

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Heinz Schaefgen
Von den Grundrechten des
Staatsbürgers in Uniform

Gerhard Wettig
Die USA, die UdSSR
und das Problem
der Rüstungskontrolle

ISSN 0479-611 X

B 48/80

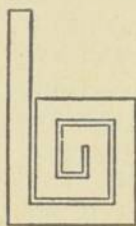
29. November 1980

Heinz Schaefgen, Dr. jur., geb. 1928; seit 1973 Ministerialdirektor und Abteilungsleiter „Personal“ im Bundesministerium der Verteidigung.

Veröffentlichungen u.a.: Kann die Demokratie durch Gerichte geschützt werden?, 1969; Die Interessenverbände in der parlamentarischen Demokratie, 1971; Personalführung und Beurteilungswesen, 1977; Soldat und Politik, 1978; Soldat und Studium, 1979.

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

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



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

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, 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.

Von den Grundrechten des Staatsbürgers in Uniform

Die Bundeswehr blickt in diesem Jahr auf den 25. Jahrestag ihres Bestehens zurück. Aus diesem Anlaß haben vielfältige Erörterungen das alte Spannungsverhältnis Bürger und Soldat erneut in das Bewußtsein einer größeren Öffentlichkeit gerückt. In einem Vierteljahrhundert Bundeswehr hat sich jedoch der historische Dualismus zwischen Freiheitsrechten und militärischer Ordnung in seiner konkreten Ausgestaltung abgeschwächt; die gesellschaftliche Stellung des Soldaten kann mit diesem Problemfeld nicht mehr hinreichend umschrieben werden. Gleichwohl ist die Anti-

nomie noch nicht völlig aufgelöst. Das Grundgesetz hat sich eindeutig für den Staatsbürger in Uniform entschieden. Der Soldat ist jedoch eingebunden in unsere gesellschaftliche und politische Wirklichkeit. Sie prägt seinen Auftrag und sein soldatisches Selbstverständnis. Er muß auch bei dem fortschreitenden Veränderungsprozeß in der Lage bleiben, den Auftrag der Friedenssicherung wirksam zu erfüllen. Zu seiner notwendigen Motivation gehört indessen auch, daß der ihm als Staatsbürger zustehende Freiheitsraum gewährleistet bleibt.

Soldat und Demokratie

Zu Beginn der fünfziger Jahre war die Diskussion um den künftigen deutschen Soldaten von dem Thema „Soldat in der Demokratie“ beherrscht. Nach den Erfahrungen mit der Reichswehr und nach dem Schicksal der Wehrmacht bestand Einigkeit in der Zielsetzung: Eine Armee in einem demokratischen Deutschland muß demokratischen Geistes sein. Dazu erschien es notwendig, die künftige Armee in die junge republikanische Gesellschaft zu integrieren. Die Gesellschaft sollte auf den Geist und das Verhalten der Armee einwirken; die Armee sollte der Sozialstruktur des Volkes entsprechen und teilhaben an dem gesellschaftlichen Wandel. Dies bedingte auch, daß der künftige Soldat an der politischen Willensbildung mitwirken konnte und dabei wie jeder andere Staatsbürger die allgemeinen Bürgerrechte in Anspruch nehmen durfte.

Grundsatzpositionen

Die konzeptionellen Überlegungen für die neue Wehrverfassung bewegten sich zunächst um Grundsatzpositionen und um politische Bekenntnisse¹⁾. Gegen diese gab es jedoch er-

hebliche Vorbehalte; sie kamen primär aus zwei Richtungen: Viele ehemalige Soldaten sahen in dem neuen Ansatz eine zu radikale Absage an die hergebrachten Grundsätze militärischer Lebensformen. Sie befürchteten, daß das Allgemeingültige des Soldatentums unter dem Einfluß der pluralistischen Gesellschaft verlorengelange²⁾. Auch die Juristen kamen mit der Zuordnung bürgerlicher Freiheiten (Grundrechte) zu der statusrechtlichen Pflichtenordnung des Soldaten in vielfältige Interpretationsschwierigkeiten³⁾. Sie konnten sich nur mühsam von der Rechtskategorie der „Person des Soldatenstandes“ lösen, obschon dieser Terminus seit 1921 aus dem Wehrgesetz verschwunden war.

Die ersten Bundeswehrplaner sahen den Soldaten bereits im Besitz staatsbürgerlicher Rechte. Ihre Vorstellungen über die konkrete Ausgestaltung dieser Rechte waren jedoch noch weitgehend undifferenziert. Die Himmeroder Denkschrift aus dem Jahre 1950, die sich mit der Aufstellung eines deutschen Kontingents im Rahmen einer internationalen Streitmacht zur Verteidigung Westeuropas befaßte,

¹⁾ W. Graf Baudissin, Die Bedeutung der Reform aus der Zeit deutscher Erhebung für die Gegenwart (30.10.1951), in: Soldat für den Frieden. Entwürfe für die zeitgemäße Bundeswehr, herausgegeben von P. v. Schubert, München 1969.

²⁾ Vgl. etwa Jaeger in der Festschrift für Apelt 1952, S. 124 ff.

³⁾ Peter Lerche, Grundrechte der Soldaten, in: Bettermann, Nipperdey, Scheuner, Die Grundrechte, 4. Bd., 1. Halbb., 1960.

sprach von der Einschränkung bestimmter Grundrechte und der Überparteilichkeit der Streitkräfte⁴⁾. Es gab vielfältige Erörterungen über die Rechtsstellung des Soldaten, über Fragen des Wahlrechts⁵⁾ und über die Zugehörigkeit zu Gewerkschaften und zu politischen Parteien. Tendenziell lief ein Teil der Überlegungen darauf hinaus, den Soldaten von der Politik und von den Wahlen fernzuhalten⁶⁾. Etwa seit 1953 zeichnete sich ein Umdenken mit einer zunehmend stärkeren Betonung in die Nähe zum Recht des zivilen Staatsdienstes ab, wenn auch der Soldat nicht als „Beamter in Uniform“ gesehen werden sollte. Dahinter stand die Erkenntnis, daß ein Rechtsstaat weder politisch noch rechtlich eine andere Zuordnung des Soldaten als die zum Staatsbürger finden dürfe. Das wesentliche Argument gegen die alten Positionen faßte man dahin zusammen, daß es widersinnig erscheine, die zur Verteidigung der Freiheit aufgerufenen Menschen in ihren persönlichen Freiheiten stärker einzuschränken, als es die Erfordernisse der Disziplin und der Kameradschaft mit sich bringen⁷⁾.

