäischen Länder waren durchaus in der Lage, die Entspannungspolitik zu koordinieren und zu steuern. Das inhaltliche Ergebnis, die Schlußakte von Helsinki, war demgemäß ein für den Westen durchaus erfreulicher Kompromiß. Selbst anfangs skeptische Beobachter kommen zu dem Schluß, daß in der Gesamtbilanz die positiven Aspekte überwiegen, daß die Allianz und die Europäische Gemeinschaft „stabilisiert, die entspannungseuphorischen Teile der Öffentlichkeit mit den Schwierigkeiten konkreter Entspannungsschritte besser vertraut gemacht und zugleich nachhaltig auf die Zentralfrage der Verweigerung der Menschenrechte in Osteuropa hingewiesen worden“ seien⁹⁾. Auch wenn auf genuin sicherheitspolitischem Sektor außer den Vereinbarungen über vertrauensbildende Maßnahmen keine Fortschritte erreicht wurden, ist doch die offizielle Anerkennung der Bindungen der USA an Europa

geeignet, künftige Versuche zur Abkopplung der USA zu erschweren.

Die weitere Entwicklung hat freilich zugleich gezeigt, daß mit der Schlußakte von Helsinki ein gewisser Scheitelpunkt des Entspannungsprozesses in Europa erreicht worden war¹⁰⁾. Hinsichtlich der territorial- und grenzpolitischen Probleme wurde ein *Modus vivendi* gefunden bzw. multilateral vereinbart (denn in den brisanten Punkten hatten bereits zuvor die deutschen Ostverträge und das Berlin-Abkommen diesen *Modus vivendi* zwei- bzw. vierseitig begründet). Er läuft de facto auf die Legitimierung der bestehenden Macht- und Herrschaftssphären hinaus, ohne zugleich eine Übereinkunft über Richtung und Inhalt einer gesamteuropäischen integrativen Neuordnung zu enthalten (wie sie beispielsweise in der risikoreichen Vision Bundeskanzler Brandts aufgeleuchtet war). Die Verbindung zwischen Anerkennung des territorialen Status quo in Europa und Überwindung des politischen Status quo ist nicht gelungen. Nicht nur die Gegensätze in Europa selbst und die destabilisierenden Wirkungen weiterer Annäherungsschritte innerhalb der Gesellschaften, sondern auch die Politik der globalen Einflüßausweitung der Sowjetunion in anderen Regionen haben zur Desillusionierung geführt und bewußt gemacht, daß Entspannungspolitik integrative und regressive Elemente enthält.

Die Belgrader Nachfolgekonzferenz hat keine Verschiebung dieses Mischverhältnisses zugunsten einer Annäherung gebracht, sondern eher die Grenzen einer dynamischen Veränderung deutlich markiert¹¹⁾. Diese Stagnation und die gleichzeitige Aufrüstung der Sowjetunion haben die Bedeutung der atlantischen Allianz als nicht ersetzbares Konfliktregulierungsinstrument wieder stärker hervortreten lassen. Zugleich sind (ausgelöst durch die unterschiedliche Behandlung der Menschenrechtsfrage) die taktischen Unterschiede zwischen den Allianzpartnern und

¹⁰⁾ Klaus Ritter, Zur Weiterentwicklung der Ost-West-Beziehungen: Der konzeptionelle Spielraum, in: Karl Kaiser und Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Amerika und Westeuropa (s. Anm. 6), S. 204 ff.

¹¹⁾ Vgl. u. a. Richard Davy, No Progress at Belgrad, in: The World Today, vol. 34, April 1978, S. 128-135.

¹²⁾ Siehe z. B. die Kritik des französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing an der Verletzung des entspannungspolitischen Verhaltenskodexes durch Präsident Carter; vgl. Newsweek, 25. 7. 1977; International Herald Tribune, 23./24. 7. 1977; J. L. S. Girling, Carter's Foreign Policy: Realism or Ideology?, in: The World Today, vol. 33, November 1977, S. 417-424.

⁹⁾ Hans-Peter Schwarz, Zwischenbilanz zur KSZE, Stuttgart-Degerloch 1977, S. 31.

sogar zwischen den EG-Staaten auf der Belgrader Konferenz handlungsbestimmend geworden, d. h., die entspannungspolitische Stagnation hat die EPZ keineswegs gefestigt, sondern beeinträchtigt. Nachdem sich in der kritischen Schlußphase die Außenminister der EG-Staaten am 14. Februar 1978 auf ein gemeinsames Vorgehen geeinigt hatten (der Entwurf der Neutralen sollte als Verhandlungsgrundlage dienen), legte Frankreich am 17. Februar gleichwohl einen eigenen Entwurf für ein Schlußdokument vor. Damit war die EPZ (im Unterschied zu Helsinki) in Belgrad gescheitert. Indem am 21. Februar 1978 ein gemeinsames Papier der NATO-Staaten (ohne Frankreich) als westlicher Vorschlag unterbreitet wurde, zeigte sich, daß die Allianz unter den geänderten Bedingungen eine größere Integrationsfunktion ausübt¹³⁾.

2. Koordinierung durch die NATO

Soweit die Koordinierung und Steuerung des Entspannungsprozesses den sicherheitspolitischen und militärischen Bereich betraf, war die NATO von Anfang an das zuständige Gremium. Von dort war bekanntlich die Initiative für die Verhandlungen über beiderseitige ausgewogene Truppenreduzierung in Europa (MBFR) ausgegangen. Auch die Wiener Verhandlungen haben materiell den Entspannungsprozeß in Europa bisher nicht weitergebracht und zudem erneut die Abhängigkeit der multilateralen europäischen Verhandlungen von dem amerikanisch-sowjetischen Bilateralismus (SALT II) dokumentiert. Aber trotz innenpolitischer Schwierigkeiten ist auf der Ebene der Beziehungen zwischen den Regierungen das atlantische Bündnis durch die Rüstungsbeschränkungsverhandlungen eher gestärkt als geschwächt worden¹⁴⁾. Die Konsultationen zwischen den Bündnispartnern sind nach der übereinstimmenden Auskunft aller Beteiligten eindeutig intensiviert worden. Zwar hat es bei gewichtigen Einzelentscheidungen — wie insbesondere bei der Diskussion über Produktion und Stationierung der sogenannten Neutronenwaffen — erhebliche Irritationen gegeben¹⁵⁾. Es

ist aber in der Gesamtbeurteilung der Entspannungspolitik und -strategie in zunehmendem Maße ein breiter atlantischer Grundkonsens gefunden worden. Er ist ausformuliert in der Grundsatzstudie, die auf der NATO-Gipfelkonferenz in London im Mai 1977 in Auftrag gegeben, ein Jahr später auf dem NATO-Gipfel in Washington vorgelegt und verabschiedet wurde und seither wiederholt als Bezugsdokument dient. Die wichtigsten Aussagen sind in folgenden Punkten enthalten¹⁶⁾:

„3. Unter Erkenntnis der Tatsache, daß Ungewißheiten feste Vorhersagen schwierig machen, folgert die Studie, daß im allgemeinen die auswärtige und sonstige Politik der Sowjetunion, einschließlich ihres Entspannungskonzepts, in der betreffenden Periode wahrscheinlich keiner grundlegenden Veränderung unterzogen wird. Ideologie wird weiterhin ein wichtiger Faktor der sowjetischen Politik sein. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten werden an der Verbesserung der Kontakte mit westlichen Ländern auf gewissen Gebieten interessiert bleiben, vor allem an der Intensivierung der wirtschaftlichen Wechselbeziehungen mit dem Westen. Man kann auch erwarten, daß die Sowjetunion der ständigen Verbesserung ihrer militärischen Stärke über das gesamte Spektrum der Möglichkeiten weiterhin höchste Priorität einräumt und bereit bleibt, ihr alle Mittel zu widmen, die ihrer Ansicht nach ihre Gesamtpolitik erfordert. Die Politik der Sowjetunion war bisher durch Bemühungen charakterisiert, die ‚Korrelation der Kräfte‘ zu ihren Gunsten zu verändern; es gibt keine Anzeichen dafür, daß diese Politik wesentlich modifiziert werden könnte.

4. Vor diesem Hintergrund bekräftigt die Studie die fortdauernde Gültigkeit der beiden komplementären Funktionen des Bündnisses, die im HARMEL-Bericht von 1967 festgelegt sind: Aufrechterhaltung militärischer Sicherheit und Suche nach Entspannung. Die Studie zeigt auf, daß die Verbündeten weiterhin die notwendigen Schritte zur Sicherung eines wirksamen Abschreckungs- und Verteidigungssystems unternehmen sollten, wobei der ständige militärische Aufbau der Länder des Warschauer Paktes und das Fehlen geeigneter Abkommen über Rüstungskontrolle und Abrüstung in Rechnung zu stellen sind. Die Erhaltung eines befriedigenden militärischen

¹³⁾ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. 2., 17. 2. und 22. 2. 1978.

¹⁴⁾ Zu diesem Schluß kommen selbst Kritiker wie Hans-Peter Schwarz, Die Alternative zum Kalten Krieg? Bilanz der bisherigen Entspannung, in: Hans-Peter Schwarz und Boris Meissner (Hrsg.), Entspannungspolitik in Ost und West, Köln u. a. 1979, S. 296.

¹⁵⁾ Siehe u. a. Uwe Nerlich, Zwischen Verteidigungs- und Verhandlungspolitik: Zur Auseinandersetzung über die sogenannten „Neutronenwaf-

fen“, in: Stiftung Wissenschaft und Politik (Hrsg.), Polarität und Interdependenz, Baden-Baden 1978, S. 187—202.

¹⁶⁾ Archiv der Gegenwart, 1. 6. 1978, S. 21812.

Gleichgewichts durch die Verbündeten, das auf einem Kontinuum strategischer, nuklearer Gefechtsfeld- und konventioneller Streitkräfte beruht, ist nicht nur wesentlich für die Wahrung der Sicherheit und die Entmutigung jeder Versuchung für andere, ihre militärische Stärke in eine Expansion politischen Einflusses zu übertragen, sondern auch, um die erfolgreiche Suche der Verbündeten nach Entspannung möglich zu machen.

5. Die Studie erkennt an, daß Fortschritt auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle und Abrüstung für eine dauerhafte Verbesserung der Beziehungen zwischen Ost und West unerlässlich ist. Die Erhaltung unverminderter und möglichst verbesserter Sicherheit auf niedrigerem Niveau von Rüstung und Streitkräften muß ein Dauerziel sein. In diesem Zusammenhang betont die Studie auch, daß positive Entwicklungen in den SALT-Gesprächen zwischen den USA und der Sowjetunion, die mit der Sicherheit der USA und ihrer Verbündeten vereinbar sind, günstige Auswirkungen auf die Entspannung haben würden.

6. Gleichzeitig bekräftigt die Studie, daß die Mitglieder des Bündnisses ihre Bemühungen fortführen sollten, die Verbesserung ihrer Beziehungen zu den Ländern des Ostens auf allen Gebieten zu fördern. Die Schlußakte von Helsinki liefert eine wertvolle Möglichkeit, Fortschritt auf dem Gebiet der Entspannung in all ihren Aspekten zu messen und zu ermutigen. Die Studie verweist darauf, daß ein Wachstum von Handels- und Wirtschaftsverbindungen mit dem Westen innerhalb gewisser Begrenzungen den Ländern des Warschauer Pakts als Anreiz dienen kann, eine positivere Haltung gegenüber der Außenwelt einzunehmen. Die verbündeten Länder sollten die UdSSR und ihre Verbündeten ermutigen, eine entgegenkommende Rolle bei der Hilfe der Bewältigung wirtschaftlicher Bedürfnisse der Entwicklungsländer zu spielen. Die Studie unterstreicht, daß die Mitglieder des Bündnisses weiter klarstellen sollten, daß, wie in der Schlußakte von Helsinki festgelegt wurde, die Achtung der Menschenrechte ein wesentlicher Faktor für die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen und Zusammenarbeit ist."

Die Studie belegt, daß die Allianz eine realistische Einschätzung dessen, was Entspannung beinhaltet, gemeinsam vertritt — eine Kombination von Zusammenarbeit und gegenseitlichem Wettbewerb als Ausdruck gemeinsamer und widerstreitender Interessen. Es ist offenkundig, daß in diesem Konzept nicht die Spur jenes Zweckoptimismus oder

jener *Appeasement*-Illusionen zu finden ist. Die einige Kritiker der Entspannungspolitik bei westlichen Regierungen glauben entdecken zu können (s. unten). Die innerhalb der Allianz lange Zeit umstrittene Frage, ob und inwieweit eine strikte Verbindung (linkage) zwischen Entspannungsschritten in den einzelnen Problembereichen hergestellt und gegenüber der Sowjetunion durchgesetzt werden sollte¹⁷⁾, ist nunmehr in pragmatischer Weise beantwortet worden — nämlich in dem Sinne, daß der innere Zusammenhang betont, aber kein ausgesprochenes Junktim konstruiert wird. Das Prinzip der Gegenseitigkeit (reciprocity) gilt seither als der entspannungspolitische Maßstab, auf dessen Verwendung sich die Regierungen der Allianzstaaten geeinigt haben¹⁸⁾. In der Öffentlichkeit und in den Parlamenten spielt das Linkage-Problem aber nach wie vor eine große Rolle¹⁹⁾.

Erhebliche Probleme treten dann auf, wenn der Basiskonsens konkretisiert werden muß. Denn es ist — wie Sonnenfeld treffend festgestellt hat²⁰⁾ — unzureichend, „nur von der Prämisse auszugehen, daß die Beziehungen zur UdSSR weiterhin durch Antagonismus und Kooperation gekennzeichnet werden. Wir brauchen konkrete Vorstellungen von dem relativen Gewicht dieser beiden Elemente und wie wir jedes aufschlüsseln.“ Bei den Versuchen der Gewichtung und Aufschlüsselung kommen die unterschiedlichen Interessenlagen der westeuropäischen Staaten und der USA voll zum Tragen. Aus nationalen Gründen und wegen der besonderen Situation Berlins sowie wegen ihrer spezifischen geostrategischen Lage ist die Bundesrepublik Deutschland in erhöhtem Maße an der Fortsetzung der Entspannungspolitik interessiert. Für alle westeuropäischen Staaten gilt, daß wesentliche politische Ziele nur unter entspannungspolitischen Bedingungen zu erreichen sein dürften: die weitere Normalisierung der Beziehungen zu Osteuropa, die Integration der politischen Linken und die interne Unterstützung für die atlantische Allianz sowie die Vermeidung von Konfrontationen im Nahen Osten und in anderen Regionen

¹⁷⁾ Zum Versuch einer theoretischen Klärung vgl. Werner Link, *Procedures and Outcomes of Détente Policy*, Washington, D. C., 1974.

¹⁸⁾ Vgl. z. B. die jüngsten Reden von Präsident Carter und Bundeskanzler Helmut Schmidt.

¹⁹⁾ So insbesondere im Zusammenhang mit der Debatte über SALT II; vgl. u. a. Jan Reifenberg, *Die Drohung von Easton*, in: FAZ, 10. 2. 1979.

²⁰⁾ Helmut Sonnenfeld, *Das Junktim als Strategie gegen sowjetischen Antagonismus*, in: NATO-Brief, Nr. 1/1979, S. 3 ff.

die für die ökonomische Sicherheit Westeuropas von vitaler Bedeutung ist²¹⁾.

Die SALT-Gespräche unterstreichen die Ambivalenz der westlichen Interessenlagen und die Schwierigkeiten, die sich bei der Konkretisierung des Basiskonsenses ergeben. Die Unterstützung des Verhandlungsergebnisses von SALT II durch die westeuropäischen Allianzpartner zeigt, daß Vereinbarungen über Rüstungsbeschränkungs- und Kontrollmaßnahmen den Zusammenhalt der Allianz durchaus stärken können. Die Vermutung Carters, daß die Ablehnung von SALT II durch den amerikanischen Senat sogar die Allianz schwächen würde, ist sicherlich nicht nur ein für den innenpolitischen Kampf konstruiertes Argument des amerikanischen Präsidenten, sondern die Schlußfolgerung aus der oben genannten realen Interessenlage der westeuropäischen Staaten, insbesondere der Bundesrepublik Deutschland. Zugleich macht aber SALT II unübersehbar deutlich, daß mit der Stabilisierung der nuklearen Parität zwischen den Supermächten die militärische Überlegenheit der Sowjetunion bzw. der Warschauer Paktstaaten in Europa eine neue Qualität für die westeuropäischen Staaten erlangt.

Die Alternative, die sich angesichts der globalen Parität auf dem strategisch-nuklearen Sektor und der europäischen Disparität auf dem konventionalen und taktisch-nuklearen Sektor ergibt, hat Bundeskanzler Schmidt bereits in seinem Vortrag vor dem International Institute for Strategic Studies in London am 28. Oktober 1977 klar formuliert²²⁾: „Man könnte auf der Seite des westlichen Bündnisses massiv aufrüsten und die Zahl der Soldaten und der Waffensysteme hochtreiben. Man könnte aber auch sowohl auf der Seite der NATO wie des Warschauer Paktes die Streitkräfte reduzieren, um so zu einer niedrigeren Gesamtstärke auf beiden Seiten zu kommen.“

Daß der sowjetische Parteichef Breschnew bei seinem Bonner Besuch das Prinzip der Parität akzeptiert hat, ist als hoffnungsvolles Zeichen für die Erfolgsaussichten des zweiten Weges gewertet worden²³⁾. Je länger indes

die MBFR-Verhandlungen auf der Stelle treten und die Sowjetunion sowohl im konventionellen Bereich als auch bei den sogenannten Grauzonenwaffen ihre Überlegenheit ausbaut, um so unausweichlicher wird der erste Weg.

Ob die Allianz in der Lage sein wird, diesen unpopulären Weg gemeinsam zu beschreiten, wird von Skeptikern bezweifelt. Welche Schwierigkeiten intern zu überwinden wären, hat bereits die desolote Auseinandersetzung um die sogenannte Neutronenbombe exemplarisch sichtbar werden lassen. Die jüngsten Kontroversen in der Bundesrepublik Deutschland über die Modernisierung der amerikanischen Waffensysteme in Europa scheinen den Skeptikern ein zweites Mal recht zu geben. Eine solche Interpretation würde indes außer acht lassen, daß (abgesehen von der prinzipiellen Kritik linker Gruppierungen) der Dissens darin bestand, ob moderne amerikanische Mittelstreckenraketen ausschließlich auf deutschem Territorium stationiert werden sollten. Herbert Wehner hat diese Frage entschieden verneint („Wir sind Glied eines Bündnisses, und, um Himmels willen, wir bilden keine Achse Washington-Bonn“²⁴⁾); Bundeskanzler Schmidt und der außenpolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Ehmke, haben ihre entsprechende negative Reaktion mit Hinweisen auf die politisch-strategische Einheit der Allianz als Risikogemeinschaft und auf die politisch-psychologische Gefährdung des Bündnisses durch einen deutsch-amerikanischen Alleingang genauer begründet²⁵⁾. Hingegen plädierte der CSU-Abgeordnete Zimmermann dafür, sich nicht vor einem „nationalen Votum“ zugunsten der Stationierung amerikanischer Rakteten in der Bundesrepublik zu scheuen²⁶⁾: „Es wäre uns das liebste, das Bündnis würde einstimmig solche Maßnahmen für alle beteiligten Länder beschließen. Es wäre uns das zweitliebste, wenn einige dafür in Frage kommenden Staaten des Bündnisses so beschließen würden. Nur — drittens muß auch das gesagt werden — es ist einfach eine Tatsache, daß für die Einführung solcher Waffensysteme die Bundesrepublik deshalb — Sie können auch ‚leider‘ dazu sagen; auch damit bin ich einverstanden — in Betracht kommt, nicht weil sie ein Vorreiter sein will, sondern weil das die Geographie Europas beinahe erzwingt.“

²¹⁾ Uwe Nerlich, *Western Europe's Relations with the United States*, in: *Daedalus*, vol. 108, Winter 1979, S. 87—111; Pierre Hassner, *Western European Perceptions of the USSR*, ebd., S. 113—150.

²²⁾ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), *Bulletin* Nr. 112, 8. 11. 1977, S. 1015.

²³⁾ Siehe u. a. die Antwort der Bundesregierung auf die Großen Anfragen der Fraktionen der SPD und FDP und der Fraktion der CDU/CSU vom 16. 2. 1979 (s. Anm. 63), S. 11, sowie Bundeskanzler Schmidts Harvard-Rede am 5. Juni 1979.

²⁴⁾ Interview Wehners im Sender RIAS, zit. nach FAZ, 9. 3. 1979.

²⁵⁾ Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Stenographischer Bericht, 141. Sitzung (8. 3. 1979), und 142. Sitzung (9. 3. 1979), insbes. S. 11245 ff. und S. 11187.

²⁶⁾ Ebd., S. 11129.

Der Gegensatz bestand also darin, daß einerseits ein deutsch-amerikanischer Alleingang auf nuklearem Sektor abgelehnt und andererseits die Auffassung vertreten wurde, wenn es nicht anders gehe, „müssen die Deutschen und die Amerikaner wieder einmal Vorreiter im Bündnis sein“²⁷⁾.

Betrachtet man diese Kontroverse ohne eine parteipolitisch gefärbte Brille, so ist evident, daß die Einheitlichkeit und der Zusammenhalt der NATO von der Bundesregierung und den Regierungsparteien mit Priorität versehen wurden. In der Tat würde ein deutsch-amerikanischer Bilateralismus im zentralen Allianzbereich, in der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, die gemeinsame Steuerung wahrscheinlich behindern, nicht fördern. Er würde des weiteren die Gefahr heraufbeschwören, daß die Bundesrepublik Deutschland einem Sonderdruck der Sowjetunion ausgesetzt werden könnte. Diese Einsicht lag offenkundig Wehners Attacken gegen eine „Achse“ Bonn-Washington zugrunde; sie war insofern eher pro-atlantisch als gegen die NATO gerichtet. Die Befürworter der Politik, notfalls auch ohne die anderen europäischen Allianzpartner durch ein klares nationales Votum die erforderlichen Modernisierungen bilateral oder gar unilateral zu initiieren, scheinen weder die potentiellen allianzinternen Spaltwirkungen noch die Möglichkeiten eines externen Sonderdrucks hoch zu veranschlagen.

Welche Einschätzung richtig ist, läßt sich theoretisch nicht entscheiden. Im Zusammenhang unserer Problemstellung ist es jedoch wichtig, festzuhalten, daß nicht die Ablehnung oder Befürwortung der Modernisierung der amerikanischen Waffensysteme in Europa, sondern die Gemeinsamkeit der Entscheidung durch alle Allianzmitglieder der entscheidende Punkt war. Und nicht nur die deutsche Regierung, sondern auch die Führungsmacht USA plädierte für die Priorität der Allianzentscheidung²⁸⁾.

Ist es realistisch, auf das Zustandekommen einer gemeinsamen Entscheidung zu bauen? Eine vorsichtige Prognose ist im Lichte der jüngsten Erfahrungen möglich. Die NATO-Gipfelkonferenzen der letzten beiden Jahre haben immerhin bewiesen, daß trotz der innergesellschaftlichen Widerstände gegen erhöhte Verteidigungsausgaben in allen demo-

kratischen Ländern auch unter den Bedingungen einer Entspannungspolitik gemeinsame Entscheidungen der Allianz zur Sicherung oder Wiederherstellung des militärischen Gleichgewichts getroffen werden können. Dies scheint allerdings nur dann möglich zu sein, wenn sie sich auf denjenigen territorialen Bereich beziehen, der von der Allianz militärisch zu sichern ist. So hat die NATO-Gipfelkonferenz vom Mai 1978 zwar keine gemeinsamen Aktionen gegenüber der kubanisch-sovietischen Interventionspolitik in Afrika beschlossen²⁹⁾; dort hat sich eher die (oben erwähnte) Differenzierung der Rollen realisiert, indem Frankreich eine militärische Eindämmungspolitik erfolgreich praktizierte³⁰⁾. Aber zugleich wurde die atlantische Gemeinsamkeit nicht nur verbal bestätigt, sondern durch die Verabschiedung des Langfristigen Verteidigungsprogramms (LTDP) praktisch eingeleitet. Inzwischen sind energische Schritte zu einer Verwirklichung getan worden, durch die die militärische Stabilisierung in Europa auf konventionellem Gebiet voran gekommen ist³¹⁾.

Die Beratungen in der Nuklearen Planungsgruppe in Florida im April 1979 und die Beschlüsse der NATO-Verteidigungsminister und des NATO-Rats im Mai 1979 haben die Aussichten für eine gemeinsame Entscheidung auch hinsichtlich der Modernisierung der amerikanischen Waffensysteme in Europa verbessert³²⁾. Als Leitlinie wurde eine „Doppelstrategie“ vereinbart, nämlich bis Ende des Jahres eine Einigung über die Stationierung amerikanischer Mittelstreckenraketen des Typs Pershing II und von Marschflugkörpern (cruise missiles), die freilich frühestens 1983 den europäischen Verbündeten zur Verfügung gestellt werden können, zu treffen und gleichzeitig ein Angebot für Rüstungsbeschränkungen der Sowjetunion bzw. den Warschauer-Pakt-Staaten zu unterbreiten.

Dabei wurde deutlich, daß sich im Rahmen einer gemeinsamen Entscheidung mehrere

²⁷⁾ Adelbert Weinstein in: FAZ, 8. 3. 1979.

²⁸⁾ FAZ, 10. 3. 1979 („Die Rede des Bundeskanzlers entspricht den Vorstellungen des Weißen Hauses“).

²⁹⁾ Vgl. Robert McGeehan, American Policies and the US-Sovjet Relationship, in: The World Today, vol. 34, September 1978, S. 346 f.

³⁰⁾ Vgl. die Ausführungen von Thankmar von Münchenhausen, Giscards afrikanische Strategie, in: FAZ, 24. 1. 1978; siehe auch FAZ, 31. 5. 1978 (Hilfe für afrikanische Staaten — Vereinbarung zwischen Washington und Paris) (Geborgen unter den Fittichen von Paris).

³¹⁾ Zur Genese und zum Inhalt vgl. NATO-Brief, Nr. 3/1978 (insbes. die Ausführungen von Robert W. Komer). Zur bisherigen Umsetzung siehe die Ausführungen von Bundesverteidigungsminister Apel in Brüssel am 15. 5. 1979; FAZ, 16. 5. 1979.

³²⁾ FAZ, 23. 4. und 1. 6. 1979; Die Zeit, 1. 6. 1979.

Staaten (neben der Bundesrepublik Deutschland definitiv Belgien und wahrscheinlich auch Holland) zur Stationierung der modernen Waffensysteme bereit finden werden. An der Koordination der geplanten neuen Rüstungskontrollmaßnahmen arbeitet eine spezielle Arbeitsgruppe in Brüssel, die bis zum Herbst einen Bericht vorlegen wird. Ein Verhandlungsangebot der NATO über die Kernwaffen in Mitteleuropa — verbunden mit dem definitiven Beschluß, die praktischen Vorbereitungen für die Stationierung neuer Waffensysteme für den Fall des Scheiterns der Verhandlungen zu treffen — könnte Klarheit über die Entwicklungsmöglichkeiten der Entspannungspolitik und die künftige Steuerungsfähigkeit des Westens bringen. Diese Doppelstrategie trägt der komplexen Balance zwischen Abschreckung und Entspannung Rechnung. Die durchgängige Betonung der Kollektivität des Bündnisses sowohl bei den Rüstungsbegrenzungs- und Kontrollverhandlungen als auch bei der Erhaltung der Abschreckungsfähigkeit (und das heißt, die Ablehnung eines deutsch-amerikanischen Sonderverhältnisses und damit die Eindämmung der Gefahr, daß ein interner Bilateralismus zur Destruktion des Bündnisses führen könnte) ist ein Indiz für die Entschlossenheit, an der Allianz als integrierendem Rahmen der Entspannungspolitik festzuhalten. Die Bewährungsprobe ist freilich noch nicht bestanden (s. unten).