„Innere Führung“ und Motivation

Unsere heutige Wehrverfassung, d. h. die Gesamtheit der gesetzlichen Bestimmungen über die Streitkräfte und über die Stellung des Soldaten, geht von dem Leitbild des Staatsbürgers in Uniform aus. Das daran orientierte Konzept der „Inneren Führung“ basiert auf der Überzeugung, daß es möglich und wünschenswert ist, die Armee in unser demokratisches Staatswesen einzugliedern und den Soldaten aktiv am politisch-demokratischen Prozeß zu beteiligen. Das Militär bleibt freilich ein Stück des repräsentativen Staates. Seine Existenz erinnert an die Realität und an das Eingebundensein in eine wenig friedfertige Welt, an die geschichtliche Ambivalenz der freiheitlichen Ordnung und der starken Staatsgewalt.

⁴⁾ Denkschrift über die Aufstellung eines deutschen Kontingents im Rahmen einer internationalen Streitmacht zur Verteidigung Westeuropas (Ergebnis der von Graf von Schwerin vorbereiteten Expertenkonferenz im Kloster Himmerod, Okt. 1950).

⁵⁾ Christian Menger, Aktives und passives Wahlrecht des Soldaten, in: Von den Grundrechten des Soldaten, München 1957, S. 9 ff.

⁶⁾ Heinz Schaeffgen, Soldat und Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/78.

⁷⁾ Baudissin, a. a. O., Entwurf: „Das innere Gefüge der Streitkräfte“, S. 133 ff.

Die Integration der Bundeswehr in die Gesellschaft gilt heute im wesentlichen als abgeschlossen⁸⁾. Generalinspekteur Brandt hält nach 25 Jahren Bundeswehr mit jährlich über zweihunderttausend Wehrpflichtigen die Frage nach der Integration für „schlichtweg altmodisch und ungeschichtlich“⁹⁾. Dennoch muß sich der Staatsbürger in Uniform und mit ihm die Bundeswehr im Selbstverständnis der Mitbürger täglich neu bewähren. Noch immer sind die Skeptiker nicht verstummt, die eine Konvergenz zwischen Militär und Gesellschaft für nicht erreichbar, vielleicht auch nicht für wünschenswert halten. Sie befürchten weiterhin eine Demokratisierung der Armee und die allmähliche Auflösung militärischer Prinzipien. Gerade der Auflösung militärischer Strukturen soll die „Innere Führung“ mit Methoden zur modernen Menschenführung entgegenwirken. In einer Rede vor dem Beirat für Innere Führung hat Bundesminister Apel drei Punkte angeführt, die Innere Führung heute so schwierig machen. Es sind dies: das Konsum-, Freizeit- und Anspruchsdenken in unserer Gesellschaft, die Frage der Mitwirkung an Entscheidungen und schließlich das Erfordernis politischer Bildung mit ihren Konsequenzen für eine Friedensarmee¹⁰⁾.

Die krisenhafte Weltsituation der Jahre 1979/80 hat bei vielen Mitbürgern die Notwendigkeit der Verteidigungsbereitschaft stärker als bisher zum Gegenstand ihrer politischen Überlegungen gemacht. Sie hat aber auch alte innergesellschaftliche Widerstände gegen den Gedanken der Verteidigung und gegen das Militär neu belebt. Sie begegnen uns in vielfältigen Gewändern und erschweren die gesellschaftliche Integration der Bundeswehr. Theologen fordern die Gewaltlosigkeit als Handlungsprinzip und streben nach einer Welt ohne Waffen. Pazifistische Positionen halten die Möglichkeit einer Friedenssicherung ohne militärische Mittel für realistisch. Zwar treten die meisten Regierungen der westlichen Welt für eine „militärische Ent-

⁸⁾ Ralf Zoll, Wie integriert ist die Bundeswehr? Zum Verhältnis von Militär und Gesellschaft in der Bundesrepublik, München 1979.

⁹⁾ Jürgen Brandt, Interview mit dem Generalinspekteur der Bundeswehr, Deutsche Welle, in: Presspiegel des Bundesministeriums der Verteidigung, Nr. 26/80, S. 12 — 14.

¹⁰⁾ Hans Apel, Innere Führung — eine Herausforderung, Rede vor dem Beirat für Innere Führung, 20. 6. 1979, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 89.

zerrung" ein, dennoch lassen der Rüstungswettlauf und die Zweifel am realistischen Handeln der Politiker eine Dynamik befürchten, die in einer militärischen Eskalation enden könnte.

Das Unbehagen vor einer Militarisierung des Denkens hat auch vor der Bundeswehr nicht halt gemacht. Ihre Tradition und ihre innere Ordnung sind ins Gespräch gekommen. Bei der notwendigen Auseinandersetzung können die ideologischen Gegner unserer freiheitlichen Ordnung, die die Bundeswehr als Friedensstörer hinstellen wollen, außer Betracht bleiben. Es gibt aber auch andere Stimmen. Sie wollen die Armee von der übrigen Gesellschaft isolieren, die Soldaten in ihre Kasernen verbannen. Das Bild vom Staatsbürger in Uniform würde dann alsbald zu einem Zerrbild entarten, wenn solche Einstellung Raum gewönne. Was den Soldaten angeht, wird es Aufgabe der „Inneren Führung" sein, ihm auch unter sich wandelnden Verhältnissen die Einsicht in sein soldatisches Sein zu vermitteln und ihn dadurch für seinen Auftrag zu motivieren. Der Soldat ist jedoch zugleich Bürger dieses Staates. Als solcher kann und soll er auf die politische Gestaltung der Gesellschaft einwirken. So geht es denn auch bei der aktuellen Diskussion letztlich um unser Verfassungsverständnis, um die Grundrechte, die erstmals in der Geschichte auch dem Soldaten zugeordnet sind.

Gewandelte Rechtspositionen?

Das Belassen der Grundrechte beim Eintritt in das Statusverhältnis des Soldaten war eine der wesentlichsten Voraussetzungen für das Konzept der „Inneren Führung". Es war die rechtliche Fixierung der Idee des Staatsbürgers in Uniform und die entscheidende Gewichtsverschiebung gegenüber den herkömmlichen Vorstellungen. Im Laufe von 25 Jahren Bundeswehr ist diese „Statusänderung" ein wenig in Vergessenheit geraten. Ohnehin hat man sich mit ihrer Beschreibung schwer getan: Der Soldat könne nicht mit dem Bürger identifiziert werden, er bleibe eine „Besonderung bürgerlicher Existenz". Dies um so mehr, als hinter dem Menschenbild des Grundgesetzes sich mehr der „friedliche Bürger" oder gar der Bourgeois verberge¹¹⁾. Die Erinnerung an die De-

¹¹⁾ Arnold Köttgen, Die Meinungsfreiheit des Soldaten, in: Die Grundrechte, a. a. O., S. 47 ff.

batten der frühen fünfziger Jahre und an die Beratungen der Wehrgesetze könnte nun zwar den Historikern überlassen bleiben, wenn nicht in vielen Bereichen unseres staatlichen und gesellschaftlichen Lebens zwischen der geschriebenen Verfassung und der sogenannten Verfassungswirklichkeit eine Diskrepanz bestünde. Die Staatsrechtler erklären diese Diskrepanz mit der Lehre vom stillschweigenden Verfassungswandel. Danach ist es bei einem geänderten Verständnis erlaubt, den Inhalt der Verfassungsurkunde durch eine an der Realität statt am ursprünglichen Verfassungszweck orientierte Auslegung abzuändern bzw. zu interpretieren; es genügt, wenn die Auslegung noch mit dem Wortlaut des Verfassungstextes vereinbar ist¹²⁾. Auf den Soldaten bezogen darf der Wandlungsprozeß sicherlich nicht dazu führen, daß seine Rechtsstellung im Grundsatz berührt wird. Gleichwohl drängt sich die Frage auf, ob auch das Recht des Soldaten in einem Vierteljahrhundert Bundeswehr einen Wandlungsprozeß durchgemacht hat. Die Frage ist aufs engste mit unserer politischen Wirklichkeit verknüpft. Die Antwort gibt Auskunft über die Normalität unseres Staates, der Freiheitsrechte zu gewähren hat. Sie zeigt aber auch, wie unser politisches System auf wechselnde Schwierigkeiten reagiert.

Grundrechte, Vorrang für die Freiheit

In einem Rechtsstaat stehen die Begründung von Pflichten und die Gewährung von Rechten unter dem Vorbehalt des Gesetzes. Das Postulat von der Rechtmäßigkeit allen staatlichen Handelns gilt ohne Einschränkung auch für den Soldaten¹³⁾. Ihm kann nichts befohlen werden, was nicht auf einer gesetzlichen Grundlage beruht. Gegen jede Verletzung seiner Rechte steht ihm der Rechtsweg offen. Die Rechtsgarantien sind Bestandteil des sogenannten Rechtsstaatsprinzips, eines der tragenden Grundsätze unserer Verfassung.

Das Grundgesetz hat zugleich mit der Verbriefung der Grundrechte eine weitere bedeutende Entscheidung getroffen. Es hat erstmals in der deutschen Geschichte dem Prinzip der

¹²⁾ Ernst Forsthoff, Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, in: Festschrift für Carl Schmitt zum 70. Geburtstag, Berlin 1959, S. 35 ff.

¹³⁾ Günther Hahnenfeld, Das Rechtsstaatsprinzip und die Streitkräfte, in: NZWehrr., Jahrg. 18, Heft 5/6, November 1976, S. 170 ff.

Freiheit per Verfassung Vorrang eingeräumt. Im Staatsrecht spricht man von der „gesamtverfassungsrechtlichen Freiheitsentscheidung“. Demnach war es denn auch folgerichtig, wenn der ehemalige Generalinspekteur de Maizière (1966 — 1972) es als einen Eckpfeiler der Inneren Führung ansah, daß in dem alten Widerstreit zwischen Ordnung und Freiheit, „der gerade im militärischen Bereich besonders deutlich werde, die Priorität dem Prinzip der Freiheit zuerkannt worden sei“. Freilich, so fügt er noch im gleichen Satz hinzu, dürfe diese insoweit eingeschränkt werden, „als es die Erfüllung des militärischen Auftrages erfordere“¹⁴⁾, Nun besteht Einigkeit, daß Einschränkungen der Grundrechte nur aufgrund eines Gesetzes möglich sind¹⁵⁾. Für den Soldaten ist dies mit dem Soldatengesetz geschehen. Der Grundsatz: „hat die gleichen staatsbürgerlichen Rechte“ ist im § 6 des Soldatengesetzes enthalten. Dort heißt es bezüglich der Einschränkungen: „Seine Rechte werden im Rahmen der Erfordernisse des militärischen Dienstes durch seine gesetzlich begründeten Pflichten beschränkt.“ Die Einschränkungen folgen dann in einer Reihe von Einzeltatbeständen, die den Erfordernissen des militäri-

schen Alltags Rechnung tragen, und von Grenzfällen abgesehen, gemeinhin keine allzu großen Probleme bereiten. Innerhalb des vom Soldatengesetz gegebenen Rahmens bleibt der Grundsatz der Erforderlichkeit. Hier liegt der Spielraum, in dem die Priorität der Freiheit gesichert werden muß. Sie darf nicht nur als ein Zugeständnis an den in den fünfziger Jahren noch vom Schrecken des Krieges beherrschten Zeitgeist gesehen werden. So aber bleibt die Frage erlaubt: Was alles erfordert die militärische Ordnung; wo liegt die Demarkationslinie zwischen bürgerlicher Freiheit und soldatischer Inpflichtnahme?

Seitdem darüber nachgedacht wird, gehen die Auffassungen auseinander; freilich gibt es Auslegungsregeln. Sie laufen im Ergebnis auf eine Rechtsgüterabwägung der tangierten Grundrechte hinaus. Dabei hat das mit Verfassungsrang ausgestattete Gemeinschaftsgut der Landesverteidigung (Art. 87 a GG) ein besonderes Gewicht¹⁶⁾. An ihm muß die Schwere des durch Gesetz erlaubten Eingriffes in ein Grundrecht gemessen werden. Eine allgemeingültige und zeitlose Antwort wird sich indes nicht finden lassen.

Verfassung, Gesellschaft und Bundeswehr

Das Bundesverfassungsgericht sieht das Wesen unserer Verfassung darin, der staatlichen Gemeinschaft eine einheitliche Ordnung für das politische und gesellschaftliche Leben zu geben¹⁷⁾. Das Leben in Politik und Gesellschaft verläuft jedoch nicht in einer harmonischen Einheit. Die Menschen sind unterschiedlich; ihre Lebensführung ist durch Charakterdisposition und soziale Umwelt geprägt. Deshalb sind auch ihre Wertvorstellungen differenziert. Die Gesellschaft ist pluralistisch, und der Pluralismus der Auffassungen unter-

liegt einem ständigen Wandel. Das Bewußtsein der Menschen formt die Gesellschaft; die Gesellschaft bestimmt die Verfassungs- und Rechtsentwicklung¹⁸⁾.

Die Bundeswehr ist ein Teil der Gesellschaft; ihr Selbstverständnis sollte keine eigenen Wege gehen. Eine Armee ist indessen nicht ohne Eigendynamik, und es gehört zum Wesen der pluralistischen Gesellschaft, daß sich Gruppenwillen bildet und Einfluß geltend macht. Die Gruppeninteressen dürfen jedoch den Willen und die Entscheidungsfreiheit des einzelnen nicht verdrängen. Auch der Soldat darf in der Entfaltung seiner Persönlichkeit nicht beeinträchtigt werden, denn das Grundgesetz ist für den Menschen und nicht für den

¹⁴⁾ Ulrich de Maizière, Innere Führung und Recht, in: Das Staatsprinzip und die Streitkräfte, in: NZWehrr., Jahrg. 18, Heft 5/6, Nov. 1976, S. 170 ff.