3. Koordinierung durch Gipfelkonferenzen

Neben den Gremien der NATO und der Europäischen Gemeinschaft sind die *Gipfelkonferenzen der Sieben* und der *Vier* ein informeller Rahmen, in dem die westlichen Staaten auch ihre Beziehungen im Hinblick auf die Entspannungspolitik koordinieren können. Die Wirtschaftsgipfel der Staats- und Regierungschefs der USA, Großbritanniens, Frankreichs, Italiens, der Bundesrepublik Deutschland, Kanadas und Japans im Rambouillet (November 1975), Puerto Rico (Juli 1976), London (Mai 1977), Bonn (Juli 1978) und Tokio (Juni 1979) sind zwar weder wegen der Detenteproblematik notwendig geworden, noch sind sie direkt auf sie bezogen, sondern sie versuchen, die weltwirtschaftlichen Krisenerscheinungen gemeinsam zu meistern und einer Polarisierung und Renationalisierung im Westen entgegenzuwirken. Die Tatsache, daß diese neuartigen Versuche der Abstimmung unternommen werden, zeigt, daß die Entspannungspolitik gegenüber der Sowjetunion zumindest den Willen zum internen Krisenmanagement und zur „kollekti-

ven Führung“ bei den westlichen Staaten nicht beeinträchtigt hat³³⁾.

Im übrigen ist bekanntlich die militärische Sicherheit in nicht geringem Maße von der ökonomischen Sicherheit abhängig. Und eine gemeinsame Politik nach außen setzt die Regulierung der wirtschaftlichen Konkurrenz zwischen den westlichen Staaten voraus³⁴⁾. Daher können die (wenn auch nur bescheidenen) wirtschaftlichen Wirkungen, die von den Konzertierungsbemühungen der Gipfelkonferenzen der Sieben ausgegangen sind, auch als eine Abstützung gemeinsamer Verteidigungs- und Entspannungspolitik gewertet werden³⁵⁾. Darüber hinaus haben hochpolitische Entscheidungen — wie die Einigung auf dem Londoner Gipfel, die Versorgung mit nuklearem Brennstoff sicherzustellen, ohne eine Weiterverbreitung von Kernwaffen zuzulassen, und der Beschluß zur massiven finanziellen Unterstützung Italiens auf dem Gipfel von Puerto Rico — zweifellos die westliche Allianz gestärkt. Ob durch die Beschlüsse von Tokio die Polarisierung in der Energiepolitik, die aufgrund der amerikanischen Olimportsubventionen zwischen den USA und der EG eingetreten ist, abgebaut werden kann, läßt sich im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht voraussagen; doch dürfte die entspannungspolitische Relevanz einer gemeinsamen Energiepolitik kaum zu bezweifeln sein.

Auf dem Vierer-Gipfel in Guadeloupe (5./6. Januar 1979) sind die sicherheitspolitischen Probleme wieder stärker in den Vordergrund der westlichen Koordinierungsbemühungen getreten³⁶⁾. Erneut erweist sich die Konkretisierung der generellen Übereinstimmung, die Entspannungspolitik bei Wahrung des Kräftegleichgewichts fortzusetzen, als das eigentliche Problem. Die strikte Zurückhaltung bei Waffenlieferungen an die Volksrepublik China, die von den USA und der Bundesrepublik mit Rücksicht auf die Entspannungspolitik gegenüber der Sowjetunion befürwortet wird, wird von Frankreich und Großbritannien nicht geteilt. Ungeachtet der gemeinsa-

³³⁾ Siehe u. a. North Atlantic Assembly, Economic Committee, General Report on Atlantic Economic Questions, September 1977 (bes. S. 6 ff.), sowie The Atlantic Council of the United States, Policy Papers, Harmonizing Economic Policy: Summit Meetings and Collective Leadership, 1977; speziell zum Problem der Renationalisierung siehe Werner Link und Werner Feld (eds.), *The New Nationalism*, New York u. a. 1979.

³⁴⁾ Vgl. u. a. Jahresbericht des amerikanischen Verteidigungsministers Brown für das Haushaltsjahr 1980 vom 25. 1. 1979, in: *Amerika-Dienst*, 7. 2. 1979, S. 8.

³⁵⁾ Kurt Becker, *Die Vier im Dickicht*, in: *Die Zeit*, 12. 1. 1979, S. 3, und *FAZ*, 6. 1. 1979.

men Unterstützung von SALT II durch die drei westeuropäischen Staaten, ist für die nächste SALT-Runde keine einheitliche Strategie zu erwarten, da Frankreich die Einbeziehung der Force de Frappe nicht gestatten wird. Schließlich haben die energiepolitischen Auswirkungen des Umsturzes im Iran die Gegensätze in der Beurteilung des ägyptisch-israelischen Friedensvertrages verstärkt. Zugleich ist jedoch auch durch die persische Entwicklung eine gemeinsame Entscheidung zugunsten einer großen Stützungsaktion der Türkei gefördert worden, für deren internationale Organisation die Bundesrepublik beauftragt wurde. Diese konkrete Vereinbarung der Gipfelkonferenz, die für die Sicherheit der Allianz von vitaler Bedeutung ist, hat inzwischen eine erfolgreiche Umsetzung erfahren³⁶⁾.

Die jüngste Entwicklung läßt mithin die Tendenz erkennen, daß sich hinsichtlich der politischen Koordinierung der westlichen Politik so etwas wie ein Steuerungskomitee der vier Führungsmächte oder ein informelles Vierer-Direktorium herausbildet (das gewisse Ähnlichkeiten mit der de Gaulleschen Idee eines Direktoriums hat, nur mit dem Unterschied, daß die Bundesrepublik als vierter Staat mit von der Partie ist). Ob diese Verfahrensweise — falls sie sich einspielen sollte — die Allianz und die Gemeinsamkeit der westlichen Staaten in weltpolitischen Fragen fördern

wird, läßt sich noch nicht beurteilen. Charakteristisch ist zur Zeit noch das Nebeneinander und die Variabilität in der Nutzung verschiedener Koordinierungsgremien.

Wollte man darin den Hauptgrund für die Schwierigkeiten sehen, im Hinblick auf Entspannung eine gemeinsame Politik zu finden, so unterschätzte man die Differenzen in der Sache. Umgekehrt ist jedoch sicherlich richtig, daß unter den Bedingungen der Entspannung die Bereitschaft zur Koordinierung und Abstimmung nicht abgeschwächt, sondern gestärkt worden ist. Durch die flexible Nutzung der institutionalisierten Gremien und neuer informeller Beratungskreise ist zwar keine optimale Einheitlichkeit, aber — verglichen mit der Zeit des Kalten Krieges — zumindest kein niedrigerer Organisations- und Kooperationsgrad in den atlantischen und westeuropäischen Beziehungen erreicht worden, und vor allem ist die Gefahr der Polarisierung zwischen den USA und Westeuropa eingedämmt worden. Dieser Befund ist um so bemerkenswerter, als die weltwirtschaftlichen Krisenerscheinungen, die Führungsschwäche der USA und vor allem die komplexe Kombination zwischen Elementen der Abschreckung und der Annäherung, die die Entspannungspolitik kennzeichnen, die Koordinierungs- und Steuerungsaufgaben weitaus schwieriger machen als in den vorausgegangenen Jahrzehnten.

III. Das innergesellschaftliche Meinungsklima und das Argument der „(Selbst-)Finnlandisierung“

Zuätzlich zu den genannten Aspekten, die eine Koordinierung der westlichen Entspannungspolitik erschweren, sind die Einflüsse des innergesellschaftlichen Meinungsklimas in den demokratischen Staaten der Allianz zu berücksichtigen. In Demokratien muß bekanntlich auch die jeweilige Außenpolitik im kontroversen Meinungsbildungsprozeß entwickelt bzw. legitimiert werden. Indem die Entspannungspolitik den innenpolitischen Mechanismen unterliegt, ergibt sich eine wechselseitige Bedingtheit³⁷⁾: Einerseits wirken die innenpolitischen und innergesellschaftlichen Kräfte auf die Entspannungspoli-

itik und beeinflussen ihre Entwicklung, andererseits wirkt die Entspannung auch umgekehrt auf die innergesellschaftliche Entwicklung ein. Es genügt hier, auf die Tendenz zu verweisen, daß jener Grundwiderspruch des euro-amerikanischen Systems verschärft wird, den Pierre Hassner diagnostiziert hat: der Widerspruch zwischen den Erfordernissen der militärischen Stabilitätswahrung und des sozialen Wandels. Die gegenwärtige Situation scheint sich dadurch auszuzeichnen, „daß schon die Erwartungen, die durch das bloße Propagieren der Entspannungsidee geweckt werden, den Zusammenhalt zu unterminieren, ja aufzulösen drohen, der für die Aufrechterhaltung der Entspannung notwendig ist“ (Nils André).

Das Dilemma läßt sich klären und erklären, wenn man sich an den Sachverhalt erinnert, daß Entspannungspolitik durch die Kombination von integrativen und regressiven Kon-

³⁶⁾ Siehe u. a. Nina Grünenberg, Ein Mann rettet die Türkei, in: Die Zeit, 15. 6. 1979, S. 9—11.

³⁷⁾ Vgl. zum folgenden die Beiträge von Uwe Nerlich, Pierre Hassner und Nils André in: Nils André und Karl E. Birnbaum (eds.), Beyond Détente: Prospects of East-West Co-operation and Security in Europe, Leyden 1976.

niktlösungselementen, von Annäherung und Abgrenzung, von Zusammenarbeit und Abschreckung gekennzeichnet ist. Deshalb ist die interne Konsensbildung über Entspannungspolitik ungemein schwierig; ein hohes Maß an Differenzierung ist in der Einstellung und im Verhalten gegenüber dem ideologischen und machtpolitischen Kontrahenten erforderlich.

In der Ära des Kalten Krieges — mit ihren klaren Fronten und eindeutig regressiven Konfliktregulierungsstrategien — war der Antikommunismus ein unkomplizierter Konsensinhalt. Der Kalte Krieg produzierte eine „Psycho-Logik“, die spiegelbildlich in Ost und West Feindbilder, gegnerschaftliche Stereotypen und Vor-Urteile erzeugte und stabilisierte; ihnen widersprechende Erscheinungen wurden (sofern sie überhaupt wahrgenommen wurden) tendenziell so umgedeutet, daß sie in das Konfrontationsmuster paßten³⁸⁾. Wenn nunmehr in der Ära der Entspannungspolitik lediglich die Gemeinsamkeiten betont und die Detente zur Entente idealisiert würden, bestünde die Gefahr, daß nur eine Umkehrung des alten Interpretationsmusters erfolgte. Damit würde eine neue rigide Psycho-Logik wirksam, die nunmehr statt der prinzipiellen Feindschaft unbedingte Verständigungsmöglichkeit, Gemeinschaft, Freundschaft, Harmonie etc. stereotyp werden ließe und zur Folge hätte, daß die Antagonismen und Differenzen nicht mehr wahrgenommen bzw. entsprechende Anzeichen zugunsten eines prinzipiell positiven Bewertungsmusters umgedeutet würden. Hier wie dort handelte es sich dann um den psychologischen Mechanismus der Dissonanzreduktion, der umgangssprachlich mit den Worten beschrieben wird, daß nicht sein kann, was nicht sein darf.

Daß ein solcher Umschlag von der Psycho-Logik des Kalten Krieges in eine neue Psycho-Logik keineswegs der spezifischen Kombination von Gemeinsamkeit und Gegnerschaft im Entspannungsprozeß adäquat wäre, ist offensichtlich. Inwieweit er bereits in der Praxis feststellbar ist, bleibt umstritten. Einige Politiker und Wissenschaftler glauben, in den nordamerikanischen und westeuropäischen Gesellschaften entsprechende Anzeichen erkennen zu können. Schlagworte wie „(Selbst-)Finnlandisierung“ und „Kultur des Appeasements“ dienen dazu, diesen Aspekt zu kennzeichnen.

Der Begriffsinhalt von „(Selbst-) Finnlandisierung“ wird verschieden definiert. Die „Mechanismen der Selbstkontrolle“ und die „vorsorgliche reflexhafte Anpassung“, die mehr oder weniger zutreffend im Verhältnis Finnlands zur Sowjetunion wahrgenommen werden³⁹⁾, werden zu einem allgemeinen Muster indirekter sowjetischer Beherrschung entwickelt⁴⁰⁾. Etwas differenzierter (und die finnische Realität weniger stilisierend) spricht Pierre Hassner dann von einer Finnlandisierung, wenn eine beständige Notwendigkeit besteht, eine höchst zuversichtlich-optimistische Interpretation des sowjetischen Verhaltens vorzunehmen, weil man eine beunruhigendere Interpretation nicht ertragen bzw. es sich nicht leisten kann, diejenigen Schritte zu unternehmen, die eine solche Interpretation nahelegte, d. h. der scheinbare oder bewußte Optimismus beruht auf einem tieferen oder weniger bewußten Pessimismus⁴¹⁾.

Besteht derzeit oder in naher Zukunft eine so verstandene Finnlandisierungsgefahr für Westeuropa oder gar für den gesamten Westen als Begleit- oder Folgeerscheinung der Entspannungspolitik? Richard Löwenthal, der den Begriff wahrscheinlich 1966 in die Debatte eingeführt hat, hatte eine mögliche Konstellation vor Augen, die von den Warschauer-Pakt-Staaten Mitte der sechziger Jahre angestrebt wurde: die Auflösung der NATO und den Rückzug der amerikanischen Truppen aus einem fragmentierten Westeuropa. Daß eine solche Situation heute weder besteht noch demnächst zu entstehen droht, dürfte evident sein. Zweifellos gibt es in Teilen der westlichen Gesellschaften (etwa in Kreisen der deutschen Jungsozialisten) Tendenzen, die eine Schwächung des amerikanischen militärischen Engagements in Europa und unter bestimmten Umständen auch eine Auflösung der beiden Militärblöcke begrüßen würden. Unbestreitbar ist ferner, daß in der Anfangsphase der sozialdemokratischen Entspannungspolitik die Überlegungen über die Schaffung eines europäischen Sicherheitssystems (die z. B. in der Denkschrift Bahrs von 1968 zu einer Planungsalternative entwickelt wurden⁴²⁾) Risiken in sich bargen; sie hätten eine nicht intendierte „Finnlandisierung“ zumindest nicht ausgeschlossen. Schließlich ist

³⁸⁾ Vgl. u. a.: „Finnlandisierung“ — ein Vorwurf?, in: Neue Zürcher Zeitung, 25./26. 3. 1979, S. 1.

³⁹⁾ Vgl. Walter Laqueurs Ausführungen in: Die Welt, 29./30. 7. 1978.

⁴⁰⁾ Pierre Hassner, Western European Perceptions of the USSR (s. Anm. 21), S. 114.

⁴¹⁾ Das Dokument (Der Leiter des Planungsstabes, PL-82.01/0223/68) ist abgedruckt in der Illustrierten Quick, 27. 9. 1973.

³⁸⁾ Charles E. Osgood, Wechselseitige Initiative, in: Ekkehard Krippendorff (Hrsg.) Friedensforschung, Köln und Berlin 1970, S. 357—392.

auch die Neigung nicht zu leugnen, im innenpolitischen Kampf mit Kritikern der Entspannungspolitik die Absichten der Sowjetunion optimistischer darzustellen; Wehners These vom defensiven Charakter der sowjetischen Rüstung wurde — zu Recht oder zu Unrecht — so interpretiert⁴³⁾. Aber handlungsbestimmend für die Regierungen sind die genannten Überlegungen nicht geworden. Kein verantwortlicher Politiker des Westens betreibt die Auflösung oder Schwächung der Allianz. Sogar die Kommunistische Partei Italiens plädiert für ihren Fortbestand⁴⁴⁾.

Die NATO ist aus dem bisherigen Entspannungsprozeß auch nach Meinung seiner Kritiker gestärkt hervorgegangen. Durch die Europäische Politische Zusammenarbeit und die Einführung des Europäischen Währungssystems ist zugleich die Europäische Gemeinschaft weiter ausgebaut worden. Ferner hat die EG eine Magnetwirkung ausgeübt, durch die die Rückkehr Griechenlands, Portugals und Spaniens zu demokratischen Verfassungen erleichtert wurde. Der Beitritt dieser Länder zur Europäischen Gemeinschaft ist teils schon vertraglich vereinbart bzw. steht unmittelbar bevor. Nach dem Konzept der Rollendifferenzierung haben die EG und die NATO arbeitsteilig zur Stabilisierung Europas beigetragen. Und schließlich ist unter den Bedingungen der Entspannungspolitik die Tendenz zum Reformismus bei den linken Parteien Europas gestärkt und die Integration der Linksparteien in das bestehende demokratische System gefördert worden⁴⁵⁾.

Wenn Walter Laqueur zwar einräumt, daß ein starkes Europa die Finnlandisierung nicht zu fürchten brauche, jedoch hinzufügt: „Aber wie stark ist Europa wirklich?“, so ergibt sich die Antwort aus den genannten Tatsachen; zumindest ist Westeuropa in der Ära der Entspannung nicht schwächer geworden. Und die Allianz insgesamt ist — wie oben gezeigt wurde — offensichtlich durchaus in der Lage, auf die bedrohliche Erhöhung des militärischen Potentials der Sowjetunion angemessen zu reagieren. Die Entwicklung der letzten Jahre dürfte mithin geeignet sein, George Kennans Urteil aus dem Jahre 1974 zu bestä-

tigen⁴⁶⁾: „Der Ausdruck ‚Finnlandisierung‘ ist — soweit er etwas bezeichnen will, was Westeuropa in der voraussehbaren Zukunft zu gewärtigen habe — sinnlos. Das derzeitige Übergewicht der russischen konventionellen Kräfte in Europa ist zwar in der Tat eine gefährliche Anomalie, die auf jeden Fall beachtet und korrigiert werden muß. Derweil ist es jedoch unwahrscheinlich, daß Amerika im Begriff ist, seine NATO-Verpflichtungen nicht zu erfüllen oder sich von ihnen zurückzuziehen oder auch nur das Bewußtsein zu verlieren, daß die Sicherheit der europäischen NATO-Mächte in seinem Interesse liegt. Ferner ist Europa nicht so schwach, wie es vorgibt zu sein, und es gibt keinen Grund zu der Annahme, daß es nicht wesentlich stärker sein könnte, wenn es die entsprechenden Anstrengungen machen würde. Es ist höchst unwahrscheinlich, daß die Sowjetunion, selbst angesichts der derzeitigen Disparität, spezifische Forderungen an Europa unter Androhung von Gewalt richten wird, und selbst wenn sie es täte, ist es unwahrscheinlich, daß sie bereit wäre, gegen einen festen westeuropäischen Widerstand auf ihnen zu beharren.“

Kennans Vermutung, das „Gerede“ über Finnlandisierung spiegele eher einen Mangel an Vertrauen in die eigene Politik wider als eine Furcht vor externem Druck, ist durch die Diskussion der letzten Jahre erhärtet worden, und zwar insbesondere durch die Artikel von Norman Podhoretz⁴⁷⁾, die eine weite Beachtung gefunden haben und als repräsentativ für die neue politische Rechte in den USA gelten können. Podhoretz verbindet Selbstfinnlandisierung und Appeasement zu einem Gefahrensyndrom, das der Entspannungspolitik immanent sei. Er glaubt feststellen zu können, daß im Westen — in den USA und in Westeuropa — nicht nur machtpolitisch, sondern auch ideologisch-kulturell eine Anpassung an den Kommunismus vollzogen werde, die er als „Symptom der Kapitulation unserer politischen Kultur“, als eine Art „geistige Kapitulation“ und als „Finnlandisierung von innen her“ bezeichnet. Er beklagt die negative Einstellung zum Krieg, die in der Nach-Vietnam-Ära zu einem neuen Isolationismus in den USA geführt habe. Darunter versteht er die Einstellung, „daß die

⁴³⁾ Siehe die Berichterstattung in der FAZ und in anderen Tageszeitungen im März und April 1979 sowie die o. g. Bundestagsdebatten (Anm. 25).

⁴⁴⁾ Interview des italienischen KP-Chefs Berlinguer vom 7. 5. 1979, zit. in: Süddeutsche Zeitung, 8. 5. 1979, S. 7.

⁴⁵⁾ Vgl. Cesare Merlini, Die Herausforderung der Linken in Europa, in: Europa-Archiv, 34. Jg., Nr. 7, 1979, S. 199—210.

⁴⁶⁾ George F. Kennan, Europe's Problems, Europe's Choices, in: Foreign Policy, No. 14, Spring 1974, S. 16.

⁴⁷⁾ Norman Podhoretz, Making the World Safe for Communism, in: Commentary, vol. 61, April 1976, S. 31—41; ders., The Culture of Appeasement, in: Harper's, vol. 225, No. 1529, October 1977, S. 25—32.

USA aufhören sollten, irgend etwas zu tun, was die Ausbreitung kommunistischer Macht und (kommunistischen) Einflusses in der Welt behindere" — eine Einstellung, die in der Förderung von Moskau unabhängiger kommunistischer Bewegungen gipfele, „using American power to make the world safe for Communism in a variety of national guises (including, in the bitter end, an American one)".

Diese Interpretation ist weit weniger eine pointierte Benennung des Entspannungskonzeptes der Liberalen — wie Hans-Peter Schwarz meint⁴⁸⁾ —, sondern dessen demagogische Verzerrung. Podhoretz bleibt auch jeden Beleg für seine groteske These schuldig, es sei denn, man wollte die Stilisierung Kissingers und Nixons zu „Isolationisten" tatsächlich als nicht absurd akzeptieren oder den schlagwortartigen Hinweis auf Carters Absage an eine „inordinate fear of Communism" als seriösen Beleg gelten lassen⁴⁹⁾. Wenn es noch eines weiteren Beweises für die Absurdität der Podhoretz'schen Interpretationen bedürfte, so sollte der Hinweis genügen, daß Podhoretz die britische Appeasement-Politik der dreißiger Jahre allen Ernstes auf die inhärente Verwandtschaft von Pazifismus und Homosexualität zurückführt und eben diese Kombination als bezeichnend für das derzeitige Amerika hinstellt; damit will er seine These „belegen", daß eine „Kultur des Appeasement" Platz gegriffen habe und die Ära der Entspannung charakterisiere.

Nicht in der gesellschaftlich-politischen Realität der westlichen Staaten, sondern nur in dieser verzerrenden Beschreibung ist die Kultur des Appeasement existent; aus der Psycho-Logik des Kalten Krieges, der Podhoretz nachtrauert, wird das Gegenstück einer Psycho-Logik der Pseudo-Détente konstruiert, um dann vor den Folgen der Entspannungspolitik warnen zu können. Auch dort, wo sich der Appeasement-Vorwurf nicht durch die Homosexualitätsthese selbst hoffnungslos diskreditiert und ad absurdum führt⁵⁰⁾, vermag er

nicht die bisherige Entspannungspolitik zu treffen. Schon 1974 hat John Herz hinreichend dargetan, daß die damalige Ost- und Entspannungspolitik keine einseitigen Zugeständnisse des „Westens" an den „Osten" enthielt⁵¹⁾. Erst recht hat die weitere, vorsichtig-behutsame Entwicklung gezeigt, daß die Allianz (einschließlich der Führungsmacht USA) strikt am Prinzip der Reziprozität und Gegenseitigkeit festhält und notfalls zur sichtbaren Erhöhung ihres Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit bereit und in der Lage ist.

Für den tatsächlichen Zustand der politischen Kultur in den USA ist aufschlußreich, daß in den letzten Jahren das amerikanische Meinungsklima das Gegenteil eines Disengagements erkennen läßt: Eine Studie des Chicago Council on Foreign Relations kommt aufgrund von Gallup-Umfragen zu dem Ergebnis⁵²⁾, daß die seit 1960 höchste Zustimmungsrates für ein wachsendes Verteidigungsbudget festzustellen ist und daß die Amerikaner ihre militärischen Beistandsverpflichtungen gegenüber Westeuropa heute mit größerer Bereitschaft erfüllen würden als vor vier Jahren; im Falle eines sowjetischen Angriffs auf Westeuropa sind heute 54 Prozent (1974: 39 Prozent) aller Amerikaner und 92 Prozent (1974: 77 Prozent) der amerikanischen Führungselite für einen Einsatz amerikanischer Truppen. Die Tendenz der USA, eine Differenzierung ihres weltweiten Engagements vorzunehmen und Prioritäten zu setzen, ist also keineswegs ein Anzeichen für ein entspannungspolitisch induziertes Appeasement. Die Warnungen vor einer Selbstfïnlandisierung und vor einem Appeasement sind nicht eine Reaktion auf den Erfolg, sondern auf die Stagnation und die Rückschläge in der Ent-

die Mühsal der Macht, in: Die Zeit, 23. 3. 1979, S. 9 f.; Robert McGeehan, American Policies and the US-Soviet Relationship (s. Anm. 29), S. 352 ff.; zu diesen Gruppierungen vgl. ferner zusammenfassend Ernst-Otto Czempel, Amerikanische Außenpolitik, Stuttgart u. a. 1979, S. 45 ff. Neuerdings verwendet sogar der Demokratische Senator Jackson in bezug auf SALT II den Appeasement-Vorwurf. Es bestehe die Gefahr, daß „sieben Jahre der Détente ein Jahrzehnt des Appeasements" würden; IHT, 14. 6. 1979 und Die Welt, 14. 6. 1979.

⁵¹⁾ John H. Herz, Détente and Appeasement from a Political Scientist's Vantage Point, in: ders., The Nation-State and the Crisis of World Politics; New York 1976, S. 279—289. Vgl. auch ders., Sinn und Sinnlosigkeit der Beschwichtigungspolitik, in: Politische Vierteljahresschrift, 5. Jg., 1964, S. 370—389.

⁵²⁾ John E. Rielly, The American Mood: A Foreign Policy of Self-Interest, in: Foreign Policy, No. 34, Spring 1979, S. 74—86; vgl. Die Zeit, 23. 3. 1979, FAZ, 14. 3. und 30. 3. 1979.

⁴⁸⁾ Hans-Peter Schwarz, Die Alternative zum Kalten Krieg (s. Anm. 14), S. 303.

⁴⁹⁾ Podhoretz reißt diese vier Wörter aus ihrem Zusammenhang; Präsident Carter hatte in seiner Rede vor der Universität von Notre Dame am 22. 5. 1977 ausgeführt: „Being confident of our own future, we are now free of that inordinate fear of Communism which once led us to embrace any dictator who joined us in our fear." (IHT, 30. 5. 1977, S. 6).

⁵⁰⁾ So z. B. in den Appeasement-Vorwürfen des einflußreichen Journalisten Joseph Alsop oder der konservativen Gruppen „Frieden durch Stärke" und „Committee on the Present Danger"; siehe dazu u. a.: Andreas Kohlschütter, Amerika und

spannungspolitik, die durch die sowjetische Rüstungs- und Interventionspolitik maßgeblich verursacht wurden. Sie drücken zweifellos ein zunehmendes innenpolitisches Unbehagen und eine wachsende Skepsis gegenüber der Entspannungspolitik aus, und dadurch wird es noch schwieriger, einen internen Konsens für deren Fortsetzung zu schaffen.