¹⁵⁾ Vgl. BVerfGE 33, S. 1 ff. (Grundrechte bei Strafgefangenen). Zu dem Meinungsstreit, ob die Grundrechtseinschränkung nur nach Art. 17 a Abs. 1 GG (so herrschende Lehre) oder nach allg. Gesetzen erlaubt ist, vgl. etwa BVerfGE in: NZWehrr. 1970, S. 140 ff.; ferner Ulmann, Grundrechtsbeschränkungen des Soldaten durch die Wehrverfassung, München 1969; Haman, Lenz, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, Neuwied 1970, Art. 17.

¹⁶⁾ Vgl. BVerfGE 7, S. 209; sog. Wechselwirkungslehre und Gebot der Güterabwägung im Einzelfall. Nicht unbestritten, aber herrschende Auffassung.

¹⁷⁾ BVerfGE 19, S. 206 ff.

¹⁸⁾ Eugen Ehrlich, Grundlegung der Soziologie des Rechts, 1912. Er hat schon damals den Schwerpunkt der Rechtsentwicklung in der Gesellschaft selbst gesehen.

Staat geschaffen¹⁹⁾. Die Menschenwürde, die Freiheit und die Gleichheit sind die unabänderlichen Grundwerte. Verfassung und Rechtsentwicklung müssen sich demnach am Bild des Menschen orientieren. Nun sind aber auch die Auffassungen über den Menschen nicht einheitlich. Wir sprechen, um nur wenige zu nennen, vom christlichen, vom individualistischen und vom kollektiven Menschenbild.

Das Bundesverfassungsgericht spricht von der Pflicht, das Menschenbild des Grundgesetzes zu wahren²⁰⁾. Dieses wird als christlich orientiertes Menschenbild umschrieben. Die Geschichte der Menschheit spiegelt eine unüberschaubare Vielfalt der Bilder vom Menschen. „Jede Zeit hat ihre Werte“ (Hegel). Das Sittengesetz, von dem unser Grundgesetz spricht, ist nicht identisch mit einer bestimmten Religion oder Weltanschauung. In fast allen Bereichen klaffen moralischer Anspruch und wirkliches Leben weit auseinander. Der Verfall der Sitten und der rapide Wandel der Auffassungen ist fast von jeder Generation beklagt worden. Das „empirische“ Menschenbild, so der Militärgeneralvikar Gritz, hebt das „prinzipielle“ Menschenbild jedoch nicht aus den Angeln, aber es stellt die Menschenführung in der Bundeswehr auf die Probe. Gritz sieht in dem Staatsbürger in Uniform das Menschenbild, das aller Menschenführung in der Bundeswehr zugrunde liegt. Nur — so seine Folgerung — wenn dem Leitbild des Staatsbürgers in Uniform Wert und Rang eines Menschenbildes zugemessen werde, sei deutlich zu machen, „daß Zeit und Gelegenheit sein muß zur geistigen Durchdringung der Grundlagen“. Der Staatsbürger in Uniform ist freilich unlösbar mit dem Grundgesetz verknüpft, das — nach Gritz — „Elemente hat, die auf theologische Aussagen zum Menschenbild verweisen“²¹⁾.

Der Gesetzgeber hat der Vielfalt der Auffassungen (Wertpluralismus) Rechnung zu tragen. Er hat die Rechtsordnung mit der sozialen Wirklichkeit in Einklang zu bringen. Sein Bemühen konzentriert sich meistens auf eine Minimalübereinkunft über die in der Gesell-

schaft zu achtenden Normen. Das Vorhandensein eines Gesetzes garantiert denn auch nicht immer die Überzeugung von seiner Notwendigkeit oder gar seine allgemeine Anerkennung. Als Beispiel sei an die Reform des Eherechts, an den Paragraphen 218 oder an das Recht der elterlichen Sorge erinnert.

Grundkonsens der Demokraten

Die Vielfalt der Auffassungen und der ständige Wandel der Anschauungen berühren natürlich auch das Verhältnis zur Verfassung. Um in der staatlichen Einheit ein Auseinanderfallen der unterschiedlichen soziologischen Gruppen zu vermeiden, muß ein Grundkonsens gefunden und angestrebt werden. Er besteht in der freien Gesellschaft darin, daß alle Demokraten sich den tragenden Grundwerten der Verfassung verpflichtet fühlen. Dabei gehört es zum Selbstverständnis des Verfassungskonsenses, daß Konflikte, die sich auf die Gestaltung der freiheitlichen Ordnung beziehen, unter dem Schutz der Rechtsordnung ausgetragen werden. Etwa die Frage, ob ein NPD-Funktionär Offizier sein kann; ob die Unterstützung einer Bürgerinitiative als eine politische Betätigung im Sinne des Soldatengesetzes (§ 15) gilt; ob die akademische Freiheit an den Bundeswehrhochschulen mit den Pflichten aus dem Soldatengesetz kollidiert; ob ein Offizier sich öffentlich zu Fragen der Tagespolitik äußern darf.

Die herrschende Staatsrechtslehre versucht, die Gegensätze an dem Rahmen des gesellschaftlichen Status quo zu orientieren. Die Verfassung habe den Bestand der politischen und gesellschaftlichen Ordnung zu festigen und einen dauerhaften Grundkonsens der Bürger zu garantieren. Es kommt, so der bayerische Kultusminister Maier, darauf an, „die Verfassung als geschichtlichen Grundwillen unseres Volkes den Bürgern, besonders der Jugend, begreiflich zu machen — jene Entschlossenheit zur Freiheit, die den Wertkonsens begründet und in der alle sekundären Konflikte ihre Lösung finden können“²²⁾.

Verfassungsprinzipien

Die Konfliktlösung wird in der Rechtspraxis des Alltags mit Hilfe bestimmter Ordnungs-

¹⁹⁾ Roman Herzog, in: *Evang. Staatslexikon*, 1975², Sp. 1849.

²⁰⁾ Helmut Ridder, *Die soziale Ordnung des Grundgesetzes*, in: Mück (Hrsg.), *Verfassungsrecht*, Opladen 1975, S. 85 ff.

²¹⁾ Martin Gritz, Vortrag bei der G 1/A 1-Tagung 1979, in: *Katholische Militärseelsorge*, 22. Jahrgang, 2/1980.