Es wäre freilich — wie Stanley Hoffmann überzeugend ausgeführt hat⁵³⁾ — töricht, versuchen zu wollen, die prinzipiellen Gegner einer Entspannungspolitik in diesen Konsens einzubeziehen („to appease the tough new Right“). Sieht man indes von den beiden Extremen — den Entspannungseuphorikern und den prinzipiellen Entspannungsgegnern — ab, so scheint das politische Meinungsklima in den USA und in Westeuropa einen Konsens der Mitte über ein realistisches Entspannungskonzept, das eine flexible Kombination aus Annäherung und Abschreckung beinhaltet, nicht auszuschließen. Denn die Möglichkeiten und vor allem die Grenzen in-

tersystemarer Vereinbarungen sind (wie die jüngsten Umfragen zeigen) inzwischen ins öffentliche Bewußtsein gedrungen.

Ob ein solcher Konsens auch transnational (d. h. zwischen den gesellschaftlichen Gruppen der Allianzstaaten) erreichbar ist, ist mehr als fraglich. Der ehemalige euro-amerikanische transnationale Konsens des Kalten Krieges ist zwar bei den am Ostgeschäft interessierten Wirtschaftskreisen (ungeachtet der Konkurrenzsituation) zu einem entspannungspolitischen Konsens umgeformt worden. Diese Wirtschaftsgruppen sind in allen westlichen Staaten gewichtige gesellschaftliche Stützen der Entspannungspolitik. Aber bei den Gewerkschaften hat die Entspannungspolitik zu einem Bruch zwischen den europäischen Verbänden und der AFL/CIO (die zu den scharfen Kritikern der Entspannungspolitik gehört) geführt. Dieser transnationale Dissens ist für die gemeinsame westliche Koordinierung des Entspannungsprozesses ein ernsthaftes Hemmnis, dessen Beseitigung geldwürdiger Bemühungen bedarf⁵⁴⁾.

IV. Zusammenfassung und Ausblick

Entspannung ist ihrem Wesen nach ein dynamisches Konzept zur Organisation der Ost-West-Beziehungen, die durch scharfe Gegensätze geprägt sind, aber auch gemeinsame Interessen kennen. Das situationsadäquate Mischungsverhältnis zwischen notwendiger Abschreckung und möglicher Zusammenarbeit ist und war auch im letzten Jahrfünft Gegenstand kontroverser und mühsamer Verhandlungen. Immerhin ist — so kann man zusammenfassend konstatieren — zwischen den atlantischen und westeuropäischen Staaten ein entspannungspolitischer Basiskonsens entstanden, dessen Konkretisierung trotz der genannten Schwierigkeiten nicht ohne Erfolg versucht worden ist. Politisch hat sich die Allianz in diesem komplizierten Prozeß bewährt. Die Unterstützung des Verhandlungsergebnisses von SALT II durch die westeuropäischen Staaten manifestiert, daß die Einbettung der bilateralen amerikanisch-russischen Verhandlungen in einen intensiven atlantischen Konsultationsprozeß — unter Nutzung verschiedener Ebenen und Gremien — effektiv möglich ist.

Die bisherigen Koordinierungs- und Steuerungserfolge verbürgen freilich nicht eine

künftige Gemeinsamkeit. Die Erosionsgefahr durch Bilateralismen und nationale Sonderpolitiken gegenüber der Sowjetunion ist stets latent, obwohl sie meistens ungebührlich aufgebauscht wird. Die (oft nur fiktiven) Kandidaten einer solchen Politik wechseln wie die Gezeiten der Entspannungspolitik. Mal sind es die USA, denen die Bereitschaft zur Errichtung eines amerikanisch-russischen Kondominiums unterstellt wird. Mal richtet sich das Augenmerk auf Frankreich; die von de Gaulle begründete und von seinem Amtsnachfolgern fortgesetzte Praxis regelmäßiger Konsultationen mit der Sowjetunion sowohl auf höchster Ebene als auch in französisch-russischen Kommissionen und die nicht seltene Abseitsstellung Frankreichs in der Allianz werden bisweilen als Anzeichen für ein französisch-russisches Sonderverhältnis gewertet — zumal dann, wenn russischerseits die „traditionell privilegierten Verbindungen“ hervorgehoben werden⁵⁵⁾.

⁵⁴⁾ Siehe Werner Link, *Deutsche und amerikanische Gewerkschaften und Geschäftsleute 1945 bis 1975*, Düsseldorf 1978.

⁵⁵⁾ Siehe FAZ, 30. 4. 1979 (Nettigkeiten bei Giscard's Moskau-Besuch), und *The Economist*, 5. 5. 1979 (France und Russia — Best of the West), sowie L. Hubert-Rodier, *Die französisch-sowjetischen Beziehungen im Zeichen der Kontinuität*, in: *Französische Botschaft Bonn* (Hrsg.), *Informationsblätter*, 28. Jg., November 1978, S. 7.

⁵³⁾ Stanley Hoffmann, A. View from at home; *The Perils of Incoherence*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 57, 1979, S. 490.

Noch häufiger wird die Bundesrepublik Deutschland als Kandidat für ein Sonderverhältnis mit der Sowjetunion genannt. Spekulationen über die deutsche Ostpolitik und über die Bereitschaft der Sowjetunion, „die deutsche Karte zu spielen“⁵⁶⁾, werden zu einem Fixierbild zusammengefügt, in dem man die vagen Umrisse des Gespenstes von Raballo zu erkennen glaubt. Mannigfache Transfusionen sind (wie bereits in den Jahren 1952 und 1955) Anfang der siebziger Jahre und in der Gegenwart versucht worden, um es mit Leben zu erfüllen und dann bekämpfen zu können.

So verwies Hans J. Morgenthau 1973 darauf, daß einst Chruschtschow gegenüber Paul-Henri Spaak die Überzeugung geäußert habe, es werde unvermeidlich eines Tages ein neues rapallo-ähnliches Arrangement zwischen Deutschland und der Sowjetunion zustande kommen⁵⁷⁾. Derzeit spielen die Hinweise auf ein angeblich besonders zuvorkommendes Verhalten der sowjetischen Führung gegenüber der Bundesrepublik oder umgekehrt auf angebliche Wohlverhaltensversprechen der Bundesregierung gegenüber Moskau, die diversen Ostreisen des SPD-Fraktionsvorsitzenden Wehner und des SPD-Geschäftsführers Bahr eine ähnliche Rolle. Bahrs fragwürdige Vision eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems, Wehners Drängen auf neue westliche Initiativen bei den Wiener Verhandlungen, William Borms (FDP) Forderung, die Bundesrepublik müssen neben den USA „der Hauptmotor und Hauptträger der Entspannungspolitik im westlichen Bündnis“ sein, und Wehners hypothetische Annahme, „irgendwann einmal“ werde man vielleicht eine Konföderation oder Wirtschaftsgemeinschaft zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vorschlagen können, sind die inhaltlichen Anhaltspunkte in der innenpolitischen Debatte und in Teilen der ausländischen Presse⁵⁸⁾.

⁵⁶⁾ Ein solcher Argwohn scheint sogar auf dem Vierer-Gipfel in Guadeloupe aufgrund einer entsprechenden Äußerung von Premierminister Callaghan eine Rolle gespielt zu haben; siehe den Bericht von Kurt Becker (Anm. 35).

⁵⁷⁾ Hans J. Morgenthau, *The United States and Europe in a Decade of Détente*, in: Wolfram F. Hanrieder (ed.), *The United States and Western Europe*, Cambridge, Mass., 1974, S. 7.

⁵⁸⁾ Aus der Fülle der Quellen seien nur einige Belege genannt: Fritz Ullrich Fack, *Die Sandkastenspiele des Egon Bahr*, in: FAZ, 11. 9. 1979. — Bahr: Bündnisse haben keinen Ewigkeitwert, in: FAZ, 11. 9. 1978. — M.J.M., *Zweifel an den Deutschen*, in: Die Zeit, 9. 3. 1979. — Wehner: *Wirtschaftsgemeinschaft von DDR und Bundesrepublik*, in: FAZ, 12. 3. 1979. — *Deutschlandpolitik*: Herbert Wehner legt nach, in: Der Spiegel, 12. 3.

Genauer und in ihrem Kontext betrachtet, liefern die inkriminierten Zitate und Indizien keine Beweise für ein deutsches Streben nach einem Sonderverhältnis mit der Sowjetunion, sondern für das besondere Interesse der Bundesrepublik an der Entspannungspolitik im Rahmen des Bündnisses. Auch sind sich alle ernst zu nehmenden Beobachter im Grunde darüber einig, daß die Rapallo-Analogie wegen der völlig andersartigen internen und internationalen Konstellationen in Gegenwart und überschaubarer Zukunft unzutreffend ist; trotzdem dürfte das Rapallo-Gespenst auch künftig beschworen werden. Auch unausgesprochen scheint diese Assoziation präsent zu sein. So begründet kein Geringerer als George Ball seine Voraussage, im Fall eines Scheiterns von SALT II würde die westliche Einheit auseinanderbrechen, mit dem Argument⁵⁹⁾: „Eine Nicht-Ratifikation würde insbesondere in Bonn eine neue und gefährliche Wiederauflage der Ostpolitik stimulieren, eine Spaltung der westlichen Diplomatie. Dabei würden die Westdeutschen ihre eigene einseitige Sehnsucht nach Entspannung weiterverfolgen.“

Realistischer als solche Vermutungen über deutsche Sonderaktionen ist eine andere Gefährdung des Bündnisses im Falle der Nicht-Ratifikation von SALT II, auf die US-Botschafter Komer nachdrücklich aufmerksam gemacht hat⁶⁰⁾: „Denn scheidet dieses Vorhaben, so müßte Amerika in den kommenden Jahren zusätzlich dreißig Milliarden Dollar für die Entwicklung neuer Fernwaffensysteme (Central Strategic Systems) aufwenden. Diese Mittel fielen bei der derzeitigen und vorauszuhenden Haushaltslage dann für die Erfüllung der vordringlichen Aufgaben der Allianz aus.“ In ähnlichem Sinne hat Präsident Carter wiederholt von den negativen Wirkungen gewarnt, die ein unkontrolliertes Wettrüsten auch für die Verbündeten erzeugte.

Aber auch für den Fall, daß SALT II in Kraft tritt, wird die westliche Gemeinsamkeit in der Entspannungspolitik einem harten Test ausgesetzt werden. Denn bei SALT III dürfte sich herausstellen, daß es für das Problem der Grauzonenwaffen keine befriedigende Antwort gibt. Einerseits ist das Ziel einer

1979. — *The Tempting of Germany*, in: *The Economist*, 31. 3. 1979. — Was hat Schmidt den Sowjets versprochen?, in: *Die Welt am Sonntag*, 9. 4. 1979. — *Warnung vor „gesamtdeutscher Träumerei“*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 23. 4. 1979.

⁵⁹⁾ IHT, 11. 5. 1979, zit. nach Dr. Alois Mertes, MdB, in: FAZ, 19. 5. 1979 (Leserbrief).

⁶⁰⁾ Gespräch mit Adalbert Weinstein, in: FAZ, 5. 5. 1979.

euro-strategischen Parität nicht erreichbar, andererseits könnte auf dem Wege dorthin entgegen aller Absicht gerade jene Gefahr real werden, die unbedingt vermieden werden muß, nämlich die sicherheitspolitische Abkopplung Westeuropas von der strategischen Abschreckungsmacht der USA⁶¹⁾. Davon abgesehen, sind die allianzinternen Differenzen schon jetzt manifest: Die strikte Weigerung Frankreichs und die deutliche Zurückhaltung Großbritanniens, ihre jeweiligen Nuklearwaffen in Rüstungsbegrenzungsgespräche einbeziehen zu lassen, machen eine gemeinsame Verhandlungsstrategie bereits im Ansatz unmöglich (s. oben). Eine Konferenz über Abrüstung in Europa (die von Frankreich 1978 vorgeschlagen und über die seither in der Allianz — und auch in Guadeloupe — mit positiver Resonanz beraten wurde) wäre kaum geeignet, einen Ausweg aus dem absehbaren Dilemma zu bieten. Sie würde zwar die MBFR-Verhandlungen sinnvoll ergänzen, insbesondere durch die Teilnahme Frankreichs und durch die geographische Erweiterung bei vertrauensbildenden Maßnahmen. Da sie aber mit Sicherheit auf den konventionellen Rüstungssektor beschränkt bliebe, kann sie nicht die französische Abseitsstellung bei SALT III kompensieren⁶²⁾.

Es muß also davon ausgegangen werden, daß die Allianz bei SALT III ebenso wie bei MBFR bestenfalls eine Aktionseinheit minus eins erreichen kann. Und da eine Vereinbarung über Grauzonenwaffen oder Truppenreduzierung sicherheitspolitisch nur dann sinnvoll ist, wenn die Abschreckungsverknüpfung zwischen den USA und Westeuropa bestehen bleibt, ist der Zusammenhalt der militärischen Allianz für die entspannungspolitische Annäherung und Konfliktregulierung weiterhin von essentieller Bedeutung. Anders aus-

gedrückt: Da intersystemare militärpolitische Vereinbarungen mit positiver Sicherheits- und Stabilisierungswirkung nur unter der Voraussetzung enger atlantischer und westeuropäischer Beziehungen erreichbar erscheinen, müssen diese Beziehungen militärisch und politisch intensiviert sowie wirtschaftlich und kulturell abgestützt werden⁶³⁾.

Entspannungspolitik zielt darauf ab, den Ost-West-Konflikt in Europa durch Rüstungsbegrenzung und Kontrollvereinbarungen auf militärischem Gebiet und durch integrative Prozesse in anderen Bereichen zu dämpfen, zu regulieren und in einen friedlichen Wettbewerb zu transformieren. Dem entspricht folgendes Beziehungsmuster als Orientierungswert:

1. Engste Beziehungen auf allen Ebenen und in allen Bereichen zwischen den euro-amerikanischen Staaten und Gesellschaften;
2. ein vergleichsweise niedriger Beziehungsgrad zwischen den beiden Allianzen im militärischen Bereich;
3. mannigfache engere Beziehungen zwischen den Staaten und Gesellschaften der beiden Allianzen in den nicht-militärischen Bereichen.

Ein derartiges Beziehungsmuster dürfte wünschenswert und zugleich (wenn auch mit den genannten Schwierigkeiten) realisierbar sein. Die Entwicklungen auf den drei Ebenen sind aufeinander bezogen und können sich wechselseitig beeinflussen. Militärische Vereinbarungen können engere Wirtschaftsbeziehungen fördern und umgekehrt können engere Wirtschafts- und Kulturbeziehungen weitere vertrauensbildende Maßnahmen im militärischen Bereich begünstigen. In jedem Fall werden auch künftig die Erhaltung und die Stärkung der Beziehungen zwischen den atlantischen und westeuropäischen Staaten und Gesellschaften — die Regulierung ihrer Konkurrenzen und die Koordinierung ihrer Politik — die primäre Voraussetzung für einen Ausgleich zwischen Ost und West sowie für eine Friedensordnung in Europa sein.

⁶¹⁾ Heinz Stadlmann, Westeuropa muß seinen Standpunkt zu „SALT III“ erst erarbeiten, in: FAZ, 19. 1. 1979. — Christoph Bertram, Mißverständnisse und leere Hoffnungen, in: FAZ, 13. 3. 1979. — David Watt, The European Initiative, in: Foreign Affairs, vol. 57, 1979, S. 586.

⁶²⁾ Französische Botschaft Bonn (Hrsg.), Informationsblätter, 28. Jg., Mai 1978, S. 1. — Antwort der Bundesregierung auf die Großen Anfragen der Fraktionen der SPD und FDP und der Fraktion der CDU/CSU, Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/2587, 16. 2. 1979, S. 29. — Rede Außenminister Genschers vor den Kommandeuren der Bundeswehr am 3. 5. 1979 (FAZ, 4. 5. 1979).

⁶³⁾ Zu den verschiedenen Beziehungsbereichen und ihrem Zusammenhang vgl. Ernst-Otto Czempel und Dankwart A. Rustow (eds.), The Euro-American System, Frankfurt und Boulder 1976.

Zur Senatsdebatte über SALT II in den USA

Vorbemerkung

Versailles — das ist das Schlagwort, das in der amerikanischen Öffentlichkeit immer wieder auftaucht, wenn von der gegenwärtigen Debatte des Senats zu SALT II die Rede ist: Gemeint ist der Vertrag von Versailles, über dessen Annahme am 19. März 1920 im amerikanischen Senat abgestimmt wurde. Der Vertrag fand damals nicht die Billigung des Senats: sieben Stimmen fehlten an der erforderlichen Mehrheit. Grund für die Zurückweisung des Abkommens war letztlich die ablehnende Haltung zahlreicher Senatoren gegenüber der im Vertrag von Versailles enthaltenen Einrichtung des Völkerbundes. Die Opposition gegen diese Institution setzte sich aus verschiedenartigen Elementen zusammen: Feindschaft gegenüber Präsident Wilson, eine scharfe Trennung in zwei politische Lager sowie Ressentiments des Senats, weil kein Senator der amerikanischen Delegation bei den Friedensgesprächen angehörte. Hinzu kam das weitverbreitete Gefühl, die USA seien bei den Verhandlungen über die Einrichtung des Völkerbundes von den Europäern hintergangen worden; es sei daher besser, wenn die Vereinigten Staaten in Zukunft Verwicklungen in europäische Angelegenheiten vermeiden.

Der Rückblick auf den Vertrag von Versailles angesichts von SALT II ist nicht zufällig: Bei aller Verschiedenheit bestehen erstaunliche Gemeinsamkeiten zwischen der politischen Situation von 1919 und jener von 1979. Damals wie heute ging es darum, gewisse Ordnungsprinzipien in eine Welt unabhängiger Nationen einzuführen; ähnlich wie damals Präsident Wilson wird heute Präsident Carter vielfach als träumender Moralist betrachtet; so wie man damals von Präsident Wilsons Idee einer „neuen Freiheit“ (new freedom) bald desillusioniert war, ist man heute von Carters „neuer Moral“ (new morality) enttäuscht. Schließlich: So wie damals Präsident Wilson behauptete, es werde erneut zu weltweiten kriegerischen Auseinandersetzungen kommen, wenn der Senat den Vertrag von Versailles und mit ihm den Beitritt der USA zum Völkerbund nicht billige¹⁾, argu-

mentiert heute Präsident Carter, die Zurückweisung von SALT II durch den Senat wäre ein massiver zerstörerischer Schlag gegen den Weltfrieden²⁾. Über die Berechtigung beider Aussagen, die sich in ihrer Rhetorik gleichen, läßt sich streiten³⁾; jedenfalls kommen auch in ihnen die Parallelen zwischen der Situation von 1919/20 und derjenigen von

Inhalt

Vorbemerkung

- I. Die Mitwirkung des Senats bei der Führung der Außenpolitik: Der politisch-historische Hintergrund
- II. Die Mitwirkung des Senats beim Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge
 1. Sedes materiae
 2. Die Möglichkeiten des Senats neben Zustimmung oder Ablehnung: Untätigkeit, Zurückverweisung, Beifügung von „amendments“, „reservations“, „understandings“
 3. Funktion und Folgen der Zustimmungsmodifikationen
- III. Die Auswirkungen der Senatsentscheidung auf den Präsidenten und den Vertragspartner
- IV. Die Senatsdebatte zu SALT II
 1. Das Verfahren des Senats
 2. Die verschiedenen politischen Zielrichtungen für die Senatsdebatte
 3. Die Situation nach den ersten Senatshearings

1979 zum Ausdruck, die es sich vor Augen zu führen gilt, da nun der amerikanische Senat in die Debatte über SALT II eingetreten ist.

Diese Debatte stellt mit ihrer umfassenden Erörterung außerordentlich komplexer Themen — nationale Sicherheit der USA und ih-

²⁾ Vgl. International Herald Tribune (IHT) vom 11. 5. 1979, S. 1.

³⁾ Immerhin kann man mit gutem Grund anführen, daß die Ablehnung des amerikanischen Beitritts zum Völkerbund durch den Senat zur Schaffung von Bedingungen beigetragen hat, die dann mit zur Entstehung des Zweiten Weltkrieges führten; vgl. James Reston, Will the Senate Remember?, in: IHT vom 12. 3. 1979, S. 4.

¹⁾ Vgl. Denna Frank Fleming, The Treaty Veto of the American Senate, New York/London 1930, S. 129 f. und 151.

rer Alliierten, amerikanisch-sowjetische Beziehungen, Verhalten der Sowjetunion in der übrigen Welt — die letzte und entscheidende Phase des SALT-II-Prozesses dar. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, daß das Vertragswerk am 18. Juni 1979 in Wien unterzeichnet worden ist. Der Vertrag besitzt damit noch keine völkerrechtliche Gültigkeit; er tritt vielmehr erst dann in Kraft, wenn beide Seiten ihn ratifiziert haben⁴⁾.

Hier nun sind wesentliche Unterschiede im Ratifizierungsverfahren der USA und der UdSSR zu beachten: In der Sowjetunion folgt auf die Unterzeichnung des Abkommens durch die politische Führung die Ratifizierung durch das Präsidium des Obersten Sowjet (Art. 121 Ziff. 6 der Verfassung der UdSSR). Da die politische Führung auch im Präsidium des Obersten Sowjet die maßgeblichen Entscheidungen trifft, sind Abschluß- und Ratifizierungskompetenz — politisch gesehen — in einer Stelle vereinigt: bei der Führung des Landes. Formal betrachtet, ist das zwar auch in den USA der Fall. Der Präsident schließt völkerrechtliche Verträge und ratifiziert sie auch. Indessen liegt der wesentliche Unterschied zum sowjetischen Verfahren darin, daß im amerikanischen Ratifizierungsprozeß der Senat eine ausschlaggebende Rolle spielt: Der Präsident kann einen völkerrechtlichen Vertrag nur ratifizieren, wenn der Senat vorher diesem Vertrag zugestimmt hat. Dabei genügt für diese Zustimmung nicht die einfache Mehrheit; erforderlich ist vielmehr ein Quorum von zwei Dritteln der anwesenden Senatoren.

Dem amerikanischen Senat kommen damit beträchtliche Befugnisse bei der Führung der Außenpolitik zu, mag die Wahrnehmung dieser rechtlich gegebenen Möglichkeiten in jüngster Zeit auch stark beeinträchtigt worden sein. Nach amerikanischem Verfassungsrecht hängt es wesentlich vom Senat ab, ob

ein Präsident der Vereinigten Staaten wirksam und glaubhaft nach außen auftreten kann. Dabei ist es das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit im Senat, das den Präsidenten bei Verhandlungen über den Abschluß völkerrechtlicher Verträge stets an zwei Fronten kämpfen läßt: Zum einen sieht er sich dem Verhandlungspartner, also dem jeweiligen ausländischen Staat, gegenüber; zum anderen ist er mit dem Senat und seinen einzelnen Mitgliedern konfrontiert. Nicht selten hat der Präsident bei dieser zweifachen Auseinandersetzung später mehr Mühe mit dem Senat als vorher mit dem jeweiligen ausländischen Staat, was freilich auch eine Stärkung der amerikanischen Verhandlungsposition zur Folge haben kann; insbesondere dann, wenn der Senat seinen Widerstand gegen einen Vertrag bereits während der Verhandlungen erkennen läßt.

Angesichts dieser prekären Lage des Präsidenten stellen sich dieser Untersuchung folgende Fragen:

— Welches ist der politisch-historische Hintergrund dieser bedeutenden Befugnisse des Senats bei der Führung der amerikanischen Außenpolitik?

— Welche Befugnisse hat der Senat im einzelnen; hat er insbesondere anstelle von Ablehnung oder Zustimmung die Möglichkeit, einen Mittelweg einzuschlagen und seine Zustimmung zu qualifizieren, d. h. unter Bedingungen, Vorbehalten, Interpretationen u. ä. zu erklären?

— Welches sind die Bindungswirkungen der Senatsentscheidung für den Präsidenten und für den jeweiligen ausländischen Staat?

— Welche Konsequenzen ergeben sich für die Senatsdebatte zu SALT II? Wie ist das Verfahren im Senat ausgestaltet? Wie sieht die Strategie der verschiedenen politischen Gruppierungen für die Senatsdebatte aus?

I. Die Mitwirkung des Senats bei der Führung der Außenpolitik: Der politisch-historische Hintergrund

Die Mitwirkung des Senats bei der Führung der Außenpolitik und dabei insbesondere seine Beteiligung am Zustandekommen völker-

rechtlicher Verträge gehört von ihren Auswirkungen her zu den am meisten diskutierten Fragen der amerikanischen Verfassungsgeschichte. Die Befugnisse des Senats und die Art ihrer Anwendung waren wiederholt Anlaß zu Kritik und bitteren Bemerkungen⁵⁾.

⁴⁾ Daran ändert auch die erklärte Absicht Präsident Carters nichts, sich im Falle der Ablehnung von SALT II durch den Senat so zu verhalten, als sei der Vertrag ratifiziert. Diese Bekundung Carters bewegt sich mangels rechtlichen Bindungswillens allein im politischen Bereich und ist völkerrechtlich ohne Bedeutung.

⁵⁾ „Die einzelnen Senatoren betrachten das Vorch des Senats offensichtlich als bei weitem wichtiger als die Wohlfahrt des Landes“ (Theodo-

und zwar sowohl wegen der Folgen dieser Machtausübung auf die Führung des Landes⁶⁾ als auch wegen ihrer Auswirkungen auf die jeweiligen Verhandlungspartner der amerikanischen Regierung⁷⁾.

Tiefere Ursache dieser Kritik an den Befugnissen des Senats ist seit jeher die Tatsache, daß die politische Stellung der Senatoren in der amerikanischen Verfassungswirklichkeit prekär ist. Regionale Interessen und Interessen einzelner Staaten, die Zusammensetzung der jeweiligen Wählerschicht, die Forderung einzelner Gruppen, die Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen an ein Entgegenkommen der Administration in innenpolitischen Fragen zu knüpfen — diese und ähnliche Faktoren engen die Entscheidungsfreiheit der Senatoren häufig in einer Weise ein, daß die Senatsmacht zuweilen nicht das wohlverstandene außenpolitische Interesse der USA fördert, sondern dem politischen Fortkommen der einzelnen Senatoren dient, die in politischer und finanzieller Hinsicht auf die Unter-

stützung ihrer Klientel in dem sie entsendenden Bundesstaat angewiesen sind. Es ist daher nicht verwunderlich, daß ein Senator mit Ambitionen die politischen Strömungen innerhalb seines Staates genau verfolgt und die einflußreichen Pressure Groups und ihre Forderungen in sein Kalkül einbezieht. So kann schon die Tatsache, daß der Entwurf eines Vertrages mit einer ausländischen Macht lokal begrenzte Interessen eines amerikanischen Bundesstaates betrifft oder die Empfindlichkeiten einer in diesem Staat besonders starken Minorität berührt, zu spürbarer Opposition eines oder zweier Senatoren führen, die den Vertrag in seiner ursprünglichen Fassung zu Fall bringen kann⁸⁾. Überdies ist es offenbar gegenwärtig gerade für junge Senatoren, die sich noch einen Namen machen müssen, ein wirksames Mittel politischer Profilierung, im Senat gegenüber einem völkerrechtlichen Vertrag hartnäckige Opposition, wenn nicht gar Obstruktion zu betreiben.

Liegen diese Gründe für die prekären Auswirkungen der Senatsmacht auf völkerrechtliche Verträge in den vielfältigen Einflüssen, denen sich die Senatoren ausgesetzt sehen, so ist es gegenwärtig auch die politische Position des Senats an sich, die zu verstärkter Einwirkung dieser Institution führt. Der Kongreß insgesamt sieht sich seit den dreißiger Jahren einer allmählichen Erosion seiner Rechte im System der „checks and balances“ des amerikanischen Verfassungsgefüges durch die Entwicklung der „imperialen Präsidentschaft“ von Franklin Roosevelt bis Lyndon Johnson gegenüber⁹⁾. Während der Administration Nixon/Ford hat er den Versuch begonnen, dieser Erosion Einhalt zu gebieten und in einem noch andauernden Machtkampf mit verfassungspolitischen Dimensionen die Auswüchse der imperialen Präsidentschaft zu beseitigen.

Dieser Versuch hat sich auch und gerade auf dem Gebiet der Außenpolitik ausgewirkt und — wie es immer geschieht, wenn durch

re Roosevelt, zit. bei George H. Haynes, *The Senate and the United States*, Bd. 2, 1960, S. 570). — „Ein Vertrag, der in den Senat gelangt, ist wie ein Stier, der die Arena betritt; niemand kann genau sagen, wie oder wann der letzte Hieb fallen wird, aber eines ist gewiß — er wird die Arena niemals lebend verlassen“ (John Hay, US-Außenminister 1898—1905, zit. ebd.). — „Der Vertrag hat eine unverzeihliche Sünde begangen, indem er sich, durch bloßen Akt der Exekutive, ohne vorheriges Einverständnis des Senats schließen ließ. Er muß entweder ganz und gar abgelehnt oder so geändert werden, daß er den unverkennbaren Stempel des Senats trägt — und damit der Welt die Größe des Senats zeigt“ (Richard Olney, US-Außenminister 1895—1897, zit. ebd.). — Zwar sind diese Sätze alle gefallen, als die Ära der sogenannten imperialen Präsidenten noch nicht angebrochen war. Doch sollte man sich gerade jetzt ihrer erinnern, in einer Zeit, in der sich der Senat als Reaktion auf die verschiedenen Ausprägungen der „Imperial Presidency“, seiner Befugnisse wieder bewußt wird.

⁶⁾ Vgl. R. Earl McClendon, *Origin of the Two-Thirds Rule in Senate Action upon Treaties*, in: *The American Historical Review*, Vol. 36, No. 4 (Juli 1931), S. 768.

⁷⁾ „Wenn es um den Abschluß von Verträgen geht, so ist es keine Frage, daß unter den großen Nationen der Welt die Vereinigten Staaten diejenigen sind, mit denen am schwierigsten umzugehen ist...“ (so Haynes, *The Senate*, S. 651). Ähnlich heute angesichts der Senatsdebatte zu SALT II Genrich Trofimenko (Leiter der außenpolitischen Abteilung des Nordamerika-Instituts der sowjetischen Akademie der Wissenschaften): „Es ist immer noch nicht klar, wer genau für die Vereinigten Staaten sprechen kann, wenn es um internationale Beziehungen geht. Im Zeitalter strategischer Nuklearwaffen ... ist das beileibe keine Frage von lediglich akademischer Bedeutung.“ Vgl. *New York Times* (NYT) vom 13. 7. 1979, S. 25.

⁸⁾ Vgl. in jüngster Zeit die Behandlung des Panamakanalvertrages im Senat und die beherrschende Opposition des Junior-Senators von Arizona, de Concini; dazu J. M. Destler, *Treaty Troubles: Versailles in Reverse*, in: *Foreign Policy*, No. 33 (Winter 1978/79), S. 45 ff. Ähnliches geschieht bisweilen bei Haushaltsentscheidungen über Gelder, die ausländische Empfänger betreffen (Beispiel: Die Opposition von Senator Sarbanes in der Frage des Türkei-Embargos).

⁹⁾ Vgl. Harvey G. Zeidenstein, *The Reassertion of Congressional Power: New Curbs on the President*, in: *Political Science Quarterly*, Vol. 93, No. 3 (Herbst 1978), S. 393; Destler, *Treaty Troubles*, S. 52 ff.

Nichtgebrauch verlorengegangene Rechte wiedergewonnen werden sollen — zu einer Überbetonung der Kongreßmacht bis hin zu

einem Ausnützen formell gegebener Befugnisse im Widerspruch zum außenpolitischen Interesse der USA geführt¹⁰⁾.

II. Die Mitwirkung des Senats beim Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge

1. Sedes materiae

Die Befugnisse des Senats beim Abschluß von Verträgen mit ausländischen Staaten beruhen auf Art. 2, Abschnitt 2, Absatz 2, Satz 1 der amerikanischen Verfassung: „Er [der Präsident] hat das Recht, auf Anraten und mit Zustimmung des Senats Verträge zu schließen, vorausgesetzt, zwei Drittel der anwesenden Senatoren stimmen zu.“ Mit dieser Vorschrift und insbesondere ihrer Statuierung einer Zweidrittelmehrheit anstelle einer einfachen Mehrheit räumt die Verfassung einer Minderheit Möglichkeiten ein, die nach Art und Auswirkungen kaum zu überschätzen sind. Dies gilt um so mehr, als die USA ein Staat sind, in dem Minderheiten verschiedener Art einen Einfluß haben wie sonst wohl in keinem anderen Land der Welt.

Die Bestimmung ist zunächst sowohl Ausprägung der Idee von den „checks and balances“ im amerikanischen Verfassungsgefüge als auch Folge der Tatsache, daß es zur Zeit der Abfassung der Konstitution nur natürlich war, den Senat — der damals gleichsam als Gesandtenversammlung erschien¹¹⁾, zusammengesetzt aus Repräsentanten der Mitgliedstaaten — beim Vertragsschluß mit anderen

Staaten zu beteiligen. Die Vorschrift ist mit ihrer Forderung der Zweidrittelmehrheit indessen nicht, wie das offenbar weithin angenommen wird¹²⁾, Ausdruck der Überlegung, daß weder Präsident noch Kongreß allein im Besitze der politischen Weisheit sind. Das System der „checks and balances“ beruht zwar in der Tat auf einer solchen Erwägung. Doch erfordert dieser Grundgedanke der amerikanischen Verfassung nicht unbedingt die Statuierung gerade einer Zweidrittelmehrheit des als Gegengewicht zum Präsidenten verstandenen Senats beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge. Vielmehr hätte die Festlegung einer einfachen Mehrheit genügt, um die Rechte des Senats innerhalb des amerikanischen Verfassungsgefüges zu wahren.

Die amerikanische Verfassungsgeschichte zeigt denn auch, daß es keineswegs der Gedanke von „checks and balances“ war, der zu der Festlegung einer Zweidrittelmehrheit geführt hat, sondern handfeste wirtschaftliche Interessen zweier Minderheiten¹³⁾. So hatte im Jahre 1786 der damalige Kongreß mit den Stimmen von sieben Nordstaaten gegen das Votum von fünf Südstaaten beschlossen, den Außenminister der Konföderation zu ermächtigen, das bisher in Anspruch genommene amerikanische Recht auf Befahrung des — damals teilweise spanischer Hoheit unterstehenden — Mississippis mit Handelsschiffen als Gegenleistung für die Bereitschaft Spaniens zum Abschluß eines Handelsvertrages mit der Konföderation aufzugeben. Von dieser Ermächtigung wurde zwar kein Gebrauch gemacht; dennoch schärfte die Abstimmungsniederlage bei den Südstaaten das Bewußtsein für die Gefahr, bei Abschluß von Verträgen mit ausländischen Nationen durch die Nordstaaten majorisiert zu werden. Die Neu-England-Staaten auf der anderen Seite waren ebenfalls besorgt: Sie befürchteten, daß die mittleren und südlichen Staaten sich zusam-

¹⁰⁾ Man denke etwa daran, daß bei der Debatte des Panamakanalvertrages durch den Senat der panamesische Präsident Torrijos angesichts der bis zuletzt aufrechterhaltenen Einwände des Senators de Concini drauf und dran war, seinem Land in einem spektakulären Fernsehauftritt die Unzumutbarkeit dieser Einwände vor Augen zu führen (vgl. Destler, *Treaty Troubles*, S. 54). Damals gelang es Präsident Carter in letzter Minute, Präsident Torrijos davon abzuhalten. Nachdem der Führer der demokratischen Senatsmehrheit, Senator Byrd, durch direkte Verhandlungen mit Regierungsvertretern Panamas vermittelnd eingegriffen hatte (vgl. *The Washington Post* [Wash. P.] vom 18. 4. 1978), fand der Vertrag schließlich die erforderliche Mehrheit im Senat. Die heute in der amerikanischen Öffentlichkeit im Rückblick auf den Panamakanalvertrag mit Hinsicht auf die Zustimmung des Senats zu SALT II gemachten Äußerungen („Breznev ist nicht Torrijos“) sind im übrigen wenig geeignet, Panama oder andere Staaten in Zukunft für Einwände des Senats beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge geneigter zu stimmen.

¹¹⁾ Vgl. Elmer Plischke, *Conduct of American Diplomacy*, New York 1951, S. 283.

¹²⁾ Vgl. beispielsweise Karl H. Kahrs, *US-Außenpolitik: Präsident und Kongreß*, in: *Außenpolitik*, Vol. 27, No. 3 (1976), S. 257.

¹³⁾ Vgl. dazu im folgenden McClendon, a. a. O. S. 768 ff., und Harold H. Sprout, *The Storm Center in Treaty-Making*, in: *The American Scholar*, Vol. 7 (1938), S. 214.

mentun könnten, um in einem Vertrag mit Großbritannien die amerikanischen Ansprüche auf freie Ausübung der Fischerei in den Fanggründen um Neufundland als Gegenleistung für britische Konzessionen aufzugeben. Beide Interessengruppen hatten damit die Furcht gemeinsam, durch einen mit einfacher Mehrheit beschlossenen Vertrag mit einem ausländischen Staat um ihre jeweiligen Rechte gebracht zu werden.

Um dies auszuschließen und beide Minderheiten zu schützen, wurde 1787, als man die Befugnis zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge auf den Präsidenten übertrug, eine Zweidrittelmehrheit im Senat als Voraussetzung für die Ratifikation derartiger Verträge festgesetzt. Der Antrag, die einfache Mehrheit dafür genügen zu lassen, wurde denkbar knapp abgelehnt¹⁴⁾. Artikel 2 Abschn. 2 Abs. 2 der amerikanischen Verfassung ist damit zwar in der Tat Ausprägung des Minderheitenschutzes; das in der Bestimmung geforderte Quorum von zwei Dritteln der Senatoren ist indessen eher zufällige Folge der seinerzeit herrschenden Mehrheitsverhältnisse angesichts einer bestimmten Interessen- und Machtkonstellation.

2. Die Möglichkeiten des Senats neben Zustimmung oder Ablehnung: Untätigkeit, Zurückverweisung, Beifügung von „amendments“, „reservations“, „understandings“

Legt der Präsident dem Senat einen Vertrag als zustimmungsbedürftig vor¹⁵⁾, so hat dieser für sein Verhalten neben Zustimmung oder Ablehnung noch drei weitere Möglichkeiten¹⁶⁾. Er kann zum einen die ausdrückli-

che Ablehnung des vorgelegten Vertrages vermeiden und ihn dennoch scheitern lassen, nämlich durch schlichte Untätigkeit, indem die Vorlage entweder nicht zur Abstimmung gebracht oder im zuständigen Ausschuß blockiert wird. Zum zweiten kann der Senat den Vertrag an den Präsidenten mit der Maßgabe zurückverweisen, in erneute Verhandlungen mit dem jeweiligen ausländischen Staate einzutreten¹⁷⁾. Mit dieser Zurückverweisung (recommitment) verbunden werden können Richtlinien des Senats, in denen er die ihm erstrebenswert erscheinenden Verhandlungsziele festlegt. Schließlich hat der Senat die Möglichkeit, die Zustimmung zu dem vorgelegten Vertrag nicht unbedingt, sondern unter gewissen Voraussetzungen, Vorbehalten, Auflagen und Interpretationen zu erklären. Dies geschieht in der Regel dann, wenn das fragliche Abkommen dem Senat im großen und ganzen als billigenswert erscheint und nur Einzelfragen oder gewisse Auswirkungen der Übereinkunft auf Ablehnung stoßen. Die Zustimmung des Senats kann in diesem Fall unter der Bedingung erklärt werden, daß die nicht genehmen Regelungen bzw. Auswirkungen des Vertrages im Sinne des Senats modifiziert werden.

Zur Modifikation seiner Zustimmung steht dem Senat eine letztlich unbegrenzte Zahl von Optionen offen: Da die Geschäftsordnung des Senats (Rules of the Senate) für die modifizierte Zustimmung weder Definitionen noch Beschränkungen enthält, ist der Senat frei, in seine Zustimmungsresolution aufzunehmen, was immer er für notwendig erachtet¹⁸⁾. Die wichtigsten Arten von Modifikationen werden herkömmlicherweise wie folgt unterschieden:

- „amendments“ (Zusätze),
- „reservations“ (Vorbehalte),
- „understandings“ und „interpretations“ (Verständniserklärungen, Auslegungen)¹⁹⁾.

„Amendments“ sind die von ihrer Wirkung her stärksten Beifügungen des Senats zu einem völkerrechtlichen Vertrag. Sie verändern den Inhalt des jeweiligen Abkommens, indem entweder sein Wortlaut modifiziert wird oder Zusätze zum Vertragstext gemacht werden.

¹⁷⁾ Vgl. Floyd M. Riddick, *Senate Procedure*, Washington 1974, S. 829.

¹⁸⁾ Vgl. *Role of the Senate*, S. 3.

¹⁹⁾ Bisweilen wird jede Modifikation der Senatszustimmung als „amendment“ oder „reservation“ bezeichnet. Dem soll hier nicht gefolgt werden; „amendments“, „reservations“, „understandings“ und ähnliche Erklärungen des Senats werden vielmehr im folgenden „Modifikationen“ oder „Beifügungen“ genannt.

¹⁴⁾ Vgl. Plischke, *Conduct*, S. 283.

¹⁵⁾ Was er tun muß, sofern es sich um einen Vertrag (treaty) handelt. Ist die Abmachung mit dem ausländischen Staat dagegen ein „executive agreement“, so bedarf es entweder überhaupt keiner Vorlage, nämlich bei „presidential executive agreements“, die der Präsident aus eigenem Recht eingeht, oder es bedarf zwar — bei „congressional executive agreements“ — einer Zuleitung an beide Häuser des Kongresses, doch ist dort für ihre Billigung die einfache Mehrheit ausreichend. Die Abgrenzung von „treaties“ und „congressional executive agreements“ ist schwierig; vgl. Ernst Fraenkel, *Das amerikanische Regierungssystem*, 3. Aufl., Opladen 1976, S. 290. Verschiedene US-Administrationen haben dies vor allem nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges ausgenutzt und „treaties“ als „executive agreements“ deklariert; die Verträge sind so der an sich notwendigen Zweidrittelmehrheit im Senat entzogen worden; vgl. Kahrs, *US-Außenpolitik*, S. 258.

¹⁶⁾ Vgl. Plischke, *Conduct*, S. 287; *The Role of the Senate in Treaty Ratification. A Staff Memorandum to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, Committee Print, Washington 1977, S. 3 ff.* (künftig als „Role of the Senate“ zitiert).

Der Senat zeigt damit an, daß seine Zustimmung zu dem vorgelegten Vertrag nur unter der Bedingung gegeben wird, daß die mit den „amendments“ geforderten Änderungen des Abkommens vorgenommen werden. Oder anders gesehen: Der Senat lehnt durch Beifügung von „amendments“ die Billigung des fraglichen Abkommens in der vom Präsidenten vorgelegten Gestalt ab, gibt aber zu verstehen, daß ein nach seinen Vorstellungen revidierter Vertrag mit seiner Zustimmung rechnen kann, die im voraus erklärt wird.

Unter „reservation“ versteht man in den USA eine formelle Erklärung, die sich auf den gesamten Vertrag oder einen Teil beziehen kann und in welcher der Senat, ohne textliche Änderungen der Vereinbarung zu verlangen, durch Begrenzung, Qualifikation oder Hinzufügung von Bedingungen anzeigt, daß die aus dem Abkommen fließenden Verpflichtungen für die Vereinigten Staaten nur limitiert oder modifiziert gelten sollen. Mit diesem Inhalt bedeuten „reservations“ regelmäßig ein Abgehen von den völkerrechtlichen Verpflichtungen, welche die USA aus dem abgeschlossenen Vertrag treffen; sie sind damit von ihrer Wirkung her gesehen identisch mit „amendments“. Der Unterschied zwischen beiden Formen von Beifügungen besteht darin, daß „amendments“ wegen ihrer textlich-inhaltlichen Abänderungen des Vertrages zwingend Neuverhandlungen erfordern, während man es bei „reservations“, weil sie den Vertrag zwar inhaltlich, aber nicht textlich modifizieren, dem ausländischen Staat überlassen kann, zustimmend oder ablehnend auf die jeweilige „reservation“ zu reagieren. Die Beifügung von „reservations“ ist damit die einfachere und gleichsam elegantere Lösung, wenn der Senat die vertraglichen Verpflichtungen der USA aus dem jeweiligen Vertrag ändern will.

Die „understandings“ oder „interpretations“ sind die schwächste Art der modifizierten Zustimmung. In ihnen bringt der Senat zum Ausdruck, wie er den Inhalt des vorgelegten Vertrages versteht. Die Mitteilung dieser Interpretation an den Vertragspartner wird dem Präsidenten teilweise zur Pflicht gemacht; bisweilen wird darauf nicht bestanden. Die Einordnung dieser auch „interpretative resolutions“ genannten Senatsentschlüssen unter das Institut der „understandings“ ist dabei nicht immer ganz zweifelsfrei; die Grenze zu den „reservations“ ist fließend. Als Kriterium kann dienen, ob die Interpretation der jeweiligen Vertragsbestimmung durch den Senat zumindest möglich, also vom Text gedeckt ist — dann „understanding“ —

oder ob der Senat den Vorschriften eine von Wortlaut und Sinn abweichende Richtung gibt — dann „reservation“.

Neben den drei genannten Arten von Zustimmungsmodifikationen gibt es noch eine große Zahl anderer Beifügungen. Genannt seien hier nur „declarations“, „statements“, „clarifications“, „explanations“, „recommendations“. Wie diese Beifügungen rechtlich einzuordnen sind, hängt vom Einzelfall und von der Zielrichtung dieser Erklärungen ab. Da der Senat die Modifikationen seiner Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Vertrag häufig nicht korrekt bezeichnet, kann es sich ergeben, daß die von ihm „declarations“, „clarifications“ usw. genannten Beifügungen in Wirklichkeit „amendments“, „reservations“ oder „understandings“ sind. Es kann aber auch sein, daß es sich dabei um bloße Absichtserklärungen oder Empfehlungen des Senats oder um eine Erläuterung seiner Zustimmungsrésolution handelt. In diesem Fall käme den Beifügungen in aller Regel keine für die Ratifikation des Vertrages relevante rechtliche Bedeutung zu²⁰⁾.

Von der Zielrichtung der Zustimmungsmodifikationen her ist noch wie folgt zu differenzieren: „Amendments“ und „reservations“ beziehen sich unmittelbar auf die aus dem jeweiligen Vertrag fließenden Rechte der USA und/oder des Vertragspartners (Beifügungen mit Außenwirkung). „Understandings“ sowie „declarations“, „statements“ u. ä. haben vielfach ebenfalls diesen Inhalt; es kommt aber auch vor, daß diese Modifikationen allein inneramerikanische Implikationen des fraglichen Abkommens betreffen, welche die Administration nach dem Willen des Senats, wie er in den Beifügungen seinen Ausdruck findet, in bestimmter Weise behandeln soll (Beifügungen mit Innenwirkung)²¹⁾. Mit die-

²⁰⁾ Wie die vom Senat beschlossenen Beifügungen rechtlich einzuordnen sind, hat der Präsident durch Auslegung zu ermitteln. Dabei ist er an den erklärten Willen des Senats gebunden: Hat der Senat explizit oder implizit die Beifügung von „amendments“ oder „reservations“ beabsichtigt, so kann der Präsident diese Beifügungen nicht durch Auslegung in schwächere Modifikationen verwandeln, die den Vertrag nicht gefährden würden. Anders zu handeln hieße einen Verfassungskonflikt heraufzubeschwören.

²¹⁾ In den USA selbst wird ebenfalls zwischen beiden Gattungen von Zustimmungsmodifikationen des Senats unterschieden, wenn auch eher beiläufig und ohne die hier gewählte Systematik und Bezeichnungsweise (vgl. Louis Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*, Mineola/New York 1972, S. 134 ff.). Überhaupt ist die Systematik der Zustimmungsmodifikationen in der amerikanischen Literatur wenig entwickelt, von der völlig uneinheitlichen Bezeichnungsweise ganz zu

sem Ziel sind solche Arten von Zustimmungsmodifikationen für die Exekutive zwar durchaus von Bedeutung; sie stellen jedoch, weil sie die völkerrechtlichen Verpflichtungen der USA unberührt lassen, kein ernsthaftes Hindernis für den Fortgang des Ratifizierungsprozesses dar.

3. Funktion und Folgen der Zustimmungsmodifikationen

Die Bedeutung der aus der Mitte des Senats vorgeschlagenen Modifikationen²²⁾ besteht zum einen darin, daß für ihre Aufnahme in die Zustimmungsresolution des Senats die einfache Mehrheit genügt²³⁾. Erst für die

schweigen. — Zu den hier so genannten Beifügungen mit Innenwirkung an dieser Stelle nur folgendes: Wie diese Modifikationen zu definieren sind und wie weit sie gehen dürfen, ist eine Frage, die im amerikanischen Verfassungsrecht, soweit ersichtlich, noch keine ausreichende Antwort gefunden hat. Von ihrer Zielrichtung her sind diese Arten von Beifügungen oftmals Verständniserklärungen, die der Senat zu den Auswirkungen des jeweiligen völkerrechtlichen Vertrages auf die Rechte der Exekutive im Verhältnis zum Kongreß oder auf die Rechte des Bundes im Verhältnis zu den einzelnen Bundesstaaten abgibt; bisweilen handelt es sich um Auflagen, an deren Vollzug der Senat seine Zustimmung zu dem fraglichen Abkommen knüpft. Dabei ist Inhalt der Auflage ein bestimmtes Verhalten des Präsidenten, das im weitesten Sinne inneramerikanische Konsequenzen der Übereinkunft betrifft und in gewissem Sachzusammenhang (strittig, vgl. Henkin, S. 135 f.) mit der Vertragsmaterie stehen muß. Zielrichtung einer Beifügung mit Innenwirkung kann auch ein genau festgelegtes Vorgehen der Regierung in Hinsicht auf den vorgelegten Vertrag sein. Der Senat kann etwa seine Zustimmung an die Auflage knüpfen, den Vertrag beim Eintritt gewisser Umstände zu kündigen oder das Abkommen nach seinem Auslaufen nicht zu verlängern.

Abzugrenzen sind Modifikationen dieses Inhalts auf der einen Seite von dem politischen Tauschhandel (bargaining) zwischen Senat und Präsident, in dem die Zustimmung des Senats zu einem völkerrechtlichen Vertrag durch gewisse Zusagen des Präsidenten erkaufte wird, ohne daß dies einen rechtlich faßbaren Ausdruck im Zustimmungsverfahren findet, und auf der anderen Seite von Senatsresolutionen (Sense of the Senate), die aus Anlaß der Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Vertrag vom Senat beschlossen werden und dem Präsidenten, etwa in Hinsicht auf künftige Verträge gleicher Art, ein bestimmtes politisches Vorgehen empfehlen, worauf sich dieser — ohne rechtlich an eine solche Resolution gebunden zu sein — politisch in aller Regel entsprechend verhalten wird.

²²⁾ Das Verfahren sowohl hinsichtlich der Modifikationen als auch hinsichtlich der Zustimmung als solcher wird weiter unten (IV, 1) am Beispiel der Debatte zu SALT II erläutert.

²³⁾ Vgl. Plischke, *Conduct*, S. 289; Green Haywood Hackworth, *Digest of International Law*, Bd. 5, Washington 1943, S. 62; *Role of the Senate*, S. 3.

Verabschiedung der Zustimmungsresolution als solcher, mag sie durch Beifügungen modifiziert oder unbedingt sein, ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Senatoren erforderlich. Diese formale Vereinfachung bei der Durchsetzung von Modifikationen zu einem dem Senat vom Präsidenten vorgelegten Vertrag ist einerseits geeignet, dem Abkommen dadurch die notwendige Zweidrittelmehrheit zu verschaffen, daß sie die Bildung einer Koalition zwischen vorbehaltlosen Befürwortern der Übereinkunft mit ihren moderaten Gegnern ermöglicht, deren Bedenken — eben durch den Einschluß von Modifikationen in die Zustimmungsresolution — ausgeräumt worden sind. Die Beifügung von Modifikationen kann indessen auch den entgegengesetzten Effekt haben, dann nämlich, wenn sich unbedingte Gegner des Vertrages mit unbedingten Befürwortern des Abkommens zu seiner gemeinsamen Ablehnung zusammenfinden. Diese Situation ist nur scheinbar paradox; sie wird eintreten, wenn die unbedingten Befürworter des Vertrages seinen Sinn durch die Beifügung von Modifikationen als verwässert oder gar in sein Gegenteil verkehrt ansehen²⁴⁾.

Zwischen diesen beiden Extremfällen ist eine große Zahl von Abstufungen denkbar. So können bei der Durchsetzung von Beifügungen jeweils wechselnde Ad-hoc-Koalitionen entstehen; und bei der Endabstimmung über die durch Beifügungen modifizierte Zustimmungsresolution kann es geschehen, daß der vorgelegte Vertrag auf eine Opposition stößt, die aus einer Gemengelage unterschiedlichster Auffassungen besteht: Unbedingte Gegner, unbedingte Befürworter, denen die Beifügungen zu weit gehen, moderate Gegner, denen die Beifügungen immer noch als zu schwach erscheinen, gemäßigte Befürworter oder Gegner, denen das als Gegenleistung für die Zustimmung zugesagte künftige Verhalten der Administration²⁵⁾ in innen- wie außenpolitischen Belangen unzureichend erscheint, sowie solche Senatoren, die unabhängig von ihrer Haltung den Vertrag aus Gründen innenpolitischer Profilierung ablehnen, können zusammen sehr leicht ein Drittel der Stimmen ausmachen und den Vertrag zu Fall bringen. Eine solche Situation ist zwar selten denkbar;

²⁴⁾ Dies war der Fall bei der Abstimmung über den Vertrag von Versailles. Unbedingte Gegner des Abkommens stimmten gemeinsam mit denjenigen unbedingten Befürwortern der Übereinkunft, denen die von der einfachen Mehrheit des Senats durchgesetzten „reservations“ zu weit gingen; vgl. Destler, *Treaty Troubles*, S. 45.

²⁵⁾ Vgl. Anmerkung 21 (zweiter Absatz).

sie wird nur eintreten, wenn der vorgelegte Vertrag die höchsten Interessen der Nation betrifft. Ist dies indessen der Fall — und so verhält es sich heute bei SALT II wie damals beim Vertrag von Versailles —, so bedarf es

außerordentlicher und gleichzeitig äußerst subtiler Anstrengungen der Administration, um im Senat die notwendige Zweidrittelmehrheit für das fragliche Vertragswerk zu finden.