²²⁾ Hans Maier, *Der Staat ist nicht ohne Werte*, in: *Gesellschaftspolitische Kommentare* 1977, Nr. 16, S. 173 ff.

mechanismen, den sogenannten Verfassungsprinzipien, angestrebt. Zu nennen sind etwa die „streitbare“ oder die „wehrhafte“ Demokratie, die „objektive Wertordnung“, die „Gemeinschaft freier Menschen“. Diese Vorschalt- oder Auslegungsregeln führen in den meisten Fällen zu Einschränkungen der Freiheitsrechte. Sie dienen jedoch letztlich dem Bestand des Staates und seiner Grundordnung, wenn man so will, der Staatsräson. Das Bundesverfassungsgericht hat, um zwei Beispiele anzuführen, in dem sogenannten Radikalenbeschluß dem Prinzip „des Schutzes der Verfassung“ im Rahmen der Treuepflicht des Beamten Vorrang vor dem im Art. 3 Abs. 3 GG normierten Diskriminierungsverbot eingeräumt²³⁾. In der Wehrdienstentscheidung des gleichen Gerichts wird das Prinzip der „staatsbürgerlichen Pflichtengleichheit“ (hier Wehrpflicht) dafür herangezogen, dem Grundrecht auf Kriegsdienstverweigerung nach Art. 4 Abs. 3 GG Ausnahmecharakter zu verleihen. Das abweichende Gewissen muß sich einer Gewissenprüfung unterziehen. Die Wehrgerechtigkeit werde verletzt, wenn derjenige, der den Wehrdienst verweigere, sich durch eine einfache Erklärung seiner Verpflichtung entziehen könne, ohne daß sichergestellt sei, daß er zum Ersatzdienst einberufen werde²⁴⁾.

Natürlich gibt es Stimmen, die in der Verfassungsinterpretation mit Hilfe der von der Rechtsprechung entwickelten Verfassungsprinzipien (Über-Legalität) eine Amputation unseres Grundgesetzes und eine Einengung der politischen Freiheiten sehen. Rechtsanwendung besteht aber auch und gerade darin, „Werturteile“ zu treffen, d. h. den gesellschaftlichen Bewertungen und ihrem Wandel Rechnung zu tragen.

Einschränkungen der Grundrechte

Von den im Soldatengesetz (SG) festgelegten Einschränkungen der Grundrechte sind zuerst die Pflicht zum treuen Dienen (§ 7 SG) und zum Eintreten für die demokratische Grundordnung (§ 8 SG) zu nennen. Vorgesetzte (Offiziere und Unteroffiziere) haben innerhalb und außerhalb des Dienstes bei ihren Äußerungen die Zurückhaltung zu wahren, die erforderlich ist, um das Vertrauen als Vorgesetzte zu erhal-

ten (§ 10 Abs. 6 SG). Im Dienst darf sich der Soldat nicht zugunsten oder zuungunsten einer bestimmten politischen Richtung betätigen (§ 15 Abs. 1 SG). Innerhalb der dienstlichen Unterkünfte und Anlagen findet während der Freizeit das Recht der freien Meinungsäußerung seine Schranken in den Grundregeln der Kameradschaft (§ 15 Abs. 2 SG). Ein Soldat darf als Vorgesetzter seine Untergebenen nicht für oder gegen eine politische Meinung beeinflussen (§ 15 Abs. 4 SG). Außer Dienst hat sich der Soldat außerhalb der dienstlichen Unterkünfte und Anlagen so zu verhalten, daß er das Ansehen der Bundeswehr oder die Achtung und das Vertrauen, die seine dienstliche Stellung erfordern, nicht ernsthaft beeinträchtigt (§ 17 Abs. 2 SG).

Die durch die Pflichten des Soldatengesetzes eingeschränkte freie Meinungsäußerung ist in einem Erlaß „Private Veröffentlichungen und Vorträge“ (VMBl 1976, S. 360) und in einer Ministerweisung vom 28. September 1971²⁵⁾ näher konkretisiert. Danach sind Mäßigung und Zurückhaltung vor allem bei politischen Äußerungen geboten. Takt und Loyalität gegenüber dem Dienstherrn sind insbesondere dann zu wahren, wenn eine Beziehung zwischen der dienstlichen Tätigkeit und dem behandelten Thema besteht. An diesen Pflichtenkreis sind um so höhere Anforderungen zu stellen, je höher Dienstgrad und dienstliche Stellung des Soldaten sind. Die Zurückhaltungspflicht des Vorgesetzten (§ 10 Abs. 6 SG) bezieht sich nicht nur auf politische Äußerungen, sondern auf alle Äußerungen zu kontroversen Themen.

Festlegung rechtsstaatlicher Garantien

In den Anfangszeiten der Bundeswehr ging es zunächst darum, die Rechtsstellung des Soldaten im Sinne rechtsstaatlicher Garantien festzulegen. In der Mehrheit der Streitfälle kam es dabei im wesentlichen auf eine Abwägung zwischen dem Verfassungsauftrag zur Landesverteidigung und den individuellen Grundrechten an. So kann die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) aus Gründen der Sicherheit (Reisen in bestimmte Länder), der Hygiene (Haartracht) oder der Unfallverhütung (Vollbart) eingeschränkt werden. Schutzimpfungen — Recht auf körperliche Unversehrtheit — sind in bestimmten Fällen

²³⁾ BVerfGE 39, S. 334 ff.

²⁴⁾ BVerfGE 48, S. 124 ff.

²⁵⁾ Anlage 1 zur ZDv 12/1 — Politische Bildung.

hinzunehmen. Die Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 3 GG) war durch eine Grußordnung verletzt, die von dem Untergebenen verlangte, alle Soldaten höherer Laufbahngruppen außer

mit dem Dienstgrad auch mit „Herr“ anzureden, ohne selbst „auf den Herr“ einen Anspruch zu haben²⁶⁾. Heute ist jeder Soldat mit „Herr“ anzusprechen.

Problemfelder

Koalitionsfreiheit und Gewerkschaftserlaß

Einen ernsthaften Konflikt hat es im Zusammenhang mit dem Erlaß zur gewerkschaftlichen Betätigung der Soldaten (1. August 1966), dem sogenannten Gewerkschaftserlaß, gegeben. Berührt waren Grundsatzfragen der Vereinigungsfreiheit (Koalitionsrecht) nach Art. 9 GG. Die innerministeriellen Auseinandersetzungen darüber haben den damaligen Generalinspekteur Trettner zum Rücktritt veranlaßt.