III. Die Auswirkungen der Senatsentschließung auf den Präsidenten und den Vertragspartner

Was die Bindungswirkungen der jeweiligen Senatsentschließung auf den Präsidenten betrifft, so sind die Rechtsfolgen in dem Fall eindeutig, daß der Senat die Zustimmung zu dem vorgelegten Vertrag verweigert: Der Präsident kann das Abkommen nicht ratifizieren. Dasselbe gilt, wenn der Senat den Vertrag zur Neuverhandlung zurückverweist, wobei es im Ermessen des Präsidenten liegt, ob er dieser Anregung folgt oder nicht. Erklärt der Senat hingegen, unbedingte oder mit Modifikationen, seine Zustimmung zu dem fraglichen Abkommen, so ist der Präsident nicht gebunden. Er kann den Vertrag ratifizieren, braucht es aber nicht. Hat der Senat seine Zustimmung unter Beifügungen erklärt, die dem Präsidenten als unannehmbar erscheinen, so hat dieser die Möglichkeit, die Frage der Ratifizierung zunächst auszusetzen; er kann das Abkommen dann zum zweiten Mal dem Senat vorlegen, der, gegebenenfalls im Lichte neuer Erkenntnisse, nochmals beraten und entscheiden muß. Entschließt sich der Präsident, einen vom Senat nur mit Modifikationen gebilligten Vertrag zu ratifizieren, ist er verpflichtet, die vom Senat gemachten Beifügungen zu beachten²⁶⁾. Dabei gilt folgendes: Bei „understandings“ oder „interpretations“ des Senats kann der Präsident den Vertrag ratifizieren, wobei es vom Inhalt der Senatsentschließung abhängt, ob diese Modifikationen in das Ratifikationsdokument aufzunehmen sind oder nicht²⁷⁾. Enthält die Entschließung des Senats „reservations“ und/oder „amendments“, so kann der Präsident das Abkommen nur ratifizieren, wenn es in-

haltlich den vom Senat geforderten Modifikationen entspricht.

Damit stellt sich die Frage nach den Auswirkungen von „reservations“ und „amendments“ auf den Partner des jeweiligen völkerrechtlichen Vertrages. Diese Auswirkungen sind gravierend, weil beide Arten von Beifügungen rechtlich gesehen Änderungen des bereits unterzeichneten Abkommens sind, sei es, daß sie — wie die „amendments“ — textliche und damit inhaltliche Änderungen des Vertrages bedeuten, sei es, daß sie — wie die „reservations“ — den Vorbehalt von Rechten darstellen, die mit dem Inhalt des Vertrages nicht in Einklang stehen. Würde der Präsident den jeweiligen Vertrag unter Berücksichtigung dieser Änderungen ratifizieren, indem er die vom Senat geforderten „amendments“ und/oder „reservations“ in das Ratifikationsdokument aufnimmt, so würde das bedeuten, daß trotz der Unterzeichnung des Abkommens durch beide Parteien eine Einigung über den Abschluß des fraglichen Vertrages nicht zustande gekommen ist. Der die Beifügungen des Senats berücksichtigende Ratifikationsakt des Präsidenten hätte daher nicht die Inkraftsetzung dieses Vertrages zur Folge; völkerrechtlich wäre er allenfalls als Ablehnung des Vertragsangebots der Gegenseite mit der gleichzeitigen Offerte zum Abschluß eines neuen Vertrages zu werten, der die durch den Senat veranlaßten Änderungen einschloße²⁸⁾.

Dabei wäre wiederum zwischen „amendments“ und „reservations“ zu unterscheiden. Die Zustimmung des Senats zu einem vorgelegten Vertrag unter Beifügung von „amendments“ ist gleichbedeutend mit einem Auftrag an den Präsidenten, in erneute Vertragsverhandlungen einzutreten. Der Partner des fraglichen Abkommens, d. h. der jeweilige ausländische Staat, sähe sich damit zu einer Reaktion gezwungen: Er müßte erklären, ob er zu erneuten Verhandlungen bereit ist oder nicht. Die Beifügung von „reservations“

²⁶⁾ Das betrifft auch die Modifikationen mit bloßer Innenwirkung (vgl. Anm. 21): Der Präsident ist in diesen Fällen gehalten, die vom Senat geforderten Handlungen vorzunehmen oder dessen Verständniserklärungen zu beachten.

²⁷⁾ Das US-Außenministerium hat es sich zur Vermeidung von Unklarheiten zur Regel gemacht, sämtliche vom Senat in seine Zustimmungsvollmacht aufgenommenen Beifügungen in das Ratifikationsinstrument einzuschließen, unabhängig davon, wie diese Modifikationen vom Senat bezeichnet worden sind bzw. welchen Zweck der Senat mit ihnen beabsichtigt hat. Vgl. *Role of the Senate*, S. 12.

²⁸⁾ Vgl. Alfred Verdross/Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht*, Berlin 1976, S. 372.

bringt dagegen diese Notwendigkeit nicht in jedem Fall mit sich. Der Vertragspartner kann die amerikanischen Vorbehalte ausdrücklich akzeptieren oder sich darauf beschränken, diese Vorbehalte konkludent anzunehmen, wodurch er sein Einverständnis mit dem veränderten Inhalt des Vertrages erklärt. Eine schriftliche Fixierung ist angesichts der Formfreiheit des Völkerrechts²⁹⁾ nicht notwendig.

Der jeweilige ausländische Staat kann indessen die amerikanischen Vorbehalte auch ausdrücklich zurückweisen. Dadurch entstünde ein offener Dissens: Die Vertragspartner wären sich der Tatsache bewußt, daß hinsichtlich der von den Vorbehalten erfaßten Teile des Abkommens kein gemeinsamer Geltungswille besteht. Sofern dieser Dissens wesentliche Vertragsinhalte betrifft, wäre Rechtsfolge die Nichtigkeit der gesamten Vereinbarung. Die Vertragsparteien können aber auch am Vertrag festhalten, etwa indem sie durch seine Ratifikation zu erkennen geben, daß sie trotz beigefügter Vorbehalte der USA und ihrer Zurückweisung durch die andere Seite Interesse an der Inkraftsetzung der übrigen Vertragsbestimmungen haben, über die Einigkeit besteht.

In der Senatsdebatte zu SALT II kulminieren alle die Probleme, die sich seit Bestehen der USA immer wieder daraus ergeben haben, daß der Senat der Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages mit einer Zweidrittelmehrheit seiner anwesenden Mitglieder zustimmen muß. Insbesondere die Befugnis des Senats, seine Zustimmung mit Modifikationen zu erklären und SALT II damit inhaltlich zu verändern, gewinnt angesichts der Bedeutung dieses Vertrages geradezu weltpolitische Dimensionen. Dem entspricht es, daß Verfahrensfragen, die man bisher vernachlässigen zu können glaubte, zu entscheidenden Weichenstellungen in der Senatsdebatte führen können und geeignet erscheinen, das Schicksal von SALT II maßgeblich zu beeinflussen. Angesichts dieser Perspektive gilt es, die Prozedur des Senats zu SALT II näher zu betrachten und danach eine Antwort auf die Frage zu geben, welche Strategie die Protagonisten der SALT-II-Debatte im Senat verfolgen.

²⁹⁾ Vgl. Verdross/Simma, ebd., S. 351 f.

Noch komplizierter würde die Lage, wenn der jeweilige ausländische Staat unabhängig davon, wie er auf die amerikanischen „reservations“ reagiert, seinerseits Vorbehalte anmeldet und nur unter deren Beifügung zur Ratifikation bereit ist. Im Ergebnis würde diese Reaktion wahrscheinlich das Ende des Vertrages bedeuten, sofern die amerikanischen „reservations“ wesentliche Punkte des Abkommens betreffen und die Gegenseite mit entsprechenden Vorbehalten antwortet. Hier ließe sich auch kaum mit der Rechtsfigur des bewußt in Kauf genommenen offenen Dissenses helfen: Der Vertrag wäre durch die beiderseitigen Vorbehalte derart ausgehöhlt, daß er als seiner Substanz beraubt erschiene und keine Seite mehr ein Interesse an der Inkraftsetzung der übrigen Teile der Vereinbarung hätte: Neuverhandlungen wären unumgänglich.

„Amendments“ und „reservations“, vom Senat in einer Zustimmungsresolution zu einem völkerrechtlichen Vertrag beschlossen, versetzen den Präsidenten somit in eine schwierige Lage, die nachgerade ausweglos wird, wenn die vom Senat geforderten Modifikationen des Abkommens für den jeweiligen ausländischen Staat nicht akzeptabel sind.

IV. Die Senatsdebatte zu SALT II

1. Das Verfahren des Senats

Nach der Unterzeichnung von SALT II ist der Vertrag dem Senat zugeleitet worden, der das Abkommen nach einer formalen ersten Lesung an das „Committee on Foreign Relations“ (Auswärtiger Ausschuß) überwiesen hat. Dieser Ausschuß hat am 9. Juli 1979 mit seinen Hearings begonnen³⁰⁾, in denen die namhaftesten Experten ihre Auffassung zu dem Vertragswerk äußern. Parallel dazu hält auch das „Committee on Armed Services“ (Verteidigungsausschuß) Hearings ab. Das Recht, dem Senat zu berichten und eine Empfehlung für dessen Entscheidung auszusprechen, steht indessen allein dem Auswärtigen Ausschuß zu³¹⁾.

Die Empfehlung, die der Auswärtige Ausschuß am Schluß seiner Beratungen mit seinem Bericht an den Senat verbindet, kann vierfacher Art sein: Ablehnung, Zurückver-

³⁰⁾ Die Hearings sind wegen der Sommerpause des Senats (3. August bis 5. September) unterbrochen worden.

³¹⁾ In der Praxis berichtet allerdings auch der Verteidigungsausschuß an den Senat.

weisung des Vertrages an den Präsidenten zu Neuverhandlungen mit der Sowjetunion, Zustimmung, modifizierte Zustimmung. Was die letzte Möglichkeit — Empfehlung einer modifizierten Zustimmung — betrifft, so können die Mitglieder des Ausschusses während der gesamten Dauer seiner Beratungen sämtliche Arten von Beifügungen zu SALT II beantragen, über deren Annahme vom Auswärtigen Ausschuß mit einfacher Mehrheit beschlossen wird.

Dabei kommt hier die Tatsache zum Tragen, daß der Auswärtige Ausschuß sich in seinen Beratungen zu SALT II mit zwei Gegenständen befaßt: dem Vertrag selbst und der Zustimmungsresolution, in deren Gestalt der Senat gemäß Rule XXXVII. 1 seine Zustimmung zu fassen hat. Je nachdem, welchen Beratungsgegenstand sie betreffen, unterscheiden sich die Beifügungen des Auswärtigen Ausschusses. „Amendments“ berühren allein den Vertrag: Mit ihrer Verabschiedung empfiehlt der Ausschuß die Billigung des Vertragstextes nicht in der vom Präsidenten vorgelegten Gestalt, sondern mit dem Inhalt, den er durch die „amendments“ des Ausschusses gefunden hat. „Reservations“ sowie „understandings“ und ähnliche Beifügungen beziehen sich auf die Zustimmungsresolution des Senats: Mit ihnen empfiehlt der Auswärtige Ausschuß dem Senat, dem Abkommen nur mit den von ihm beschlossenen Vorbehalten, Interpretationen und sonstigen Erklärungen zuzustimmen.

Nachdem der Bericht des Auswärtigen Ausschusses mit der jeweiligen Empfehlung dem Senat zugeleitet worden ist, folgt dort eine formale zweite Lesung. Damit befindet sich SALT II vor dem Senatsplenum, wo in Verbindung mit der dritten Lesung die eigentliche Debatte über das Vertragswerk stattfindet³²⁾. Sie wird voraussichtlich im Oktober 1979 beginnen. In ihrem Rahmen werden

³²⁾ Nach seiner Geschäftsordnung konstituiert sich der Senat an sich zunächst als sogenanntes „Committee of the Whole“, d. h. als Ausschuß, dem alle Senatoren angehören und in dem der Vertrag Artikel für Artikel behandelt werden muß. Erst nach den sehr zeitraubenden Beratungen des „Committee of the Whole“ gelangt das Abkommen vor das Senatsplenum im engeren Sinn. Die in Rule XXXVII. 1 im einzelnen beschriebene Prozedur des „Committee of the Whole“ ist in den letzten Jahrzehnten äußerst selten befolgt worden; doch ist sie als Regel vorgeschrieben, die vom Senat nur einstimmig außer Kraft gesetzt werden kann. Ob dies bei SALT II geschehen wird, ist angesichts der Bedeutung des Vertragswerks sehr zweifelhaft. Zum „Committee of the Whole“ im einzelnen vgl. *Role of the Senate*, S. 15 ff.

auch die verschiedenen Beifügungen behandelt: Zunächst wird über die vom Auswärtigen Ausschuß empfohlenen und danach über die aus der Mitte des Senats, d. h. von einzelnen Senatoren vorgeschlagenen „amendments“ zu SALT II beraten und abgestimmt. Entsprechendes gilt für „reservations“ und „understandings“ wie überhaupt für jegliche Arten von Beifügungen, die in die Zustimmungsresolution des Senats aufgenommen werden sollen. Sämtliche Entscheidungen werden dabei mit einfacher Mehrheit getroffen. Am Ende der Debatte wird die Zustimmungsresolution zu SALT II vorgelegt, und zwar mit den textlich-inhaltlichen Änderungen des Vertrages, welche die vom Senat angenommenen „amendments“ bewirkt haben, und in der Gestalt, die sie durch die vom Senat beschlossenen „reservations“, „understandings“ und sonstige Beifügungen gefunden hat. Diese Resolution ist Gegenstand der Schlußabstimmung³³⁾; für ihre Verabschiedung ist die gegenwärtig oft beschworene Zweidrittelmehrheit der anwesenden Senatoren notwendig³⁴⁾.

2. Die verschiedenen politischen Zielrichtungen für die Senatsdebatte

Die Perspektive aller politischen Kräfte für die Senatsdebatte zu SALT II wird maßgeblich von der Tatsache bestimmt, daß in der öffentlichen Diskussion der letzten Monate nur wenige Stimmen laut geworden sind, die sich eindeutig für oder gegen das Abkommen aussprechen. Statt dessen hat die beteiligten Kreise geradezu ein „amendment-Fieber“ erfaßt³⁵⁾. Aus ganz unterschiedlichen politischen Richtungen kamen und kommen Ankündigungen und Forderungen, SALT II in der Senatsdebatte mit „amendments“ sowie „reservations“ und „understandings“ zu versehen. In dieser Debatte geht es daher zunächst nicht so sehr um die Frage, ob SALT II in Gestalt des vom Präsidenten vorgelegten Vertragstextes zugestimmt wird oder nicht. Vielmehr betreffen die Auseinandersetzungen vornehmlich das Problem, wie der Senat seinen Bedenken gegenüber dem Vertrag Ausdruck verleihen kann, insbesondere welchen Inhalt er dem Abkommen — durch „amendments“ — und der Zustimmungsresolution — durch „reservations“ und

³³⁾ Über die Bindungswirkung der Zustimmungsresolution auf den Präsidenten und die möglichen Reaktionen der Sowjetunion vgl. oben III.

³⁴⁾ Dabei setzt die stets genannte Zahl von 67 Senatoren, die mindestens für SALT II votieren müssen, voraus, daß bei der Schlußabstimmung keiner der 100 Senatoren fehlen wird.

„understandings“ — geben soll, um den politischen Vorstellungen einer für die Zustimmung zu SALT II ausreichenden Mehrheit der Senatoren Rechnung zu tragen. Die Lösung dieses Problems ist entscheidend für das Schicksal von SALT II im Senat wie auch im weiteren Verlauf des Ratifikationsprozesses.

a) *Konservative, liberale und unentschiedene Gruppierungen im Senat*

Soweit sich die politischen Konturen der SALT-II-Debatte abzeichnen, lassen sich folgende Standpunkte unterscheiden: Die eher konservativen Gruppierungen, die SALT II kritisch gegenüberstehen, sprechen sich für die Beifügung substantieller „amendments“ und „reservations“ aus³⁶⁾. Dabei ist sich ein Teil dieser Senatoren durchaus der Tatsache bewußt, daß manche der von ihnen geforderten Modifikationen von SALT II auf entschiedenen Widerstand der Sowjetunion stoßen und damit den Vertrag scheitern lassen dürften³⁷⁾. Doch nimmt man diese Folge in der Meinung in Kauf, daß die USA auch ohne SALT II ausreichend und ohne unzumutbare finanzielle Mehrbelastungen für ihre Sicherheit sorgen können. Andere zu diesen Gruppierungen zu rechnende Senatoren sind der Auffassung, daß die Administration nicht hart genug verhandelt habe; sie glauben daher, daß die UdSSR immer noch über genügend Spielraum verfüge, um auch gewisse substantielle Modifikationen von SALT II akzeptieren zu können. Gemeinsam ist beiden konservativen Gruppierungen die Tendenz, ihre Stimmen zu splitten, d. h. zunächst für die Beifügung „harter“ „amendments“³⁸⁾ oder „reservations“ zu stimmen — und damit im Ergebnis gegen SALT II zu votieren, weil die Sowjetunion derartige Beifügungen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht akzeptieren wird — und sich in der Schlußabstimmung für das Vertragswerk in der Gestalt auszusprechen, die es durch die „harten“ Beifügungen gefunden hat³⁹⁾.

Die eher liberalen Befürworter von SALT II haben sich zunächst gegen jegliche Art von Beifügungen zum Vertrag bzw. zur Zustimmungsrresolution gewandt. Während einige dieser Senatoren an dieser Auffassung fest-

halten und sogar eher geneigt sind, gegen SALT II zu stimmen, weil ihnen der Vertrag ein Zuwenig an Rüstungskontrolle bringt, sind andere zu der Auffassung gelangt, daß man, gerade um SALT II durch den Senat zu bringen, in der Debatte Beifügungen zum Vertragswerk beantragen muß. Freilich ist dabei an Modifikationen gedacht, die nicht substantiell in den Vertragstext eingreifen, also an „understandings“ und „interpretations“ sowie an solche Beifügungen, welche den USA lediglich die Rechte bestätigen, die ihnen SALT II ohnehin explizit oder implizit einräumt⁴⁰⁾. Nur so glaubt ein Teil der liberalen Senatoren, die wissen, daß SALT II ohne Beifügungen wahrscheinlich im Senat scheitern wird, dem Dilemma zu entgehen, das durch die Annahme „harter“ „amendments“ oder „reservations“ für sie entstände: In diesem Fall dürften sie sich nämlich wegen der für sie inakzeptablen „harten“ Beifügungen gezwungen sehen, gegen SALT II zu votieren, also das Gegenteil dessen zu tun, was sie bei Beginn der Debatte über SALT II zu tun beabsichtigten.

Über die Gruppierungen der noch unentschiedenen Senatoren läßt sich am wenigsten vorhersagen. Ihre Haltung zu SALT II wird von sehr unterschiedlichen Faktoren bestimmt, die teilweise mit dem Vertragswerk verknüpft sind — so etwa die Frage der Verifikation des Abkommens⁴¹⁾ —, teilweise aber ganz andere Momente ins Spiel bringen, wie etwa das globale politische Verhalten der Sowjetunion oder die Notwendigkeit eines weiteren umfassenden Ausbaues der amerikanischen Militärmacht⁴²⁾. Von diesen Gruppierungen sind weniger substantielle Beifügungen zu SALT II zu erwarten als vielmehr Zusatzresolutionen, die rein deklaratorisch sein, aber auch ein konkretes Verhalten der Administration in Richtung auf das von der jeweiligen Gruppierung verfolgte Ziel fordern können.

³⁶⁾ Vgl. S. Rosenfeld, Amendment Fever, in: Wash. P. vom 18. 5. 1979, S. A 15.

³⁷⁾ Vgl. Wash. P. vom 18. 5. 1979, S. A 15.

³⁸⁾ In diesem Zusammenhang wird bereits von „killer-amendments“ gesprochen.

³⁹⁾ Das eben sind die „killer-amendments“, auch wenn die eine der oben beschriebenen Gruppierungen diese Charakterisierung ihrer Beifügungen nicht wahrhaben will.

⁴⁰⁾ Vgl. NYT vom 10. 5. 1979, S. 1 (12).

⁴⁰⁾ So etwa das von Senator Hart angekündigte „understanding“, das die Verlängerung des Protokolls an die Zustimmung des Senats knüpft — eine Forderung, die sich von selbst versteht, weil die Verlängerung des Protokolls ein völkerrechtlicher Vertrag ist und daher ohnehin dieser Zustimmung bedarf. Auch die ebenfalls angekündigte und fälschlich als solche bezeichnete „reservation“ (vgl. Wash. P. vom 10. 5. 1979, S. 1 [16]), wonach die USA sich vorbehalten, einen dem sowjetischen Backfire entsprechenden Bomber zu bauen und zu dislozieren, spricht nur Selbstverständliches aus.

⁴¹⁾ So die Gruppe um den an sich SALT-freundlichen Senator Glenn.

⁴²⁾ So die Gruppe um Senator Nunn.

b) Der Präsident

Die Haltung Präsident Carters zur Senatsdebatte über SALT II ist bisher die des Alles oder Nichts („take it or leave it“), d. h. entweder Zustimmung oder Ablehnung des Vertrages in der Gestalt, wie er dem Senat zugeleitet wird. Zum Ausdruck kommt diese Position in Äußerungen des Präsidenten wie der schon eingangs erwähnten, daß nämlich die Ablehnung von SALT II ein massiver zerstörerischer Schlag gegen den Weltfrieden wäre⁴³⁾, sowie in der Warnung Carters, die USA stünden bei einer Zurückweisung von SALT II als Kriegstreiber vor der Welt da⁴⁴⁾. Auch hier ergibt sich also eine Parallele zur Haltung von Präsident Wilson angesichts der Senatsdebatte über die Annahme des Versailler Vertrages in den Jahren 1919/20: Wie Wilson sich damals gegen die Zustimmung zu dem Abkommen aussprach, weil er es als durch die vom Senat bereits angenommenen „reservations“ in sein Gegenteil verkehrt ansah, wendet sich heute Präsident Carter ebenso wie Außenminister Vance und Verteidigungsminister Brown strikt gegen jegliche substantielle Veränderung von SALT II im Wege von „amendments“ und „reservations“⁴⁵⁾.

Hinter dieser unnachgiebigen Haltung der Administration steckt zum einen die Befürchtung, in dem immer mehr um sich greifenden „amendment-Fieber“ die Kontrolle über die Behandlung des Vertrages zu verlieren. Zum anderen beruht die Position des Präsidenten auf der genauen Kenntnis des Verhandlungsprozesses mit der Sowjetunion, die er mit Außenminister Vance und Verteidigungsminister Brown teilt: Die drei führenden Vertreter der Exekutive dürften aus diesem Wissen den Schluß gezogen haben, daß die Kompromißfähigkeit der Sowjetunion erschöpft ist⁴⁶⁾. Schließlich spielt gewiß auch die von Carter angestrebte Wiederwahl zum Präsidenten eine nicht zu unterschätzende Rolle. Ein geschickt abgefaßtes „amendment“ seiner politischen Gegner kann, wenn die Sowjets es zurückweisen, SALT II und damit das Kernstück der Carterschen Amtszeit als Präsident zum Scheitern bringen. Fände die Sowjetunion sich hingegen bereit, das frag-

liche „amendment“ hinzunehmen, stünde Carter als ein Präsident da, der in den Verhandlungen mit der UdSSR zu nachgiebig gewesen ist. Jede dieser beiden möglichen Folgen einer solchen Beifügung dürfte die erneute Nominierung Carters als Präsidentschaftskandidat der Demokraten ernsthaft in Frage stellen.

Obleich der Präsident alle substantiellen Modifizierungen von SALT II durch den Senat ablehnt, ist davon auszugehen, daß die Exekutive noch Spielraum unterhalb der Schwelle „harter“ Beifügungen besitzt, und daß sie diesen Spielraum zu gegebener Zeit nutzen wird, um die Aussichten für die Zustimmung des Senats zu dem Vertragswerk zu verbessern. So wird die Administration gegen Beifügungen, die den Inhalt des Abkommens unverändert lassen, kaum Einwände erheben. Im Gegenteil dürfte sie selbst zusätzliche Interpretationen verschiedener Bestimmungen des Vertrages geben⁴⁷⁾ und den USA gewisse Rechte vorbehalten⁴⁸⁾; beides könnte die Bedenken mancher Senatoren zerstreuen helfen.

Indessen zielt Carters Strategie zur Durchsetzung des Abkommens im Senat doch in eine andere Richtung, die freilich mittelbar mit der Frage der Beifügungen verknüpft ist: in die Richtung der Unentschiedenen und der konservativen Kritiker des Vertrages. Gelingt es ihm, die Bedenken der verschiedenen Gruppierungen von Unentschiedenen zu zerstreuen, indem er etwa die einen⁴⁹⁾ von der Verifizierbarkeit von SALT II überzeugt und die anderen⁵⁰⁾ durch die Ankündigung neuer Waffenprogramme⁵¹⁾ auf die Seite der Befürworter des Vertrages herüberzieht, so erreicht er einen doppelten Effekt: Zum einen wird eine Zweidrittelmehrheit für SALT II wahrscheinlicher, wobei der Präsident davon auszugehen scheint, daß die liberalen Befürworter von SALT II trotz ihrer Opposition gegenüber gewissen neuen Waffenprogrammen letztlich doch für das Abkommen stimmen werden, zum anderen — und hier kommt die Frage der Beifügungen doch wieder zum Tragen — dürften die konservativen Senatoren für ihre „harten“ „amendments“ keine Mehrheit im Senat mehr finden. Dieses Ergebnis wird in-

⁴³⁾ Vgl. IHT vom 11. 5. 1979, S. 1.

⁴⁴⁾ Ebd.

⁴⁵⁾ NYT vom 10. 5. 1979, S. 1; Wash. P. vom 17. 5. 1979, S. 19; U. S. Wireless Bulletin (USWB) vom 9. 4. 1979.

⁴⁶⁾ Anders sind die Äußerungen aller drei Politiker — die der Sowjetunion die besten Argumente für die Zurückweisung vom Senat geforderter Modifikationen des ausgehandelten Vertragswerkes liefern — kaum zu verstehen.

⁴⁷⁾ So Verteidigungsminister Brown; vgl. USWB vom 9. 4. 1979.

⁴⁸⁾ Freilich nur solche Rechte, die nach amerikanischer Auffassung mit SALT II vereinbar sind; vgl. Wash. P. vom 10. 5. 1979, S. 16.

⁴⁹⁾ Die Gruppe um Senator Glenn.

⁵⁰⁾ Die Gruppe um Senator Nunn.

⁵¹⁾ Etwa durch die inzwischen getroffene Entscheidung, die MX-Rakete weiterzuentwickeln und zu stationieren.

dessen nur unter der — im übrigen für die gesamte Senatsdebatte zu SALT II geltenden — Voraussetzung eintreten, daß es Präsident Carter gelingt, die Senatoren davon zu überzeugen, daß substantielle „amendments“ und „reservations“, so vorteilhaft und wünschenswert sie auch für die USA sein mögen, für das SALT-II-Abkommen mit der Sowjetunion tödlich sind und daß man nicht beides haben kann: „amendments“ und SALT II.

c) Die Rolle des Committee on Foreign Relations

Neben den verschiedenen Gruppierungen im Senat und dem Präsidenten selbst, die gleichsam Partei im Kampf um SALT II sind, kann eine Institution der Senatsdebatte ihren Stempel aufdrücken, die in der amerikanischen Geschichte schon häufig eine wichtige Rolle gespielt hat: der Auswärtige Ausschuß⁵²⁾. Dabei sind zwei Faktoren geeignet, dem Ausschuß eine Schlüsselstellung in der Senatsdebatte zu SALT II einzuräumen. Zum einen besitzt allein dieser Ausschuß, wie bereits ausgeführt, die formale Rechtsstellung innerhalb des Zustimmungsprozesses, die es erlaubt, das Verfahren formell und materiell zu beeinflussen. Diese Tatsache gibt seinen Beratungen, die vor der eigentlichen Senatsdebatte stattfinden, ihre Bedeutung: Wenn es im Ausschuß gelingt, sich mit großer Mehrheit auf eine Empfehlung für die Behandlung von SALT II durch das Senatsplenum und dabei insbesondere auf eine Reihe „weicher“ Modifikationen des Vertragswerkes zu einigen, dürften in der sich anschließenden Senatsdebatte Anträge einzelner Senatoren auf Beifügung „harter“ „amendments“ und „reservations“, die das Abkommen gefährden, wenig Aussicht auf Erfolg haben. Dies gilt um so mehr, als der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses auch der sogenannte Manager des Vertragswerkes ist, wenn es, aus dem Ausschuß kommend, im Senatsplenum diskutiert wird. Diese Stellung verschafft dem Vorsitzenden Möglichkeiten, die es gestatten, den Gang der Debatte und damit das Schicksal von SALT II wesentlich zu bestimmen.

Der zweite Faktor, der dem Auswärtigen Ausschuß eine Schlüsselstellung verschaffen kann, liegt in der Tatsache begründet, daß der Ausschuß in Senator Church seit Anfang dieses Jahres einen Vorsitzenden hat, der gewillt ist, dem Gremium seine frühere Bedeutung wiederzugeben, wie es sie etwa in den

sechziger Jahren unter Senator Fulbright besaß. Dabei ist sich Church darüber im klaren, daß die Bewährungsprobe des neu konstituierten⁵³⁾ Ausschusses in der Art und Weise besteht, wie er die schwierige Materie von SALT II bewältigt. Bei SALT I wie auch beim Panamakanal-Vertrag hatte sich der Ausschuß nicht mit Ruhm bedeckt: Nach dem Urteil der Fachleute hat bei beiden Gelegenheiten der Verteidigungsausschuß den Auswärtigen Ausschuß in der Qualität seiner Hearings und Beratung übertroffen. Das damals verlorene Ansehen gilt es nun wiederzugewinnen.

Mit diesem Ziel dürfte Senator Church versuchen, die formale Rechtsstellung des Ausschusses im Zustimmungsverfahren des Senats voll auszuschöpfen und ihn als unabhängiges, über den Parteien stehendes Gremium zu profilieren, das sich — ohne die Außenpolitik des Präsidenten zu konterkarieren — ein eigenes Urteil vorbehält. Vom Ausgang dieser Bemühungen Churchs wird es wesentlich abhängen, mit welchen Beifügungen SALT II im Senat versehen wird. Daß die vom Auswärtigen Ausschuß empfohlenen Modifikationen dafür vorentscheidend sein werden, ist bereits erwähnt worden. Senator Church ist sich dieser Tatsache bewußt; er weiß auch, daß der Ausschuß schon deshalb einige Beifügungen zu SALT II treffen muß. Es ist deshalb seine Absicht, SALT II im Committee on Foreign Relations auf vernünftige Weise und mit dem Gefühl für das Mögliche bei Unterstützung durch die Senatoren beider Parteien (bipartisanly) mit Modifikationen zu versehen⁵⁴⁾. Ob diese Modifikationen SALT II von vornherein nicht gefährden oder ob sie an der Grenze dessen liegen, was die Sowjetunion hinzunehmen bereit ist, ist schwer vorherzusagen. Senator Church hat sicherlich die Absicht, nur solche Beifügungen* zu SALT II zu treffen, die für die Sowjetunion akzeptabel sind. Doch kann dies bei den konservativen Mitgliedern des Ausschusses auf Widerstand stoßen. Diesen Widerstand niederzustimmen, dürfte nicht in Churchs Sinn liegen. Vielmehr dürfte sein Vorhaben, dem Auswärtigen Ausschuß den Charakter eines überparteilichen Gremiums zu geben, die Notwendigkeit zur Folge haben, in der Frage der Beifügungen zu SALT II einen Kompromiß zu suchen. Die auf seiner Grundlage gefundenen und vom Auswärtigen Ausschuß empfohlenen Modifikationen des Vertragswerkes könnten indessen

⁵²⁾ Vgl. dazu D. G. Henderson, The Senate Foreign Relations Committee, in: The Washington Quarterly, Vol. 2, No. 2 (Frühjahr 1979), S. 3—12.

⁵³⁾ Der Ausschuß hat fünf neue Mitglieder erhalten; vgl. Henderson, ebda., S. 9.

⁵⁴⁾ Vgl. NYT vom 17. 5. 1979, S. A 3, und Wash. P. vom 11. 5. 1979, S. A 12.

schärfere Konturen erhalten, als von Senator Church an sich beabsichtigt. Vieles wird davon abhängen, ob und wie Präsident Carter mit seinem Vorgehen den Vorsitzenden des Committee on Foreign Relations entlastet.

3. Die Situation nach den ersten Senatshearings

Die Gefahr, welche SALT II durch substantielle „amendments“ und „reservations“ droht, scheint sich nach den ersten Hearings des Auswärtigen und des Verteidigungsausschusses verringert zu haben, wenn sie auch nicht ganz geschwunden ist. Diese Tatsache liegt zum einen darin begründet, daß die Kritiker des Vertrages in den Hearings ihre Vorbehalte zwar klar geäußert, ihre Empfehlungen für die Behandlung des Abkommens und insbesondere für die Beifügung von Modifikationen durch den Senat aber offenbar nicht mit entsprechender Überzeugungskraft vorgetragen haben⁵⁵⁾. Zum andern sehen sich die Anhänger „harter“ Beifügungen im Senat durch eine geschickte Taktik der Befürworter des Abkommens in die Ecke gedrängt. Diese Taktik besteht darin, eine Reihe von „understandings“ zu SALT II vorzuschlagen, die den Eindruck einer harten Haltung erwecken, obwohl sie im Grunde nur das bestätigen, was der Vertragstext ohnehin enthält. Derartige Vorschläge gefährden die Ratifizierung von SALT II nicht, weil „understandings“ das Abkommen unberührt lassen; sie sind indessen geeignet — und das ist auch ihr Zweck —, den von den Kritikern angekündigten substantiellen „amendments“ und „reservations“ die Basis zu entziehen.

Eine weitere Ursache für die schwindende Gefahr „harter“ Beifügungen des Senats zu SALT II ist die Tatsache, daß der ehemalige Außenminister Kissinger in seinen Ausführungen vor dem Committee on Foreign Relations am 31. Juli 1979 keine „amendments“ oder „reservations“, sondern lediglich die Aufnahme eines „understanding“⁵⁶⁾ und ei-

ner „interpretation“⁵⁷⁾ in die Zustimmungsvorstellung des Senats vorgeschlagen hat, zweier Modifikationen also, die, wie Kissinger ausdrücklich betont⁵⁸⁾, keine erneuten Verhandlungen mit den Sowjets erforderlich machen⁵⁹⁾. Kissinger ist damit zum Fürsprecher derjenigen geworden, die der Auffassung sind, daß SALT II, mag das Vertragswerk auch Mängel aufweisen, nicht durch substantielle Modifikationen des Senats nachgebessert werden kann.

Die Gegner des Vertrages, die ihre Kritik in einer Flut von „killer-amendments“ zu äußern gedachten⁶⁰⁾, sehen ihre Aussichten schließlich noch aus einem anderen Grund verschlechtert. Die bisherigen Senatshearings haben nämlich bewirkt, daß die Diskussion über SALT II sich vom Text des Vertrages selbst entfernt hat und zu einer Diskussion über die Grundlagen der amerikanischen Verteidigungspolitik geworden ist. Ursache dafür sind die Äußerungen der hinsichtlich ihrer politischen Bedeutung gewichtigsten Figuren der Anhörungen, Henry Kissinger und Senator Nunn⁶¹⁾, welche die Zustimmung des Senats zu SALT II an bindende Zusagen der Regierung geknüpft haben, die Verteidigungsausgaben zu erhöhen.

Eine derartige Forderung läßt den Text von SALT II völlig unberührt: Zu ihrer Durchsetzung sind keine Modifikationen des Abkommens erforderlich; vielmehr bewegt sich der Senat hier im Bereich des politischen Tausch-

nicht über sein Ablaufdatum (31. 12. 1981) hinaus verlängert werden. Vgl. vervielfältigtes Manuskript des Kissingerschen Statements, S. 29. Dieses „understanding“ ist im übrigen eine Beifügung mit Innenwirkung (vgl. oben Anm. 21): Mit ihm macht der Senat der Regierung als Preis für seine Zustimmung zu SALT II ein bestimmtes Verhalten zur Auflage, nämlich die Nichtverlängerung des Protokolls.

⁵⁷⁾ Danach soll die Nichtumgehungsklausel des Vertrages (Art. XII) dahin gehend interpretiert werden, daß sie den Transfer jeder Art von Technologie, die den USA zur Verfügung steht, nicht behindert. Vgl. Manuskript, S. 29. — Der Vertragstext von SALT ist veröffentlicht in Europa Archiv 1979, Nr. 15, S. D 368 ff.

⁵⁸⁾ Manuskript, S. 28.

⁵⁹⁾ Ob dies hinsichtlich der Kissingerschen „interpretation“ wirklich der Fall ist, erscheint fraglich. Es ist nämlich zweifelhaft, ob die Nichtumgehungsklausel von SALT II angesichts ihrer generalklauselartigen Weite tatsächlich in der von Kissinger gewählten Weise ausgelegt werden kann. Wäre das nicht der Fall, handelte es sich bei der Kissingerschen „interpretation“ in Wirklichkeit um eine „reservation“, zu deren Verbindlichkeit sowjetisches Einverständnis erforderlich wäre.

⁶⁰⁾ Senator Baker sprach von „a Chinese menu of amendments“; vgl. Wash. P. vom 12. 7. 1979.

⁶¹⁾ In dieselbe Richtung gingen die Aussagen von General Haig und der Vereinigten Stabschefs.

⁵⁵⁾ Dies gilt sowohl für General Rowny, den ehemaligen Vertreter der Vereinigten Stabschefs in der amerikanischen SALT-Delegation, der eine Neuverhandlung des Vertrages empfahl, wie für den wohl scharfsinnigsten amerikanischen Kritiker von SALT II, Paul Nitze, dessen Vorschläge für substantielle „amendments“ eher reserviert aufgenommen wurden. Vgl. Wash. P. und USWB vom 13. 7. 1979. Auch General Haig hat zwar betont, daß SALT II Mängel enthalte, die es zu beseitigen gelte; er hat es indessen bei dieser allgemeinen Aussage belassen und die Art der Abhilfe dem Senat anheimgestellt. Vgl. USWB vom 27. 7. 1979.

⁵⁶⁾ Danach darf das Protokoll von SALT II hinsichtlich der Bestimmungen über Cruise Missiles

handels (bargaining) mit der Exekutive⁶²⁾. Die konservativen Gegner des Vertrages wissen, daß sich im Verlauf eines solchen Prozesses eine Zweidrittelmehrheit für SALT II im Senat aufbauen läßt; sie wissen auch, daß ihre „harten“ „amendments“ und „reservations“ dann keine Aussicht auf Erfolg mehr haben werden.

Diese Perspektive läßt es als möglich erscheinen, daß einige der Opponenten von SALT II im Senat gleichsam zu einem letzten Mittel greifen, um das Abkommen doch noch zu verhindern: Sie könnten sich entschließen, ihre „killer-amendments“ fallenzulassen und statt dessen ein von denjenigen liberalen Befürwortern von SALT II erwogenes „amendment“⁶³⁾ zu unterstützen, denen der Vertrag ein Zuwenig an Rüstungskontrolle bringt und die deshalb die beschränkenden Wirkungen des Abkommens durch Beifügungen verstärken wollen. Sollte sich für ein derartiges „amendment“ eine Mehrheit im Senat finden⁶⁴⁾, so würde dies das Ende von SALT II bedeuten, da die Sowjetunion die in der frag-

lichen Beifügung enthaltene Begrenzung ihrer Möglichkeiten aller Wahrscheinlichkeit nach nicht hinnehmen dürfte. Die Gegner des Abkommens hätten damit auf dem Umweg über ein von den liberalen Befürwortern des Vertrages zur Verstärkung seiner Rüstungskontrollwirkungen eingebrachtes „amendment“ doch noch ihr Ziel erreicht: das Scheitern von SALT II.

Ein solches Vorhaben⁶⁵⁾ einer Art unheiliger Allianz zwischen bedingungslosen Gegnern und moderaten Befürwortern von SALT II, zwischen Konservativen und Liberalen, erinnert in fataler Weise an die Debatte über den Versailler Vertrag vor 60 Jahren, bei der es in der Schlußabstimmung zu einer ähnlichen Konstellation gekommen war⁶⁶⁾. Und wenn es auch wenig wahrscheinlich ist, daß bei SALT II eine solche Situation eintreten wird, so zeigen die Erwägungen konservativer Senatskreise doch, daß die nach amerikanischem Verfassungsrecht gegebene Möglichkeit, die Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Vertrag zu modifizieren, auch dazu benutzt werden kann, ein Abkommen gänzlich zu verhindern.

⁶²⁾ Vgl. oben Anm. 21.

⁶³⁾ Etwa das von Senator Hatfield im Juni vorgeschlagene „amendment“, die Zahl von Raketen mit Mehrfachsprengköpfen (MIRVs) auf dem gegenwärtigen Stand einzufrieren. Vgl. NYT vom 12. 8. 1979.

⁶⁴⁾ Es sei daran erinnert, daß dazu die einfache Mehrheit genügt!

⁶⁵⁾ Vgl. dazu NYT vom 12. 8. 1979.

⁶⁶⁾ Vgl. oben Anm. 24.

Die Bewegung der Blockfreien

Entwicklung — Probleme — Perspektiven

Die Bewegung der Blockfreien, lange Zeit von Wissenschaft, Publizistik und Politik in der westlichen Welt vernachlässigt, geriet erst jüngst wieder durch den *Streit um die Rolle Kubas in der Bewegung und ihre diesjährige Gipfelkonferenz in Havanna* in die Schlagzeilen und erregte ein gewisses Maß an öffentlichem Interesse. Zwar gab es in den sechziger und siebziger Jahren eine Reihe von *wissenschaftlichen Arbeiten* zur Blockfreiheit als einer internationalen Bewegung (sowohl aus der Perspektive der Blockfreien als auch aus einer Ost-West-Perspektive heraus geschrieben) und als einer außenpolitischen Orientierung einzelner Länder (Ländermonographien)¹⁾, doch wurde das Phänomen

der Blockfreiheit kaum jemals systematisch in das Studium und die Lehre von den internationalen Beziehungen einbezogen. Auch die Friedens- und Konfliktforschung vernachlässigte bzw. ignorierte Blockfreiheit als einen möglichen Gegenstand ihres Interesses²⁾. Falls sich die westliche *Publizistik* des Themas der Blockfreien annahm, berichtete sie überwiegend polemisch und verzerrend über die Bewegung³⁾, während die westliche *Politik* die Blockfreien allenfalls als einen ziemlich unbedeutenden, wenngleich auch manchmal lästigen Irritationsfaktor in den internationalen Beziehungen wahrnahm.

Doch im Juni 1979 befaßten sich in der Bundesrepublik Deutschland in einem vom Auswärtigen Amt neu initiierten „Arbeitskreis Dritte-Welt-Politik“ Wissenschaftler, Publizisten und politische Praktiker in konstruktiver Absicht mit der Blockfreienbewegung. Dabei betonte der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, Günther van Well, die positive Grundhaltung der Bundesregierung gegenüber der Blockfreienbewegung, der nach seinen Worten eine „wichtige Rolle als Element der Stabilisierung und Konfliktneutralisierung zufallen“ wird und die „in erheblichem Maße“ dazu beitragen kann, „auch die Gegensätze zwischen den Blöcken zu überwinden und eine Partnerschaft gleichberechtigter Staaten in dieser Welt aufzubauen“⁴⁾. Auch auf der „Graswurzelebene“ der Aktionsgruppen Dritte Welt scheint in der bundesdeut-

¹⁾ Als Wegweiser durch die Literatur zur Blockfreienbewegung insbesondere der sechziger Jahre seien genannt: Daniel Frei, Neutralität und Neutralismus, in: Neue Politische Literatur, Bd. 14, H. 4, 1969, S. 446—460; Ana Damian, Bibliography of Selected Books and Articles on Nonalignment, Institute of International Politics and Economics, Beograd 1975 (enthält Liste von Büchern in Englisch, Französisch, Deutsch und Russisch im Zeitraum 1950—1975 sowie Liste von Zeitschriftenaufsätzen aus aller Welt für den Zeitraum 1970—1975); Conferences of the Non-Aligned Countries 1955—75, edited with Commentary by A. W. Singham and Tran Van Dinh, Third Press Review Books, New York, o. J. (enthält ausgewählte Liste von Büchern und Artikeln in englischer Sprache). Eine Bibliographie einschlägiger Literatur enthält auch das Werk von Odette Jankowitsch und Karl P. Sauvart (eds.), The Third World without Superpowers. The Collected Documents of the Non-Aligned Countries, Dobbs Ferry 1978. Als größere Arbeiten zur Thematik in den siebziger Jahren seien genannt: Leo Mates, Nonalignment. Theory and Current Policy, Dobbs Ferry—Belgrade 1972; David Kimche, The Afro-Asian Movement: Ideology and Foreign Policy of the Third World, Jerusalem 1973; Bahgat Korany, Social Change, Charisma and International Behaviour: Toward a Theory of Foreign Policy-making in the Third World, Leiden-Genf 1976; A. W. Singham (ed.) The Nonaligned Movement in World Politics,

Westport 1977; Peter Willets, The Non-Aligned Movement. The Origins of a Third World Alliance, London—New York 1978.

²⁾ Dies kritisiert zu Recht Bojana Tadić, Peace Research and Non-Alignment, in: International Problems (Belgrad), 1972, S. 129 ff.

³⁾ Hier muß leider bezüglich der Presseberichterstattung in der Bundesrepublik Deutschland weitgehend dem Befund von Alfred Babing und Roswitha Voigtländer zugestimmt werden. (Haupttendenzen in der Berichterstattung der bürgerlichen Presse der Bundesrepublik Deutschland zur Konferenz nichtpaktgebundener Länder in Colombo, in: Asien, Afrika, Lateinamerika, Bd. 5, H. 1, 1977, S. 63—67.)

⁴⁾ Vgl. „Der Bundesminister des Auswärtigen informiert“. Material für die Presse Nr. 1014 B/79 vom 25. Juni 1979: „Grundsatzprobleme der deutschen Dritte-Welt-Politik“.

Erweiterte und überarbeitete Fassung eines Vortrages über „Entwicklung, Selbstverständnis und Verhaltensprofil der Blockfreienbewegung“, den der Verfasser am 25. Juni 1979 vor dem „Arbeitskreis Dritte-Welt-Politik“ des Auswärtigen Amtes in Bonn gehalten hat. Für kritische Kommentare dankt der Verfasser Rolf Hofmeier, Franz Nuscheler und Karl P. Sauvart.

schen Öffentlichkeit das Interesse an der Bewegung der Blockfreien zu wachsen. Ein Indiz dafür sind die Aktivitäten einer neuen „Arbeitsgruppe Bewegung Blockfreier Staaten“, welche die Blockfreienbewegung „als eine entscheidende Kraft unserer Zeit“ ansieht und die das Programm der Blockfreien bekanntmachen und erläutern will, weil besonders in der Bundesrepublik Deutschland ein

großer Mangel an Informationen über die Ziele blockfreier Staaten und deren Forderungen besteht bzw. diese durch die Medien verschwiegen oder stark verzerrt werden⁵⁾.

Vor diesem Hintergrund soll im folgenden ein *knapper, stark kondensierter Überblick* über Entwicklung, Probleme und Perspektiven der Blockfreienbewegung gegeben werden⁶⁾.

I. Entstehung, Selbstverständnis und Zielsetzungen der Blockfreienbewegung

Blockfreiheit als internationale Bewegung nahm — nach der ersten Manifestation afro-asiatischer Solidarität in Bandung 1955 — ihren Aufschwung, als zu Beginn der sechziger Jahre *Blockfreiheit als ein System von Ideen und als eine außenpolitische Orientierung einzelner Länder* eine zunehmend größere politisch-staatliche Anhängerschaft fand. Eine stetig wachsende Zahl von vornehmlich jungen Staaten der sich im Zuge der Dekolonisation nach dem Zweiten Weltkrieg herausbildenden, später sogenannten „Dritten Welt“⁸⁾ beschloß, sich politisch zusammenzutun, gegenüber den Machtblöcken des Ost-West-Konflikts eine gemeinsame Haltung

einzunehmen und eine eigenständige Rolle in der internationalen Politik zu spielen. Dabei brachte *Asien* gewissermaßen die „Philosophie“ der Blockfreiheit (Indiens „Fünf Prinzipien“, „Geist von Bandung“) in die Bewegung ein, *Afrika* verlieh der Bewegung numerische Stärke und einen starken anti-kolonialistischen und anti-rassistischen Impetus⁹⁾, während *Lateinamerika* in späteren Jahren die ökonomische Sachkompetenz der Bewegung erhöhte. Für die politische und organisatorische Führerschaft der Bewegung sorgte das Triumvirat Jugoslawien, Indien und Ägypten, personell repräsentiert durch Tito, Nehru und Nasser.

⁵⁾ Siehe Arbeitsmaterialien zum Seminar „Bewegung der Blockfreien Staaten“ der „Arbeitsgruppe Bewegung Blockfreier Staaten“, o. O., o. J., S. 1. Die Arbeitsgruppe plant für den 12.—14. Oktober 1979 ein Seminar über die Blockfreienbewegung (Kontaktadresse: c/o ESG Bochum, Querenburger Höhe 287, 4630 Bochum).

⁶⁾ Als knappe Einführungen in die Problematik und Überblicke zur Blockfreienbewegung seien genannt: Vernon Mendis, *The Policy of Non-Alignment*, in: MARGA Journal (Colombo, Sri Lanka), vol. 3, no. 3, 1976, S. 31—45, sowie Ernest Corea, *Non-Alignment: The Dynamics of a Movement, Behind the Headlines*, vol. XXXVI, no. 1, Canadian Institute of International Affairs, Toronto 1977.

⁷⁾ Die Bandung-Konferenz von 1955 gehört zwar nicht im engeren Sinne zu den Blockfreien-Konferenzen, doch kann sie als deren Vorläufer gelten. Zur Bandung-Konferenz und anderen frühen Manifestationen afro-asiatischer Solidarität siehe Horst Sasse (Hrsg.), *Die asiatisch-afrikanischen Staaten auf der Bandung-Konferenz*, Frankfurt/M. und Berlin 1958, sowie Dieter Schröder, *Die Konferenzen der „Dritten Welt“*, Hamburg 1968.

⁸⁾ Zur Diskussion um den Begriff und das Konzept der „Dritten Welt“ siehe Leslie Wolf-Phillips, *Why Third World?*, in: *Third World Quarterly*, vol. 1, no. 1, Januar 1979, S. 105—113, Peter Worsley, *How Many Worlds?* in: *Third World Quarterly*, vol. 1, no. 2, April 1979, S. 100—108, sowie S. D. Muni, *The Third World: concept and controversy*, in: *Third World Quarterly*, vol. 1, no. 3, Juli 1979, S. 119—128.

In einer historischen Perspektive erwies sich die Bewegung der Blockfreien als ein *lockerer Mehrzweckverband*, der für seine Mitglieder, wenn auch in unterschiedlichen Phasen und mit unterschiedlicher Intensität, drei wesentliche Bedeutungsinhalte hatte¹⁰⁾: sie war zugleich eine

— *Solidaritäts- und Protestbewegung* ehemals kolonisierter Länder gegen Kolonialismus, Neo-Kolonialismus, Imperialismus und Rassismus sowie gegen alle Formen von Fremdherrschaft und Fremdbestimmung,

— eine *Defensivbewegung* von militärisch schwachen und politisch in ihrer Existenz und Unabhängigkeit gefährdeten Ländern zur Reduzierung der politisch-militärischen Spannungen im Kontext des Ost-West-Konflikts,

— und eine *Bewegung* sozio-ökonomisch unterentwickelter und abhängiger Länder zur *Reform des Weltwirtschaftssystems* bzw. eine

⁹⁾ Vgl. Franz Ansprenger, *Blockfreiheit und Afrika*, unveröffentlichtes, vervielfältigtes Vortragsmanuscript vom 24. 6. 1979 (Arbeitskreis Dritte-Welt-Politik des Auswärtigen Amtes in Bonn).

¹⁰⁾ Vgl. hierzu das Vorwort von Ali Mazrui zu Peter Willetts, *The Non-Aligned Movement*, London, New York 1978, S. XIII.

Interessengruppe dieser Länder zur Erlangung ökonomischer Vorteile im Rahmen des Nord-Süd-Konflikts.

Die Staaten, die sich der Bewegung der Blockfreien anschlossen, waren allesamt solche, die aufgrund ihrer erst frisch erlangten völkerrechtlichen Souveränität, ihrer militärischen Schwäche, ihrer politischen Instabilität und sozio-ökonomischen Unterentwicklung innerhalb der Rangordnung des stratifizierten und bipolarisierten internationalen Systems gewissermaßen die „underdogs“ darstellten, denen bestenfalls eine nur marginale Rolle in der Weltpolitik zukam. Die gemeinsam verfolgte Politik der Blockfreiheit sollte nun in der Perspektive dieser Staaten elementar dem Zweck dienen, ihre Existenz in der Weltpolitik unter Beweis zu stellen und vor allem zu sichern, ihren Status, ihren Einfluß und ihr Prestige in den internationalen Beziehungen zu erhöhen und gegenüber den großen Mächten ihre spezifischen Eigeninteressen zur Geltung zu bringen, ohne sich dabei in deren politische und militärische Konflikte hineinziehen zu lassen!

Diesem Basiszweck von Blockfreiheit diene vor allem die Abstinenz dieser Länder von den Militärallianzen der Supermächte und ihre Nichtidentifikation mit den Interessenlagen und Positionen der Streitparteien im Ost-West-Konflikt. Allerdings darf in diesem Zusammenhang das relativ neue und genuin politische Konzept der Blockfreiheit nicht mit dem klassischen und genuin völkerrechtlichen Konzept der „Neutralität“ verwechselt werden. Denn während der Status der Neutralität die Position absoluter Nichteinmischung, Passivität und Indifferenz eines Staates gegenüber kriegführenden Parteien bezeichnet, impliziert nach dem Selbstverständnis der Blockfreien ihre Politik keineswegs ein passives und indifferentes Verhalten gegenüber den verfeindeten Machtblöcken. Ganz im Gegenteil soll Blockfreiheit eine explizit aktive, dynamische und von Fall zu Fall auch Partei ergreifende Politik sein, die sich durchaus das Recht herausnimmt, zu jeder internationalen Streitfrage ihre Position darzulegen und die Supermächte je nach Lage der Dinge wegen ihres politischen Verhaltens entweder zu kritisieren oder zu belobigen!

Aus diesem Selbstverständnis der Blockfreien folgt auch, daß die von diesen Ländern postulierte Distanz zu den Machtblöcken nicht als eine „Aqidistanz“, also als eine statische Politik des „gleichen Abstandes“ zwischen Ost und West mißverstanden werden darf. Denn eine solche Politik eines strikten Mittelkurses zwischen den Machtblöcken hätte

ja geradezu die Negation einer unabhängigen, flexiblen und eigenen Interessen und Prioritäten folgenden Außenpolitik bedeutet. In der Praxis bezog sich z. B. die Aversion der Blockfreien gegenüber Allianzzugehörigkeiten historisch primär auf die anti-kommunistische Eindämmungs- und Bündnispolitik der USA in der Dulles-Ära, die das prinzipiell unparteiische Verhalten der Blockfreien im Ost-West-Konflikt als „unmoralisch“ abqualifizierte. Bezüglich der Dekolonisationsproblematik lagen die konkreten Positionen der Blockfreien in der Regel näher bei der Position der Sowjetunion als bei der Position der Vereinigten Staaten und/oder anderer westlicher Staaten.