Die gewerkschaftliche Betätigung von Soldaten ist sicher ein prinzipielles Problem des politisch-militärischen Verhältnisses. Fragen zur Verfassung und der militärischen Zweckmäßigkeit von Soldatengewerkschaften hätten sich eigentlich nicht mehr stellen dürfen; denn das verfassungsmäßig garantierte Koalitionsrecht der Soldaten war unbestritten, seine Grenzen lagen mit den gesetzlich begründeten Pflichten des Soldaten fest. Im übrigen ist das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit nicht einschränkbar (Art. 9 Abs. 3 GG). Dennoch versuchte die damalige militärische Führung die Einschaltung „berufsfremder Dritter“ zu verhindern. Sie lehnte eine Gleichbehandlung der ÖTV mit dem Bundeswehrverband mit der Begründung ab, der Bundeswehrverband sei „ein reiner Berufsverband ohne jegliche politische Zielsetzung“, während die Soldatengruppe innerhalb der ÖTV an die „gesamtpolitische Zielsetzung der Gewerkschaft gebunden bliebe“²⁷⁾.

Der Konflikt ist ein anschauliches Beispiel für den Wandel der Auffassungen. Diesmal war die Rechtsgrundlage — Koalitionsfreiheit — vorhanden und ernstlich nicht in Zweifel gezogen. Es wurde jedoch davon kein Gebrauch gemacht, weil es zunächst auf beiden Seiten — Gewerkschaft und Dienstherr — entgegenstehende Interessen gab. Das historisch vorbelastete Verhältnis zwischen organisierter Arbeit

erschaft und Militär, die ablehnende Haltung der Gewerkschaften zur Wiederbewaffnung, hatten ein Klima geschaffen, in der es der ÖTV nicht opportun erschien, eine Interessenvertretung der Soldaten anzustreben. Dies kam der militärischen Führung entgegen. Sie glaubte offenbar, daß mit „einer von Soldaten für Soldaten geführten berufsständischen Organisation“ dem Gedanken gewerkschaftlicher Zusammenschlüsse hinreichend entsprochen sei. Es entsprach zudem militärischer Tradition, die Fürsorge für den Soldaten als Teil einer nach eigenem Verständnis unteilbaren Verantwortung des Vorgesetzten nicht aus der Hand zu geben. Mit dieser Auffassung befand sich die militärische Führung wohl auch in Übereinstimmung mit der überwiegenden Mehrheit der Soldaten.

Der Auffassungswandel bei der ÖTV und ihr Anspruch, in den Kasernen gewerkschaftlich tätig sein zu wollen, berührte bei vielen Soldaten die Grenzen ihres soldatischen Selbstverständnisses. Die militärische Führung hat das Koalitionsrecht des Soldaten im Grunde nie in Abrede gestellt, sie glaubte indessen, daß ein Weg gefunden werden müsse, die Gewerkschaft ÖTV aus den Kasernen herauszuhalten. Noch schien die Kluft zwischen herkömmlichen militärischen Vorstellungen und dem Grundrechtsträger Soldat nicht überwindbar, noch war das Mißtrauen gegen die Gewerkschaften zu ausgeprägt. Die Folgezeit hat gezeigt, daß die Befürchtungen unbegründet waren. Die Zusammenarbeit verlief frei von Störungen, wenn auch die ÖTV alsbald erkennen mußte, daß die Öffnung des Zuganges zur Bundeswehr noch nicht einen Zulauf der Soldaten garantierte.

Das Grundrecht der Meinungsfreiheit

Unter den Grundrechten hat das Recht auf Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG), oder besser: auf freie Meinungsäußerung, einen besonders hohen Stellenwert. Es gehört zum Wesen der Demokratie, daß jeder Staatsbürger seine

²⁶⁾ BVerfGE 43, S. 88 / NZWehrr. 1970, S. 186.

²⁷⁾ Klaus Hornung, Staat und Armee, 1975, S. 300 ff.

Meinung frei äußern darf. Das Bundesverfassungsgericht geht von einer grundsätzlichen Vermutung für die Freiheit der Rede aus. Sie muß auch im öffentlichen Dienst auf jeden Fall gewahrt bleiben. Der langjährige Rechtsstreit Böll/Walden läßt deutlich werden, daß die Ausgestaltung dieses Grundrechtes aber auch im gesellschaftlichen Bereich mit Schwierigkeiten verbunden ist.

Die Konfrontationen in Politik und Gesellschaft machen vor dem Kasernentor nicht halt. Der Prozeß der politisch-gesellschaftlichen Meinungsbildung vollzieht sich in der Armee letztlich nicht anders als sonstwo. Für den Soldaten ist die Teilhabe an diesem Prozeß aber nur gewährleistet, wenn er sich frei äußern kann und dabei nicht ständig auf die Meinung seiner Vorgesetzten achten muß. Er muß jedoch Rücksicht nehmen auf die Funktionsfähigkeit der Bundeswehr, auf die Ausschaltung politischer Auseinandersetzungen im dienstlichen Bereich, auf die Autorität der Vorgesetzten und vieles mehr. Natürlich spielen auch Fragen der Disziplin eine Rolle. Sie darf jedoch nicht als Wert an sich, sondern nur im Hinblick auf das Funktionieren der Streitkräfte gesehen werden²⁸⁾. So bleibt die Ausübung des Grundrechtes Meinungsfreiheit für den Soldaten an eine Vielzahl gesetzlich begründeter Pflichten gebunden.

Es kommen Barrieren psychologischer Art hinzu: Nicht wenige sind der Meinung, daß die freie Meinungsäußerung mit der klassischen Soldatentugend des schweigenden Gehorsams nicht in Einklang zu bringen ist. Es gibt in der Tat keinen anderen Bereich, in dem sich die widerstreitenden Beziehungen zwischen Grundrecht und militärischer Ordnung so affektbeladen begegnen. Der Ruf nach disziplinarer Ahndung, der bei dissentierenden Äußerungen von Offizieren oder eines zum Radikalismus neigenden Wehrpflichtigen oft allzu schnell erhoben wird, ist wenig hilfreich. Die Zurückhaltungspflichten sind ja nicht gegen eine bestimmte Meinung oder den unbequemen Mahner gerichtet. Schutzobjekt ist allein die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr.

Vorrang der Meinungsfreiheit

Nach anfänglichem Zögern der Gerichte hat das Bundesverfassungsgericht in mehreren

²⁸⁾ Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, Art. 5, Anm. 115, Stand Aug. 1979.