Von Beginn an mußte sich die Blockfreienbewegung auch des Vorwurfs erwehren, sie würde letztlich die Formierung eines eigenen „Dritten Blockes“ zwischen Ost und West anstreben und damit gegen ihre ureigensten Prinzipien verstoßen. Wenngleich auch eine der neuesten wissenschaftlichen Arbeiten zur Blockfreienbewegung diese als eine „informelle, nichtmilitärische Allianz“ bezeichnet hat¹¹⁾, so scheint doch die Verwendung des Allianzbegriffs in diesem Zusammenhang nicht sehr glücklich gewählt zu sein, da dieser ja gerade die spezifischen Merkmale der Blockfreienbewegung im Unterschied zu formellen Bündnisssystemen verwischt. Denn trotz aller noch zu zeigenden organisatorischen Ausformung und strukturellen Differenzierung hat sich die Bewegung bis heute einen grundsätzlich *informellen, locker gefügten und flexiblen Charakter* bewahrt: sie verfügt über keinen kodifizierten Vertragstext oder eine Gründungscharta, weist keine festgefügte und formale Organisation und Struktur auf und kann sich weder irgendwelcher formalen, prozeduralen Regulierungsmechanismen (Konsensprinzip) noch eines breiten Spektrums formal institutionalisierter Handlungsorgane bedienen¹²⁾.

Dieser informelle Charakter der Blockfreienbewegung findet eine weitere Bestätigung auch in der von Beginn an recht flexiblen, pragmatischen und wenig rigiden und strikten Handhabung ihrer Beitrittskriterien, die sich in der Kernsubstanz von dem Postulat der Nichtbeteiligung an jedweden Militärbündnissen im Kontext der Ost-West-Ausein-

¹¹⁾ Peter Willetts, *The Non-Aligned Movement*, a. a. O., der im Untertitel von „*The Origins of a Third World Alliance*“ spricht.

¹²⁾ Bis heute gibt es kein ständiges „Sekretariat“ der Blockfreienbewegung, obwohl ein solches in den letzten Jahren von Teilen der Mitgliedschaft immer wieder gefordert wurde.

andersetzungen herleitet¹³⁾. Die Entscheidung über die Aufnahme neuer Mitglieder erfolgte zwar grundsätzlich im Lichte dieser Kriterien, folgte aber in der Praxis unter Abwägung des je spezifischen Einzelfalles eher politischen Opportunitätserwägungen und stellte letztlich eine Funktion der jeweils herrschenden politischen Kräfteverhältnisse innerhalb der Blockfreienbewegung dar. Bei einer strikten Auslegung und Anwendung der Beitrittskriterien hätte anderenfalls wohl eine Reihe von Ländern der Bewegung nie angehören dürfen¹⁴⁾. Als „blockfrei“ galten schließlich alle diejenigen Länder, die von den bereits der Bewegung der Blockfreien angehörenden Staaten als neue Mitglieder der Bewegung akzeptiert wurden.

Neben dem Schutz vor einer Verstrickung in den Ost-West-Konflikt und einer neo-kolonialen oder wie auch immer gearteten Fremdherrschaft und Fremdbestimmung sollte die Politik der Blockfreiheit nach dem Selbstverständnis ihrer Anhänger auch der *Erleichterung innenpolitischer und innergesellschaftlicher Probleme* dienen. Vor dem Hintergrund der ethnisch-kulturellen Heterogenität, politischen Instabilität und mangelnden nationalen Identität zahlreicher postkolonialer Gesellschaften schien Blockfreiheit dazu beitragen zu können¹⁵⁾:

— die innenpolitischen Streitigkeiten zwischen pro-östlichen und pro-westlichen Fraktionen über die blockfreie außenpolitische Orientierung des jungen Staates zu neutralisieren,

¹³⁾ Als „blockfrei“ sollten nach diesen Kriterien Länder gelten, die 1. eine unabhängige Politik betrieben, die auf friedlicher Koexistenz und Blockfreiheit beruhte oder eine Neigung zur Begünstigung solcher Politik zeigten; 2. die beständig nationale Unabhängigkeitsbewegungen unterstützen; 3. die kein Mitglied multilateraler Militärbündnisse seien, die im Zusammenhang mit Streitigkeiten von Großmächten abgeschlossen seien; 4. die, falls sie Militärstützpunkte duldeten, diese Zugeständnisse nicht im Zusammenhang mit Streitigkeiten von Großmächten gemacht hatten; 5. die, falls sie ein Mitglied eines bilateralen oder regionalen Verteidigungsabkommens wären, dies nicht im Zusammenhang mit Streitigkeiten von Großmächten waren. Fixiert wurden diese Kriterien auf der Kairoer Vorkonferenz für die erste Gipfelkonferenz der Blockfreien in Belgrad 1961. Zitiert nach Dieter Schröder, a. a. O., S. 213.

¹⁴⁾ Z. B. Kuba/Guantanamo (USA); Äthiopien/Kagnew Station (USA); Somalia/Berbera (UdSSR).

¹⁵⁾ Zu dem innergesellschaftlichen Bezug von Blockfreiheit siehe vor allem Bahgat Korany, *Social Change, Charisma and International Behaviour: Toward a Theory of Foreign Policy-making in the Third World*, Leiden, Genf 1976, und Robert L. Rothstein, *Foreign Policy and Development Policy: From Nonalignment to International Class War*, in: *International Affairs*, Oktober 1976, S. 598 ff.

— das Prestige und die Legitimität der nationalen Führungspersönlichkeiten dadurch zu erhöhen, daß diese auf den Konferenzen der Blockfreien und auf der Weltbühne der Vereinten Nationen die Pose von moralisch integren und über die Querelen der großen Mächte erhabenen Staatsmännern einnahmen und die Rolle von überparteilichen „Schiedsrichtern“ bzw. „Friedensstiftern“ in der Weltpolitik spielten,

— die Suche und Findung einer eigenständigen nationalen Identität zwischen Ost und West zu erleichtern. Blockfreiheit erwies sich hierbei gewissermaßen als das außenpolitische Komplement zu der innenpolitischen Propagierung eines selbstbestimmten, zum Teil auf vorkoloniale Traditionen zurückgreifenden „Dritten Weges“ zwischen Kommunismus und Kapitalismus.

Die grundlegenden *Zielsetzungen* der Blockfreien lassen sich zunächst in zwei wesentliche Komponenten zerlegen¹⁶⁾:

I. Die *Sicherung eines größtmöglichen Ausmaßes an politischer und wirtschaftlicher Unabhängigkeit*, dies offensichtlich ein Reflex der historischen Erfahrung des anti-kolonialen Kampfes um nationale Unabhängigkeit und der erst frisch erworbenen und noch nicht gefestigten politischen Souveränität, und

II. die *Schaffung eines qualitativ neuen Systems internationaler Beziehungen* nach demokratischen und egalitären Prinzipien auf der Basis friedlicher Koexistenz, das Raum gibt für die Emanzipation auch kleiner und schwacher Staaten. Diese zwei Leitziele der Blockfreien lassen sich nun weiter in vier interdependente konkretere Teilziele aufgliedern:

¹⁶⁾ Diese Ziele lassen sich aus den Dokumenten der Blockfreien erschließen. Als Dokumentensammlungen zur Blockfreienbewegung seien genannt: (in deutscher Sprache) *Bewegung der Blockfreien*, Archiv Dritte Welt, Heft 4, Köln 1978; (in englischer Sprache) *Non-Aligned Conferences: Basic Documents 1961—1975*, compiled and published by Bandaranaike Centre for International Studies, First Edition, Colombo 1976; *Documents of the Gatherings of Non-Aligned Countries 1961—1978*, Belgrade 1978; *Conferences of the Non-Aligned Countries 1955—75*, edited with Commentary by A. W. Singham and Tran Van Dinh, Third Press Review Books, New York o. J., und vor allem das monumentale vierbändige Werk von Odette Jankowitsch und Karl P. Sauvart (eds.), *The Third World without Superpowers. The Collected Documents of the Non-Aligned Countries*, Dobbs Ferry 1978.

1. die *Bewahrung von Frieden und Sicherheit in der Weltpolitik* und vordringlich im Ost-West-Zusammenhang u. a. durch Auflösung der Militärblöcke, durch Abrüstung und friedliche Regelung von Konflikten sowie durch Errichtung von „Zonen des Friedens“;

2. die *Konsolidierung der nationalen Unabhängigkeit* durch Widerstand gegen alle Formen von Unterdrückung, Fremdherrschaft und Fremdbestimmung, seien sie kolonial, neokolonial, imperialistisch, rassistisch oder hegemonistisch bzw. blockbestimmt, sowie durch aktive Solidarisierung mit und Unterstützung von antikolonialen, nationalen Befreiungsbewegungen;

3. die *Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung* insbesondere der sozio-ökonomisch unterentwickelten Länder durch Einebnung des Entwicklungsgefälles zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sowie Minderung der ökonomischen Abhängigkeit mit dem Ziel der Erlangung auch der ökonomischen Souveränität;

4. die *Demokratisierung der internationalen Beziehungen* vor allem durch eine Reform von noch immer durch die Industrieländer dominierten internationalen Organisationen in Richtung auf verstärkte Partizipation der in diesen Organisationen bisher nicht- oder unterrepräsentierten Länder.

II. Bestimmungsfaktoren und Etappen der historischen Entwicklung der Blockfreienbewegung

Die historische Entwicklung der Blockfreienbewegung wurde beeinflusst durch ¹⁷⁾:

1. den Dekolonisationsprozeß,
2. den Ost-West-Konflikt,
3. den Nord-Süd-Konflikt,
4. die Vereinten Nationen und
5. die sozialistischen Länder und den Marxismus-Leninismus.

1. Der *Dekolonisationsprozeß* bereitete der Blockfreienbewegung ein wichtiges Rekrutierungsfeld und bot ihr eines ihrer bedeutendsten Aktionsfelder, wenngleich auch keineswegs nur dekolonisierte Länder der Bewegung angehören (z. B. Jugoslawien) oder alle dekolonisierten Länder der Bewegung beitraten (z. B. Pakistan). In der Essenz könnte man die Bewegung der Blockfreien tendenziell als einen zur Staatengruppierung transformierten Solidaritäts- und Schutzverband ehemaliger anti-kolonialer, nationaler Befreiungsbewegungen ansehen. Lange Jahre hindurch stellte der Antikolonialismus einen der wichtigsten Integrationsfaktoren der Bewegung dar und macht auch noch weiterhin einen integralen Bestandteil ihrer politischen Programmatik aus.

2. Der *Ost-West-Konflikt* mit seinen antagonistischen Militärblöcken und der Herausbildung des bipolaren internationalen Systems

in der Nachkriegszeit stellte insbesondere in der Formierungsphase der Bewegung und in der ersten Dekade ihrer Existenz einen wesentlichen Bestimmungsfaktor der Entwicklung der Blockfreienbewegung dar. Den Mitgliedsländern dieser Bewegung galt Blockpolitik im Ost-West-Kontext damals als die unmittelbarste und bedrohlichste Gefährdung ihrer erst frisch erworbenen staatlichen Existenz und Souveränität. Andererseits sollte jedoch der Ost-West-Konflikt in seiner Bedeutung für die Blockfreien auch nicht überschätzt werden; denn gerade zur Zeit der späteren ost-westlichen Entspannung und Auflockerung der Blöcke erlebte die Bewegung einen Höhepunkt an politischer Vitalität, Dynamik und Attraktivität, der nur durch die wachsende Relevanz des Nord-Süd-Konflikts für die Entwicklung der Blockfreienbewegung zu erklären ist.

3. Die Erkenntnis gemeinsamer oder ähnlicher Strukturen von Unterentwicklung und Abhängigkeit der Entwicklungsländer gegenüber den Industrieländern und die auf dieser Erkenntnis basierende zunehmende Entdeckung gemeinsamer Interessenlagen dieser Länder im Rahmen des *Nord-Süd-Konflikts* verliehen der Blockfreienbewegung insbesondere in den frühen siebziger Jahren ihre politische Entfaltungskraft. Im Zuge einer engen, arbeitsteiligen Kooperation zwischen der Blockfreienbewegung und der „Gruppe der 77“, deren Mitgliedschaften sich ja zu einem erheblichen Teil überlappen, formierte sich unter der politischen Führung der Blockfreien eine breite „Dritte-Welt-Front“ gegen die (westlich-kapitalistischen) Industrieländer mit

¹⁷⁾ Vgl. hierzu Bojana Tadić, Nesvrstanost U Teoriji I Praksi Medunarodnih Odnosa (Non-Alignment in Theory and Practice of International Relations: with an English Summary), Beograd 1976.

dem Ziel einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“, wenngleich auch keineswegs alle Länder der Dritten Welt der Blockfreienbewegung angehörten oder beitraten.

4. Die *Vereinten Nationen* schufen vor allem allgemein günstige Rahmenbedingungen für ein Gedeihen der Blockfreienbewegung, indem sie

— ein Forum zum Aufbau von Kommunikation und zur Einübung von Solidarität und Kooperation der Blockfreien untereinander und gegenüber anderen Staaten und Staaten-gruppierungen abgaben,

— ein Medium zur Integration der jungen Staaten in die internationalen Beziehungen und zur Erlernung diplomatischer Fertigkeiten und politischer Verhandlungstechniken darstellten,

— eine Plattform zur Identifizierung, Aggregation und Artikulierung gemeinsamer Interessenlagen und zur Erarbeitung langfristiger Strategien boten sowie

— ein Aktionsfeld und Instrumentarium für die Ausübung politischen Einflusses auf der Basis demokratischer und egalitärer Prinzipien zur Verfügung stellten.

5. Die *sozialistischen Länder und der Marxismus-Leninismus* beeinflussten die Entwicklung der Blockfreienbewegung auf folgende Weise:

— durch ihre grundsätzliche Infragestellung und Herausforderung der klassischen Kolonialmächte und des Dominanzanspruches der westlich-kapitalistischen Länder in den internationalen Beziehungen,

— durch ihre Prägung mancher Elemente der Ideologie und politischen Rhetorik sowie der Perzeptionsmuster der Blockfreien.

Die Entwicklung der Blockfreienbewegung vollzog sich in zwei *Etappen*, die sich als eine mehr politische bzw. sicherheitspolitische Etappe in den sechziger Jahren und eine mehr ökonomische bzw. entwicklungspolitische Etappe in den siebziger Jahren bezeichnen lassen. Allerdings soll mit dieser groben Etappeneinteilung, die von allen Differenzierungen im einzelnen abstrahiert¹⁸⁾, nun keineswegs be-

hauptet werden, daß in den beiden Etappen politische und ökonomische Themen im Rahmen der Blockfreienbewegung jeweils exklusiv behandelt wurden, sondern es soll damit nur auf eine unterschiedliche relative Schwerpunktsetzung innerhalb der Programmatik und des Problemhorizonts der Blockfreien hingedeutet werden.

1. Die *„politische Etappe“* in der Entwicklung der Blockfreienbewegung begann vor dem Hintergrund sich verschärfender Ost-West-Spannungen (Stichworte: Berlin- und Kongo-Krise, Mißerfolg der Pariser Gipfelkonferenz im Jahre 1960 zwischen den USA und der UdSSR) mit der ersten Gipfelkonferenz der Blockfreien in Belgrad 1961 und setzte sich fort in den Gipfelkonferenzen von Kairo 1964 und von Lusaka 1970, wobei diese letztere Konferenz bereits die Tendenzwende hin zu einer stärker ökonomischen Perspektive der Blockfreienbewegung signalisierte. Die Konferenz von Belgrad kann dabei gewissermaßen als die „Gründungskonferenz“ der Blockfreienbewegung angesehen werden: Sie definierte die Kriterien von Blockfreiheit, formulierte die grundlegenden Prinzipien und Ziele der Bewegung, also deren offizielle „Philosophie“, umriß den Problemhorizont der Bewegung und steckte den Aktionsradius der Blockfreien ab. Zugleich stellte die Belgrader Konferenz ein Modell für alle nachfolgenden Konferenzen der Blockfreien dar und prägte deren politisches Format und politischen Stil. Alle drei Gipfelkonferenzen der sechziger Jahre befaßten sich vornehmlich mit Fragen, die deutlich die gefährdete Situation militärisch schwacher und politisch instabiler Länder in den durch Ost-West-Konflikt, Kalten Krieg und Blockpolitik geprägten internationalen Beziehungen widerspiegeln: z. B. mit der Auflösung der Militärblöcke, mit Abrüstungsfragen, mit dem Prinzip der friedlichen Koexistenz, dem Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, der territorialen Integrität aller Staaten sowie der nationalen Selbstbestimmung und der Stärkung der Vereinten Nationen.

2. Die *„ökonomische Etappe“* in der Entwicklung der Blockfreienbewegung begann, als Ende der sechziger Jahre und zu Anfang der siebziger Jahre eine Reihe von Faktoren wirksam wurden, die innerhalb der Blockfreienbewegung zu einem relativen Bedeutungsverlust mehr politischer Fragen führten und einen Bedeutungszuwachs mehr ökonomischer Probleme zur Folge hatten. Dies waren nach dem Befund von Sauvant vor allem¹⁹⁾:

¹⁸⁾ Es wäre z. B. auf die Tatsache hinzuweisen, daß bereits die Konferenz von Bandung sich mit ökonomischen Fragen befaßte, und daß im Jahre 1962 die Blockfreien in Kairo eine Konferenz abhielten, die sich ausschließlich wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Problemen widmete; siehe dazu United Arab Republic, The Conference on the Problems of Economic Development, Cairo 1962.

¹⁹⁾ Karl P. Sauvant, Von der politischen zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit? Die Ursprünge des

— die Stabilisierung der globalen politisch-militärischen Situation als Folge der Entspannungspolitik, der Deeskalation des Vietnamkrieges, des Abschlusses von SALT I und der KSZE-Verhandlungen,

— die Konsolidierung der politischen Souveränität vieler blockfreier Staaten im Zuge des weitgehenden und erfolgreichen Abschlusses der Dekolonisation und der innenpolitischen Stabilisierung in den ersten Jahren der Unabhängigkeit,

— die Erkenntnis der Bedeutung ökonomischer Unabhängigkeit als notwendiges Komplement zur politischen Unabhängigkeit als Reaktion auf die sich verschlechternde sozio-ökonomische Situation vieler Entwicklungsländer und blockfreier Staaten (Rückgang ihres Anteils am Welthandel, Vertiefung der Kluft im Pro-Kopf-Einkommen zwischen ihnen und den Industrieländern; dies alles bei gleichzeitigem rapiden Bevölkerungswachstum und verstärktem sozio-ökonomischen Problemdruck auf die Herrschaftseliten vieler Länder infolge der „Revolution steigender Erwartungen“) sowie als Reaktion auf die unbefriedigenden Ergebnisse internationaler und regionaler Entwicklungsanstrengungen in den sechziger Jahren (Stichworte: Allianz für den Fortschritt, EG-Assoziierungsabkommen, UNCTAD-Konferenzen, Erste Entwicklungsddekade der Vereinten Nationen),

— und schließlich die Kritik am vorherrschenden, von westlicher Ökonomie geprägten Entwicklungsmodell von seiten der neueren Imperialismus- und Abhängigkeitsforschung (Stichwort: Dependenztheorie), die zunehmend strukturelle Ursachen und Mechanismen im Weltwirtschaftssystem für die Misere der Entwicklungsländer verantwortlich machte²⁰⁾.

In enger Zusammenarbeit mit der „Gruppe der 77“; deren ökonomischen Sachverstand

Programms der Neuen Weltwirtschaftsordnung, in: Vereinte Nationen (Bonn), 27. Jg., H. 2, April 1979, S. 49—52.

²⁰⁾ Vgl. hierzu Tony Smith, *The Underdevelopment of Development Literature: The Case of Dependency Theory*, in: *World Politics*, no. 2, Januar 1979, S. 247—288, und Manfred Wöhlcke, Peter von Wogau und Waltraud Martens, *Die neuere entwicklungstheoretische Diskussion. Einführende Darstellung und ausgewählte Bibliografie*, Frankfurt/Main 1977.

sie zu nutzen wußte und innerhalb der sie sich bei überlappender Mitgliedschaft gewissermaßen als ein politischer „Katalysator“ verstand²¹⁾, betrieb die Bewegung der Blockfreien nun eine immer stärkere Politisierung der ökonomischen Anliegen der Dritte-Welt-Länder und verarbeitete die neu aufkommenden ökonomischen Ideen und Konzepte zu einem kompakten Forderungs- und Aktionsprogramm, das in seiner Kernsubstanz auf das *Postulat einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“* gegenüber den (westlich-kapitalistischen) Industrieländern²²⁾ und auf das *Postulat einer kollektiven Eigenständigkeit (Self-Reliance) der Dritten Welt hinauslief*²³⁾. Als wichtigste Stationen bei der Ausarbeitung und Konsolidierung dieser ökonomischen Perspektive der Blockfreienbewegung können die Gipfelkonferenz von Lusaka 1970, die Außenministerkonferenz von Georgetown 1972 sowie vor allem die Gipfelkonferenz von Algier 1973 und die nachfolgende Gipfelkonferenz von Colombo 1976 gelten. Im Zuge der OPEC-Aktion und Energiekrise von 1973/74 gelang es der Blockfreienbewegung unter Führung Algeriens (Boumedienne) mit der Einberufung der Sechsten UN-Sondergeneralversammlung über Rohstoffe und Entwicklung, ihrer Forderung nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung auch auf internationaler Ebene zum Durchbruch zu verhelfen.

²¹⁾ Zum Verhältnis von Blockfreienbewegung und „Gruppe der 77“ siehe Volker Matthies, *Süd-Süd-Beziehungen und kollektive Self-Reliance*, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, H. 1, 1978, S. 71—74.

²²⁾ Als Einführung in die Problematik der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ sei genannt: Volker Matthies, *Der Streit um die Neue Weltwirtschaftsordnung*, Opladen 1979 (dort findet sich auch eine ausgewählte Liste deutschsprachiger Literatur zur Thematik); einen Überblick über die englischsprachige Literatur zur Neuen Weltwirtschaftsordnung vermitteln John White, *The New International Economic Order: What is it?*, in: *International Affairs* (London), Oktober 1978, S. 626—634, sowie Robert W. Cox, *Ideologies and the New International Economic Order: reflections on some recent literature*, in: *International Organization*, vol. 33, no. 2, 1979, S. 257—302. Siehe auch die bibliographischen Hinweise in: *Third World Quarterly*, vol. 1, no. 1, Januar 1979, S. 180 f.

²³⁾ Vgl. hierzu Khushi M. Khan und Volker Matthies, *Collective Self-Reliance: Programme und Perspektiven der Dritten Welt. Einführung und Dokumente*, München, London 1978.

III. Zur Organisation und Struktur der Blockfreienbewegung

Diese Entwicklungen und Ereignisse signalisierten nach den Untersuchungen von Jankowitsch und Sauvants²⁴⁾ einen deutlichen Wandel der Blockfreienbewegung von einem eher lockeren Debattier-Klub politisch gleichgesinnter Staatsmänner im Kontext des Ost-West-Konflikts hin zu einer weit fester organisierten und komplexer strukturierten Interessengruppe sozio-ökonomisch unterentwickelter und abhängiger Länder im Rahmen des Nord-Süd-Konflikts, der zugleich von einer bemerkenswerten Aktivierung und Mobilisierung alter und Rekrutierung neuer (namentlich lateinamerikanischer) Mitglieder, von einer organisatorischen Verdichtung und strukturellen Differenzierung der Bewegung sowie von einer Intensivierung der Kommunikation und Kooperation unter ihren Mitgliedern begleitet war.

Die Zahl der Vollmitglieder der Blockfreienbewegung erhöhte sich von 53 beim Gipfel von Lusaka auf 75 beim Gipfel von Algier und auf 85 beim Gipfel von Colombo; rechnet man dazu noch die ebenfalls ansteigende Zahl der an Konferenzen der Blockfreien teilnehmenden Delegationen mit dem Status von „Beobachtern“ und „Gästen“, so wird deutlich, daß die Blockfreienbewegung den größten Teil der Dritte-Welt-Länder für sich zu gewinnen verstand.

Der organisatorische Rahmen der Blockfreienbewegung blieb in der ersten Dekade ihrer

Existenz weitgehend auf in unregelmäßigen Abständen stattfindende (Gipfel-)Konferenzen der Staats- und Regierungschefs blockfreier Staaten sowie auf diese Konferenzen vorbereitende und ihnen unmittelbar vorangehende Außenministerkonferenzen beschränkt. In den siebziger Jahren wurden dann diese nun regelmäßiger stattfindenden Konferenzen sowie das jeweils die Gipfelkonferenz ausrichtende und der Bewegung zwischen den Gipfelkonferenzen vorsitzende Land arbeitsmäßig durch die Etablierung eines Koordinationsbüros der Blockfreien entlastet. Dieses Büro, das zugleich auf der Ebene der Außenminister und auf der Ebene der Botschafter der blockfreien Staaten beim Hauptquartier der Vereinten Nationen in New York (und in Genf) tätig und nach dem Prinzip ausgewogener geographischer Verteilung besetzt ist, kann heute als das eigentliche Exekutivorgan der Blockfreienbewegung gelten. Weitere Arbeitsorgane der Blockfreienbewegung bildeten sich in Form von spezialisierten Ministerkonferenzen (z. B. zu Beschäftigungsfragen²⁵⁾) heraus, in Form von „Koordinierungsländern“ zur Verwirklichung des Aktionsprogramms für wirtschaftliche Zusammenarbeit unter den Blockfreien sowie in Form von „Technischen Gruppen“ für Detailfragen meist ökonomischer Natur und „Arbeitsgruppen“ für die Behandlung spezieller politischer Fragen im Rahmen der Vereinten Nationen.

IV. Zwischenbilanz der Blockfreienbewegung

Vor dem Blick auf die gegenwärtige Situation der Blockfreienbewegung soll nun eine kurze Zwischenbilanz ihres bisherigen Wirkens in den drei großen Ziel- und Aktionsfeldern des Anti-Kolonialismus, des Ost-West-Konflikts und des Nord-Süd-Konflikts versucht werden:

— Im Bereich des Anti-Kolonialismus spielten die Aktivitäten der Blockfreien eine gewichtige und konstruktive Rolle bei der Beschleunigung und — insgesamt gesehen —

relativen Friedfertigkeit der Liquidation der Kolonialreiche.

— Im Bereich des Ost-West-Konflikts trug die Blockfreienbewegung offenbar schon allein durch ihre Existenz zu einer erhöhten strukturellen Flexibilität des internationalen Systems, zu einer Auflockerung der Blöcke und zur Förderung polyzentristischer bzw. multipolarer Tendenzen bei. Allerdings konnte sie dabei eine wachsende Verstrickung von Teilen ihrer Mitgliedschaft in die Ost-West-Auseinandersetzungen ebenso wenig verhindern wie sie in der Lage war, effektive Abrüstungsmaßnahmen zu initiieren oder erfolgreich „Zonen des Friedens“ zu etablieren.

²⁴⁾ Die Ausführungen in diesem Abschnitt folgen der Arbeit von Odette Jankowitsch und Karl P. Sauvants, *The Origins of the New International Economic Order: The Role of the Non-Aligned Countries*, in: Karl P. Sauvants (ed.), *The New International Economic Order: Changing Priorities on the International Agenda*, Oxford (in Vorbereitung).

²⁵⁾ Vgl. Conference Report: First Conference of Labour Ministers of Non-Aligned and Other Developing Countries, Tunis, April 14—26, 1978.