Entscheidungen der Meinungsäußerungsfreiheit zum Durchbruch verholfen. Kernsatz: Das Recht der freien Meinungsäußerung ist für eine Demokratie schlechthin konstituierend; in öffentlichen Angelegenheiten hat es im Zweifel Vorrang²⁹⁾. Es gibt Entscheidungen der Truppendienstgerichte und der Wehrdienstsenate beim Bundesverwaltungsgericht, die im Zusammenhang mit Äußerungen von Soldaten auf das Bundesverfassungsgericht Bezug nehmen. So wurden etwa Stellungnahmen zur Verteidigungspolitik, auch kritische Äußerungen gegenüber der Politik des Bundesministeriums der Verteidigung in einer öffentlichen Veranstaltung, als Beitrag zum geistigen Meinungskampf in einer die Öffentlichkeit wesentlich berührenden Frage beurteilt. „Sie können dem Soldaten grundsätzlich nicht verwehrt werden.“³⁰⁾

Eine rechtmäßige politische Meinungsäußerung kann nur in ganz besonderen Ausnahmefällen als dienstlicher Grund für eine Versetzung anerkannt werden, nämlich dann, wenn die Äußerung die dienstlichen Belange nachhaltig stört oder objektive Umstände die Befürchtung begründet erscheinen lassen, daß eine solche Störung bevorsteht³¹⁾.

Mehr Rücksicht auf die militärische Ordnung?

So wünschenswert die kritische Teilnahme des Soldaten an der gesellschaftlichen Willensbildung auch sein mag, Spannungen mit der militärischen Konvention lassen sich nicht übersehen. Gesetzliche Einschränkungen werden als notwendig erachtet und im wesentlichen nicht in Frage gestellt, dennoch gibt es Grenzsituationen, die mitunter auch im politischen Bereich zu kontroversen Diskussionen führen. Es hat neuerdings den Anschein, daß das Bundesverfassungsgericht damit begonnen hat, den besonderen Gegebenheiten des Soldatenverhältnisses größere Bedeutung beizumessen und die gesetzlichen Einschränkungen des Soldatengesetzes weniger eng auszulegen. Dafür gilt die nachfolgende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts als Beispiel.

²⁹⁾ BVerfGE 26, S. 36; Neue Juristische Wochenschrift 1970, S. 1268.

³⁰⁾ Beschluß des Wehrdienstsenats vom 12. 3. 1978.

³¹⁾ Beschluß des I. Wehrdienstsenates vom 14. 11. 1973, I WD 159/71, NZWehrr. 1974, S. 107.

Ein Soldat hatte außerhalb des Dienstes, aber in der Kaserne, von einem Kameraden eine Unterschrift für eine Solidaritätserklärung erbeten, die an die gegen das Atomkraftwerk protestierenden Bürger von Wyhl gesandt werden sollte. Dies wurde mit 14 Tagen Arrest geahndet. Die Verfassungsbeschwerde hatte keinen Erfolg³²). Der Soldat hat nach Ansicht der Gerichte die Kameradschaftspflicht verletzt. Der Anspruch der Kameraden auf einen „privaten Lebensbereich“ und ihr Anspruch „in Ruhe gelassen zu werden“ seien in der Kaserne besonders gefährdet und deshalb in besonderem Maße schützenswert. „Der Schutzanspruch der anderen gebiete es, sich nicht gegen ihren Willen einer sie bedrängenden Inanspruchnahme oder Beeinflussung seitens ihrer Kameraden mit deren Gedankenwelt aussetzen lassen zu müssen.“

Die Absicht ist klar und vom Verfassungsgericht auch ausgesprochen. Möglichen Ausein-

andersetzungen unter Kameraden soll „von vornherein ein Riegel vorgeschoben werden“. Diese Entscheidung des höchsten deutschen Gerichtes — drei Richter haben in einem Sondervotum ihre abweichende Meinung dargelegt — ist vielfach kritisiert worden. Sie wurde als „Rücknahme in Sachen Meinungsfreiheit“ empfunden. R. Schmidt, ehemaliger Gerichtspräsident und bekannter Rechtspublizist, hat dazu ausgeführt: „Gibt das nicht der von den Bürgern alter Demokratien häufig beobachteten deutschen Untugend recht, abweichende politische Meinungen nicht als alltägliche, selbstverständliche Sache, sondern als einen quasi feindseligen Angriff zu empfinden und darüber böse zu werden?“ Das Grundrecht, so Schmidt, sei doch gerade „zum Schutz solcher Nonkonformisten und Dissidenten gegeben“³³). Freilich bleibt die soldatische Gemeinschaft bei dieser Kritik außer Betracht. Urteil und Kritik lassen erkennen, daß die Grenzen nach wie vor unscharf sind.

Freiheit, Führung und Recht

Nach 25 Jahren Bundeswehr läßt der soldatische Alltag erkennen, daß der alte Widerstreit zwischen Freiheit und militärischer Ordnung noch besteht. Die Freiheit, der das Grundgesetz Vorrang eingeräumt hat, stößt im militärischen Raum auf Grenzen. Dennoch hat das Leitbild des Staatsbürgers in Uniform, das auf der freiheitlichen Grundordnung unserer Verfassung basiert, das Bild des Soldaten entscheidend geprägt — mehr als die moderne Technik oder das Eingebundensein in eine Bündnisarmee. Der Freiheitsgedanke muß weiter behutsam gepflegt werden. Die Freiheit des einzelnen ist auch die Freiheit des Volkes. Sie tapfer zu verteidigen, ist der Soldat angehtreten.

Wir Deutschen neigen allerdings nicht nur beim Militär stärker zur Ordnung als zur Freiheit. Goethe hat zwar während der Campagne in Frankreich (1792) ein Aquarell gemalt, auf dem der Satz steht „Passant, cette terre est libre“; er fühlte sich hingezogen zu den Freiheitsgedanken der französischen Revolution. Nach den Erfahrungen der anschließenden Belagerung von Mainz (1793) hat er dann den be-

rühmten Ausspruch getan: „Es liegt nun einmal in meiner Natur: ich will lieber eine Ungerechtigkeit begehen als Unordnung ertragen.“

Der Gedanke an eine konfliktfreie Bundeswehr wäre illusionär. Das Wesen der Rechtsstaatlichkeit besteht gerade darin, daß es institutionell gesicherte Möglichkeiten gibt, Konflikte auszutragen. Freilich wäre die Annahme falsch, alle Konflikte könnten nur mit justizförmigen Mitteln gelöst werden. Der Weg vom Rechtsstaat zum Justizstaat ist nicht allzu weit. Auch in der Bundeswehr wird die „Verrechtlichung“ schon als lästig empfunden. In dem de Maizièrre-Bericht³⁴) heißt es: „Die Schwierigkeiten und Schwachstellen, die sich seit Bestehen der Bundeswehr entwickelt haben und die die Kommission aufzeigt, lassen sich auf einige Kernprobleme zurückführen: Die Punkte 4 und 5 lauten (verkürzt): Die militärische Führung ist zunehmend ‚versachlicht‘

³³) Richard Schmidt, 30 Jahre Bundesrepublik aus der Sicht des Rechts, in: Vorgänge, Zeitschrift für Gesellschaftspolitik, Nr. 38, 18. Jahrg. 1979 (Heft 2).