— Im Bereich des Nord-Süd-Konflikts konnten die fundamentalen Probleme der Unterentwicklung und Abhängigkeit zwar nicht gelöst werden, doch erzielte die Blockfreienbewegung mit der Herbeiführung des „Nord-Süd-Dialoges“ über eine Reform des Weltwirtschaftssystems und die Schaffung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung immerhin einen spektakulären politischen Erfolg. Bei dem Fortgang der Verhandlungen über eine Realisierung des Forderungskataloges der Blockfreien und der „Gruppe der 77“ stellten sich jedoch zunehmend Stagnation und Schwierigkeiten ein.

Darüber hinaus hatte die Blockfreienbewegung noch verschiedene für ihre Mitglieder durchaus wichtige Nebeneffekte:

— Sie ermöglichte erstmalig eine *umfassende und exklusive Eigenorganisation von Ländern der Dritten Welt* außerhalb der bestehenden Machtblöcke und internationalen Organisationen mit universaler Mitgliedschaft. Sie schuf damit die organisatorische Voraussetzung für ein gemeinsames, selbstbestimmtes und selbst-

bewußtes Auftreten dieser Länder in den internationalen Beziehungen.

— Sie baute *Strukturen der Kooperation und Kommunikation* zwischen Ländern und Regionen auf, die infolge kolonialer Zentrum-Peripherie-Beziehungen früher kaum Kontakt miteinander hatten, trug auf diese Weise zu einer *Stärkung von neuen, horizontalen Süd-Süd-Beziehungen* und zur zumindest tendenziellen Schwächung überkommener, vertikaler Nord-Süd-Beziehungen bei²⁶⁾; sie knüpfte hierdurch zugleich ein strukturelles und kommunikatives Netzwerk auch für eine sich künftig möglicherweise weiter verdichtende politisch-wirtschaftliche Zusammenarbeit im Bereich der Süd-Süd-Beziehungen.

— Schließlich diente die Blockfreienbewegung insbesondere ihren kleineren und ärmeren Mitgliedsländern als ein wichtiges *Medium zu deren Integration in die internationalen Beziehungen* und stellte für diese Länder zugleich auch gewissermaßen ein *funktionales Äquivalent für deren Mangel an auswärtigen Diensten und Missionen* dar.

V. Die gegenwärtige Krisensituation der Blockfreienbewegung

Gegenwärtig befindet sich die Bewegung der Blockfreien in einer Krisensituation, wie der erbitterte Streit um die Rolle Kubas in der Bewegung symptomatisch anzeigt. Diese Krisensituation hat verschiedene Facetten und Aspekte und bezieht sich weit stärker auf die politischen Anliegen der Bewegung als auf deren ökonomische Programmatik. Sie betrifft die Identität der Bewegung ebenso wie die Solidarität ihrer Mitglieder und die Handlungsfähigkeit der Bewegung.

Das *Problem der Identität* der Blockfreienbewegung bezieht sich dabei auf die heute gegenüber früheren Jahren schwerer zu beantwortende Frage, was denn den fundamentalen Daseinszweck und Grundkonsens der Bewegung ausmacht? Gegenüber der Vergangenheit haben die „klassischen“ *Integrationsfaktoren* der Blockfreien gegenwärtig einen

gut Teil ihrer Relevanz und kohäsiven Kraft eingebüßt²⁷⁾:

— der *Prozeß der Dekolonisation* kann heute weitgehend als abgeschlossen gelten; im Kontext des Anti-Kolonialismus und der Folgeprobleme der Dekolonisation verbleiben noch die Probleme des Nahen Ostens und des Südlichen Afrika, wobei im Falle des Nahen Ostens innerhalb der Bewegung bereits ein erbitterter Streit über die Modalitäten einer Lösung dieses Problems eingesetzt hat.

— Die *Spannungen im Ost-West-Konflikt* sind reduziert und die ehemals bipolare Struktur des internationalen Systems hat mittlerweile einer mehr multipolaren bzw. polyzentrischen Struktur mit mehreren politischen, militärischen und wirtschaftlichen Machtzentren Platz gemacht (USA, UdSSR, EG, VR China).

— Im *Nord-Süd-Konflikt* stehen die Mitglieder der Blockfreienbewegung zwar weiter-

²⁶⁾ Zu regionalen Aspekten von Süd-Süd-Beziehungen siehe Manfred Nitsch, *Latin America in the Third World*, in: Vierteljahresberichte (des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung), Nr. 68, Juni 1977 (Sonderausgabe: Latin America and the Third World), S. 91—105, und Volker Matthies, *Süd-Süd-Beziehungen: Die Position Afrikas*, in: Afrika Spectrum, H. 2, 1977, S. 185—202.

²⁷⁾ Vgl. zum folgenden Leo Mates, *The Nonaligned Countries between Colombo and Havanna*, in: *Pacific Community. An Asian Quarterly Review*, vol. 9, no. 3, April 1978, S. 291—301.

hin in einer solidarischen Einheitsfront hinter den grundlegenden Zielsetzungen und Programmen der Bewegung (Neue Weltwirtschaftsordnung, Collective Self-Reliance), doch traten in den konkreten Verhandlungen im Rahmen der Nord-Süd-Dialoge zunehmend länder- und gruppenspezifische Interessendifferenzen zutage.

Diese Situation begünstigte und verstärkte ganz offensichtlich die Neigung und Versuchung einzelner Länder und Ländergruppen, nach bereits vorgeprägten außenpolitischen, ideologischen und gesellschafts- sowie wirtschaftspolitischen Präferenzen und Interessenlagen ein separates bzw. bilaterales Arrangement mit einem der politisch-militärischen und wirtschaftlichen Machtzentren außerhalb der Blockfreienbewegung anzustreben bzw. innerhalb der Blockfreienbewegung für ein solches Arrangement zu werben. Von hier aus war es dann kein großer Schritt mehr zur Stellung der „Gretchenfrage“ der Blockfreienbewegung nach ihrer gesellschaftlichen Qualität und nach ihren „wahren“ oder „falschen“ Freunden oder Feinden in der internationalen Politik: Ganz unzweideutig, definitiv und offen Partei ergreifend propagierte Kuba eine auf Dauer angelegte Allianz der Blockfreienbewegung mit der Sowjetunion als dem „natürlichen Verbündeten“ der Blockfreien im Kampf gegen den „Imperialismus“²⁸⁾.

Das Problem der Solidarität der Mitglieder der Blockfreienbewegung bezieht sich auf den gegenüber früheren Jahren heute relativ schwerer zu bewerkstellenden Interessenausgleich innerhalb der Bewegung. Dafür ist neben der Schwächung des Grundkonsenses der Blockfreien vor allem die *wachsende Quantität und veränderte Qualität der Konfliktpotentiale* innerhalb der Bewegung verantwortlich. Zwar gab es auch schon in früheren Jahren politische Streitigkeiten innerhalb der Blockfreienbewegung, die sich in

²⁸⁾ Aus einer ähnlichen Perspektive wie die Kubaner äußern sich zur Blockfreienbewegung z. B. Renate Wünsche, Die Politik der Nichtpaktgebundenheit in den internationalen Beziehungen der Gegenwart, in: Asien, Afrika, Lateinamerika, Bd. 4, H. 4, 1976, S. 517—526, und Pieter Keuneman, Zum politischen Kurs der Bewegung der Nichtpaktgebundenheit, in: Probleme des Friedens und des Sozialismus, Nr. 11 (219), 19. Jg., Novemberheft, S. 1499—1506. Zur Kritik der kubanischen Haltung siehe Peter Meyns, Die Bewegung der Blockfreien Staaten und Kuba, in: Tre Våldar. Internationell översickt 1978—79, Stockholm 1978. Zum Hintergrund siehe Wolf Grabendorff, Kubas Engagement in Afrika, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen bei München, Dezember 1978.

der Regel auf divergierende regionale oder nationale Interessenlagen, auf ideologische Differenzen sowie auf Unterschiede des politischen Stils und der politischen Militanz einzelner Mitglieder zurückführen ließen. Doch gelang es trotz des Nichtvorhandenseins formaler, institutionalisierter Konfliktregulierungsmechanismen immer wieder, den Zusammenhalt der Mitglieder zu bewahren. Dazu trugen der stets auf Mäßigung drängende Einfluß des Führungstrios Jugoslawien, Indien und Ägypten sicher ebenso bei wie die immer wieder die ideologischen und politischen Fronten überlappenden regionalen bzw. gruppenspezifischen Loyalitäten und Interessenlagen einzelner Staaten und Staatengruppen (z. B. Doppelmitgliedschaft von Staaten in der Organisation für Afrikanische Einheit und der Arabischen Liga). Heute jedoch scheinen politische und ideologische Streitigkeiten innerhalb der Bewegung eine *relativ größere Eigendynamik* gewonnen zu haben und lassen sich, wie z. B. der Streit um Kuba und einen Ausschluß Ägyptens aus der Bewegung zeigt, nicht mehr so leicht wie früher unter Kontrolle halten.

Darüber hinaus haben auch *kriegerische Konflikte zwischen blockfreien Ländern* gegenüber früheren Jahren an Zahl, an Komplexität sowie an internationaler Brisanz zugenommen. Diese Häufung von — nicht zuletzt durch steigende Rüstungsimporte und Rüstungsmaßnahmen blockfreier Länder mitbedingten — kriegerischen Regionalkonflikten, die der Außenminister Singapurs auf der Außenministerkonferenz der Blockfreien in Belgrad im Juli 1978 überspitzt und plakativ als den Beginn eines „Dritten Weltkrieges in der Dritten Welt und geführt von der Dritten Welt“ bezeichnet hat²⁹⁾, stellt heute eine der größten Herausforderungen an die Solidarität der Blockfreien dar. Dies um so mehr, als sich im Zusammenhang mit diesen Konflikten den Supermächten Anlässe zur militärischen Intervention boten, sich die Ost-West-Spannungen wieder neu belebten und sich die Konfliktformationen in der Dritten Welt zunehmend mit der alt-neuen Ost-West-Konfliktformation sowie mit der neu akzentuierten inter-sozialistischen Konfliktformation zwischen der UdSSR und der VR China verschränkten und dabei verschiedene Regionalkonflikte dazu tendierten, die Qualität von

²⁹⁾ Vgl. Speech by Mr. S. Rajaratnam, Minister for Foreign Affairs, At the Nonaligned Ministerial Meeting in Belgrade on 27 Jul 78, Singapore Government Press Release, MC/Jul/43/78 (Foreign Affairs).

„Stellvertreterkriegen“ (Horn von Afrika³⁰⁾, Südostasien) anzunehmen.

Nicht zuletzt haben sich im Zuge der Energiekrise auch die in früheren Jahren kaum eine Rolle spielenden *sozio-ökonomischen Divergenzen zwischen blockfreien Ländern* verstärkt. Die heute immer deutlicher zu Tage tretenden Unterschiede blockfreier Länder in bezug auf ihre Ressourcenausstattung, ihren Industrialisierungsgrad und den Grad ihrer Verflechtung mit der Weltwirtschaft könnten zunehmend zu divergierenden Interessenlagen einzelner Länder und Ländergruppen im Nord-Süd-Dialog (z. B. OPEC-Länder, „Schwellenländer“, am wenigsten entwickelte Länder) und damit zu einer wachsenden Belastung der bisherigen solidarischen Einheitsfront der Blockfreien in ökonomischen Fragen führen³¹⁾.

Das *Problem der Handlungsfähigkeit* der Blockfreienbewegung bezieht sich auf die Tatsache, daß die Bewegung — ähnlich wie die „Gruppe der 77“ — mehr und mehr in ein qualitativ neues Entwicklungsstadium eintritt, für das sie trotz aller konzeptionellen und organisatorisch-technischen Vorarbeit noch nicht hinreichend gerüstet ist. Dies gilt für die politischen Anliegen der Blockfreien

im Bereich des Anti-Kolonialismus und der Folgeprobleme der Dekolonisation (Lösung der Probleme im Nahen Osten und im Südlichen Afrika), im Bereich der Friedenssicherung (neu belebte Ost-West-Rivalitäten in der Dritten Welt, „Stellvertreterkriege“ zwischen Blockfreien, Abrüstung etc.) und auch für die ökonomischen Programme der Blockfreien im Bereich der Nord-Süd- und Süd-Süd-Beziehungen (Neue Weltwirtschaftsordnung).

In all diesen Bereichen findet zunehmend ein Wechsel statt von einer *Ära der Petition* zu einer *Ära der Aktion*, von einem *Stadium der Programmierung* zu einem *Stadium der Implementierung* und von einer Phase globaler, undifferenzierter „Paketlösungen“ zu einer Phase regional-, funktions- und gruppenspezifisch differenzierter „Stückwerkslösungen“, was der Blockfreienbewegung (wie auch der „Gruppe der 77“ im ökonomischen Bereich) eine wachsende Fähigkeit zur konzeptionellen Verarbeitung komplexer Probleme, zum Ausgleich von divergierenden Interessenlagen, zur Steuerung und Koordinierung unterschiedlicher Foren, Ebenen und Strategien von Verhandlungen sowie zur Erarbeitung von differenzierten Lösungsansätzen abverlangen wird³²⁾.

VI. Die Zukunft der Blockfreienbewegung

Im Interesse einer konstruktiven Bewältigung der gegenwärtigen Krise der Blockfreienbewegung müßte diese ihren Mitgliedern verstärkt deutlich machen, daß ihre „klassischen“ Anliegen, Besorgnisse und Ziele durch die heute veränderten internationalen Rahmenbedingungen keineswegs obsolet geworden sind, sondern nur einer *Neudefinition* bzw. *Neuverortung* bedürfen. Weiter müßte sich die Bewegung zunehmend um

Möglichkeiten, Verfahren und Mechanismen zum politischen und ökonomischen *Interessenausgleich* zwischen ihren Mitgliedern sowie zur *friedlichen Streitschlichtung* und Eindämmung von kriegerischen Regionalkonflikten bemühen und ihre *organisatorische und technische Kapazität* zur Lösung komplexer Probleme verbessern.

Dabei hätte sich die Blockfreienbewegung vordringlich dem *Phänomen der „Stellvertreterkriege“* in ihren eigenen Reihen zu widmen, hätte stärker als bisher den Problemzusammenhang von Rüstung und Unterentwicklung bzw. *Abrüstung und Entwicklung* zu thematisieren und dazu beizutragen, dem festgefahrenen *Nord-Süd-Dialog* neue Impulse zu vermitteln. Zu diesem Zweck könnte die Blockfreienbewegung zusammen mit der „Gruppe der 77“ versuchen, einen „harten

³⁰⁾ Vgl. hierzu Volker Matthies, Der Grenzkonflikt Somalias mit Äthiopien und Kenya. Analyse eines zwischenstaatlichen Konflikts in der Dritten Welt, Hamburg 1977.

³¹⁾ Zur Diskussion über die sozio-ökonomische Differenzierung innerhalb der Dritten Welt siehe die in Fußnote 8 genannte Literatur; Douglas C. Smyth, The Global Economy and the Third World: Coalition or Cleavage, in: World Politics, vol. XXIX, no. 4, Juli 1977, S. 584—609; Ismail-Sabri Abdalla, Heterogeneity and Differentiation — The End for the Third World?, in: Development Dialogue, 1978: 2, S. 3—21, sowie Horst P. Wiesebach, Gemeinsamkeiten und Divergenzen in der Blockfreienbewegung (mit Bezug auf die Nord-Süd-Problematik), unveröffentlichtes, vervielfältigtes Vortragsmanuskript vom 26. 6. 1979 (Arbeitskreis Dritte-Welt-Politik des Auswärtigen Amtes in Bonn).

³²⁾ Vgl. hierzu: South-South Dialogue: A Brief Report, in: Third World Quarterly, vol. 1, no. 2, April 1979, S. 117—122 (= Bericht über die Diskussionen und Überlegungen auf einem Treffen von führenden Intellektuellen und Politikern aus der Dritten Welt in Arusha/Tanzania vom 14.—16. Dezember 1978).

Kern" von auch weiterhin gemeinsamen ökonomischen Interessen ihrer Mitgliedsländer gegenüber den Industrieländern ausfindig zu machen und eine Art von „OECD der Dritten Welt“ bzw. „Gewerkschaft der Dritten Welt“ aufzubauen, um die Verhandlungsmacht des „Südens“ gegenüber dem „Norden“ zu stärken³³⁾. Ferner könnte sie auch unabhängig vom Fortgang des Nord-Süd-Dialogs im Interesse der sozio-ökonomischen Entwicklung ihrer Mitglieder noch mehr als bisher Ansätze zur wirtschaftlichen und technischen Zusammenarbeit im Bereich der Süd-Süd-Beziehungen fördern und auf diese Weise zu einer kollektiven *Self-Reliance der Dritten Welt* beitragen³⁴⁾.

Die bisherige Entwicklung der Blockfreienbewegung hat ihre grundsätzliche *Anpassungsbereitschaft und Lernfähigkeit* ja bereits unter Beweis gestellt. Zudem deutet die bislang erstaunliche *Konstanz ihrer Mitgliedschaft* ungeachtet aller internen Regimewechsel wie

³³⁾ Vgl. hierzu Julius Nyerere, *Third World Negotiating Strategy*, in: *Third World Quarterly*, vol. 1, no. 2, April 1979, S. 20–23, sowie die Diskussionen in: *Third World Forum Newsletter*, No. 3, November 1978, und No. 4, Juni 1979; siehe auch G. K. Helleiner, *An OECD for the Third World*, in: *IDS Bulletin*, vol. 7, no. 4, 1976, S. 19 f.

³⁴⁾ Siehe hierzu Volker Matthies, *Süd-Süd-Beziehungen und kollektive Self-Reliance*, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, H. 1, 1978, S. 59–87; Godfrey Gunatilleke, *From Bandung onward*, in: *Ceres*, Mai-Juni 1977, S. 14–18; Samir Amin, *NIEO: how to put Third World surpluses to effective use*, in: *Third World Quarterly*, vol. 1, no. 1, Januar 1979, S. 65–72; Enrique Oteiza und Anisur Rahman, *Technical Co-operation Among Third World Countries and the International Order*, *Third World Forum Occasional Paper No. 3*. Sri Lanka 1978, sowie das „*Arusha Programme for Collective Self-Reliance and Framework for Negotiations*“, UNCTAD V, TD/236 vom 28. Februar 1979 (ins Deutsche übersetzt von epd-Entwicklungspolitik. Dokumentation, Mai 1979: „*Arusha-Programm für kollektive Eigenständigkeit*“).

auch die weiterhin *ungebrochene Attraktivität der Bewegung* (z. B. Neuaufnahmeanträge Irans, Pakistans und Boliviens) darauf hin, daß die offensichtliche Mehrheit der blockfreien Länder ein genuines Interesse an einem Fortbestand der Blockfreienbewegung mit ihren überkommenen Konturen hat³⁵⁾. Zwar werden künftig vermutlich vermehrt politische Streitigkeiten und Fraktionsbildungen innerhalb der Blockfreienbewegung auftreten, doch hätte diese dabei die Chance, gemäß dem Pluralismus-Konzept aus ihrer Not eine Tugend zu machen. Als eine umfassende und exklusive Eigenorganisation von (vornehmlich) Ländern der Dritten Welt gibt es auf Sicht *keine Alternative zur Bewegung der Blockfreien*; sie wird daher auch in der weiteren Zukunft von politischer Bedeutung sein, weil ihr fundamentaler Daseinszweck, die Existenzsicherung und politisch-wirtschaftliche Emanzipation auch kleiner, schwacher und armer Staaten in den internationalen Beziehungen, bis heute nicht erfüllt ist. Auch die Supermächte und antagonistischen Lager in Ost und West dürften kaum ein Interesse an einem Zerfall der Bewegung haben; eher scheint ein gewisses Maß an Übereinstimmung zwischen ihnen zu bestehen, im Bereich der internationalen Beziehungen „den Bestand der Blockfreienbewegung nicht leichtfertig gegen eine Veränderung des Status quo mit schwerkalkulierbaren Gewinn- und Verlustrisiken einzutauschen“³⁶⁾.

³⁵⁾ Eine solche Einschätzung findet sich auch bei Ranko Petković, *Aktionsrichtungen der Blockfreienbewegung in der gegenwärtigen Etappe*, unveröffentlichtes Manuskript zur Ministerkonferenz des Koordinierungsbüros der Blockfreien in Colombo vom Juni 1979, undatiert und o. O.

³⁶⁾ Zu dieser Beurteilung kommt Christoph Royen in seiner „*Lagenotiz betr.: Die sowjetische Interessenlage vor dem VI. Gipfeltreffen der Blockfreien Staaten in Havanna*“, *Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen bei München*, Mai/Juni 1979, S. 18.

Werner Link: Entspannungspolitik — Bewährungsprobe westlicher Zusammenarbeit

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/79, S. 3—18

Entspannungspolitik ist der Versuch, dem Mischungsverhältnis von Gegensätzen und Gemeinsamkeiten durch eine Kombination von Zusammenarbeit und gegenschaftlichem Wettbewerb Rechnung zu tragen. Ausgehend von diesem Verständnis untersucht der Autor, ob und wie die NATO- und EG-Staaten die Fähigkeit entwickelt haben, diesen schwierigen Prozeß gemeinsam zu steuern. Unter den Bedingungen der Entspannung ist die Bereitschaft zur Koordinierung und Abstimmung eher gestärkt als geschwächt worden. Die westliche Zusammenarbeit hat sich bewährt. Durch die flexible Nutzung institutionalisierter Gremien und neuer informeller Beratungskreise wurden — trotz innen- und außenpolitischer Schwierigkeiten — ein relativ hoher allianzpolitischer Kooperationsgrad und ein entspannungspolitischer Basiskonsens erreicht. Angesichts dieses Befundes wird argumentiert, daß der Vorwurf der „(Selbst-)Finnlandisierung“ und des „Appeasements“ unbegründet und die Gefahr ostpolitischer Alleingänge zwar latent, aber nicht aktuell ist. Zusammenfassend formuliert lautet das Untersuchungsergebnis: Zusammenhalt der militärischen Allianz und westliche Zusammenarbeit waren wichtige Voraussetzungen für die Entspannungspolitik, sind rückwirkend von ihr gefördert worden und dürften weiterhin notwendige Bedingungen für ihre Fortsetzung bleiben.

Falk Bomsdorf: Zur Senatsdebatte über SALT II in den USA

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/79, S. 19—33

Der Präsident der Vereinigten Staaten kann völkerrechtliche Verträge nur ratifizieren, wenn der Senat dem mit Zweidrittelmehrheit zustimmt. Diese Regelung, deren Funktion nur historisch zu verstehen ist, verleiht dem Senat beträchtliche Befugnisse bei der Führung der amerikanischen Außenpolitik: Es hängt wesentlich von ihm ab, ob der Präsident wirksam und glaubhaft nach außen auftreten kann. Die damit gegebene starke Stellung des Senats gehört von ihren Auswirkungen her zu den am meisten diskutierten Fragen der amerikanischen Verfassungsgeschichte. Dabei erlangte das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit im Senat als Voraussetzung für die Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge welthistorische Bedeutung, als es 1919/20 um die Annahme des Versailler Vertrages durch die USA ging. Das Abkommen fand damals nicht die erforderliche Mehrheit. Gegenwärtig steht die Senatsmacht wieder im Mittelpunkt des politischen Interesses: Es ist auf die Frage gerichtet, ob der Senat dem zweiten Abkommen über die Begrenzung strategischer Waffen (SALT II) zustimmen wird.

Die Stellung des Senats beim Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge wird dadurch verstärkt, daß ihm neben Billigung oder Ablehnung eines vom Präsidenten vorgelegten Abkommens noch eine dritte Möglichkeit zur Verfügung steht: er kann seine Zustimmung unter Einschränkungen erklären. Dabei hat der Senat die Wahl zwischen substantiellen Zustimmungsmodifikationen, die den jeweiligen Vertrag inhaltlich verändern („amendments“, „reservations“) und damit in aller Regel Neuverhandlungen notwendig machen, sowie solchen Beifügungen, die lediglich einseitige Verständniserklärungen darstellen („understandings“, „interpretations“).

Die Senatsdebatte über SALT II, die sich gegenwärtig im Stadium der Senatshearings befindet und im Oktober vor das Plenum gelangt, wird wesentlich von der Frage bestimmt, mit welchen Modifikationen der Senat seine Zustimmung zu dem Vertragswerk versehen soll. Dabei sprechen sich die Gegner des Abkommens für weitgehende Beifügungen aus, die SALT II im Ergebnis scheitern lassen würden, weil die Sowjetunion ihnen nicht zustimmen dürfte. Die Befürworter der Übereinkunft plädieren eher für deklaratorische Modifikationen, die den USA lediglich die Rechte bestätigen, welche ihnen das Abkommen ohnehin gibt und daher die Ratifizierung nicht gefährden. Präsident Carter hat bisher jegliche substantielle Beifügungen abgelehnt; es ist wahrscheinlich, daß er bei dieser Haltung bleiben wird. Wie diese Frage und damit das Schicksal von SALT II schließlich entschieden wird, hängt zum einen davon ab, welche Arten von Beifügungen der für die Beratung des Abkommens zuständige Senatsausschuß für auswärtige Beziehungen empfehlen wird, zum andern davon, was im Mittelpunkt der Plenardebatte stehen wird: die Nachbesserung des Vertragswerkes im Wege von Zustimmungsmodifikationen oder die Erhöhung der amerikanischen Verteidigungsausgaben als Preis für die Zustimmung des Senats zu SALT II.

Die Bewegung der Blockfreien, erst jüngst wieder durch die Rolle, die Kuba in ihr spielt, und durch die diesjährige Gipfelkonferenz in Havanna in die Schlagzeilen geraten, befindet sich gegenwärtig in einer Krisensituation. In einer veränderten internationalen Situation und angesichts zunehmender kriegerischer Konflikte zwischen einigen ihrer Mitgliedsländer muß die Bewegung ihre Identität bekräftigen, die Solidarität ihrer Mitglieder bewahren und ihre Handlungsfähigkeit in den internationalen Beziehungen erhöhen. Dabei hat die Bewegung der Blockfreien in einer historischen Perspektive auch weiterhin drei wesentliche Bedeutungsinhalte für ihre Mitglieder: Sie war und ist erstens eine Solidaritäts- und Protestbewegung ehemals kolonisierter Länder gegen Kolonialismus, Neo-Kolonialismus, Imperialismus, Rassismus und alle Formen von Fremdherrschaft und Fremdbestimmung; zweitens eine Defensivbewegung von militärisch schwachen und politisch in ihrer Existenz und Unabhängigkeit gefährdeten Ländern zur Reduzierung der politisch-militärischen Spannungen im Kontext des Ost-West-Konflikts; drittens eine Bewegung sozio-ökonomisch unterentwickelter und abhängiger Länder zur Reform des Weltwirtschaftssystems bzw. zur Erlangung ökonomischer Vorteile im Rahmen des Nord-Süd-Konflikts. Als eine umfassende und exklusive Eigenorganisation von (vornehmlich) Ländern der Dritten Welt wird die Bewegung der Blockfreien auch künftig von historisch-politischer Bedeutung sein, da ihr fundamentaler Daseinszweck, die Existenzsicherung und politisch-wissenschaftliche Emanzipation auch kleiner, schwacher und armer Staaten in den internationalen Beziehungen, bis heute nicht erfüllt ist.

Berichtigung

In Heft B 32—33/79 muß es im Aufsatz von Winfried Steffani (S. 16, linke Spalte, am Beginn des letzten Absatzes) richtig heißen:

„Am 20. September 1972 stellte der Bundeskanzler die Vertrauensfrage mit dem Ziel der (Selbst-)Auflösung des Bundestages, die auch prompt erfolgte, wobei die Mitglieder der Regierung an der Abstimmung im Bundestag nicht teilnahmen, dem Bundeskanzler das Vertrauen nicht erteilt wurde, und der Bundespräsident anschließend gemäß Artikel 68 Abs. 1 Satz 1 GG den Bundestag auflöste.“