³⁴) Kommission des Bundesministers der Verteidigung zur Stärkung der Führungsfähigkeit und Entscheidungsverantwortung in der Bundeswehr (de Maizièrre-Kommission, 1979).

³²) BVerfGE vom 2.3. 1977, in: Neue Juristische Wochenschrift, 1977, Heft 48, S. 2205.

worden... Truppenführung ist eine Kunst, eine auf Charakter, Können und geistiger Kraft beruhende freie schöpferische Tätigkeit. Einengende Selbstbindungen haben zugenommen. Verstärkt wird diese Tendenz durch eine allgemeine Verrechtlichung und durch übertriebene Rücksichtnahme auf die Justitiabilität von Entscheidungen."

Ein Ruf nach mehr Freiheit, oder ein neuer Interessenkonflikt? Wohl nicht. Zeitgerechte Menschenführung soll ja das reibungslose Miteinander ermöglichen. Die Juristen haben lediglich zu wachen, daß die „Spielregeln“ eingehalten werden. Dabei muß die Freiheit, die in den Grundrechten verbürgt ist, gewährleistet sein. Ohne Rechtsnormen geht dies nicht; Freiheit allein wäre Unordnung und ein Privileg weniger. Freilich muß auch der reglementierende Perfektionismus zurückgedrängt

werden, wenn das Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit nicht Schaden leiden soll.

Was festzuhalten bleibt, das sind die Grundrechte, die erstmals auch für den Soldaten gelten:

das ist die Freiheit, die auch im militärischen Alltag trotz aller Einschränkungen Vorrang hat;

das ist der Staatsbürger in Uniform, der auch als Soldat an der Gestaltung unseres demokratischen Staates mitwirken kann.

Es sind dies die Ausgangspunkte aller Bemühungen um den Menschen in der Bundeswehr. Sie haben das Bild der Armee und ihrer Soldaten geprägt. Sie sind nach 25 Jahren Bundeswehr ein Stück demokratischer Tradition geworden.

Die USA, die UdSSR und das Problem der Rüstungskontrolle

I. Das militärische Konkurrenzverhältnis zwischen den beiden Weltmächten und das Problem der Parität

Im Herbst 1974 kamen die USA und die UdSSR in Wladiwostok überein, daß alle Arten von strategischen Trägern — Raketen wie Flugzeuge — von dem vorgesehenen SALT-II-Abkommen erfaßt werden sollten und daß für beide Seiten die gleiche Gesamtzahl als Obergrenze festzulegen sei. Damit verzichteten beide Seiten jeweils auf die quantitativen Vorteile, die sie bis dahin besessen hatten.

Wichtiger freilich ist die Frage der qualitativen Beschränkungen. Bei SALT I hatten nicht nur die Amerikaner kein Interesse an einer Ausschaltung der von ihnen erlangten Waffenoption der Mehrfachsprengköpfe (MIRV) gezeigt. Auch die UdSSR hatte nicht auf ein Verbot der neuen Rüstungstechnik gedrungen — wohl darum, weil sie den USA keinen Vorsprung an Know-how lassen wollte und mit ihrer eigenen Waffenentwicklung vor dem Abschluß stand. Bei den SALT-II-Verhandlungen nach 1974 zeigte sich zudem, daß die UdSSR den Vorteil höherer Wurfgewichte zu bewahren und zu befestigen trachtete: Der amerikanische Vorteil größerer Sprengkopffzahlen begann nach den sowjetischen MIRV-Tests von 1973 unaufhaltsam dahinzuschwinden. Die sowjetische Seite fand sich zwar — gegen amerikanische Zugeständnisse im eurostrategischen Bereich — dazu bereit, der Ausnutzung ihres Vorteils durch eine Begrenzung der MIRV-Zahlen pro Träger gewisse Grenzen zu setzen, doch konnte Washington keine Wurfgewichtseinschränkungen erreichen. Der

UdSSR wurden so bei SALT II unter anderem das bisherige Monopol auf „schwere Raketen“ (d. h. auf Raketen mit ungeheurer großen Sprengladungen) und die in den Jahren nach SALT I weiter ausgebaute Überlegenheit bei den Wurfgewichten der übrigen Raketen bestätigt.

Diese Vorteile werden noch bis in die achtziger Jahre hinein durch Vorzüge der amerikanischen Technik — etwa hinsichtlich der Treffgenauigkeit — aufgewogen, doch scheint der Tag heranzurücken, an dem die UdSSR auch in diesem Bereich gleichgezogen haben wird. Wenn man diesen Punkt bei sowjetischen Repräsentanten geltend macht, antworten diese stets mit dem Hinweis darauf, die USA würden dann zweifellos mit neuen Fortschritten wieder voraus sein. Das sowjetische Bedürfnis, sich die Fortdauer bestimmter Vorteile zu sichern, kann im Licht solcher Aussagen aus einem technologischen Minderwertigkeitskomplex gegenüber den Amerikanern erklärt werden. Auch wenn dies uneingeschränkt zutreffen würde, wäre dadurch die Gefahr von zumindest zeitweiligen Disparitäten nicht ausgeschlossen.

Es stellt sich freilich die Frage, wie stark derartige Disparitäten das global-strategische „Gleichgewicht“ — definiert als Gleichheit der militärischen Optionen — verändern können. Diejenigen Sachverständigen, für welche die Tendenz zu ein- oder wechselseitiger global-strategischer Erstschlagsfähigkeit im Mittelpunkt steht, sehen große Gefahren am Horizont. Diese Denkschule ist vor allem in den USA sehr stark ausgeprägt. Hier gilt die Aufmerksamkeit vor allem den Möglichkeiten, welche die UdSSR vielleicht erlangen könnte. Weil die westliche Führungsmacht den Gedanken an einen Angriff von ihrer Seite nicht gelten läßt, bleibt weiterhin unberücksichtigt, was in Moskau Sorge vor einem amerikani-

Anmerkung: Nur ein Teil der Ausführungen ist durch Hinweise in den Anmerkungen belegt. Das Übrige beruht weithin auf detaillierten Darlegungen und Nachweisen in der vom Autor verfaßten umfangreichen Studie „Die sowjetischen Sicherheitsvorstellungen und die Möglichkeiten eines Ost-West-Einvernehmens“, die als Buch in der Reihe des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien beim Nomos Verlag in Baden-Baden erscheinen wird.

schen Erstschatz hervorrufen könnte. Auf dieser Basis werden Erfordernisse für ein global-strategisches „Gleichgewicht“ formuliert, die anderswo — vor allem in der Sowjetunion — den Eindruck des Überlegenheitsstrebens wecken.

In der amerikanischen Öffentlichkeit, die unter dem Trauma politischer und militärischer Ohnmacht (geschaffen durch die Hilflosigkeit Washingtons etwa bei der iranischen Geisel-Affäre oder bei der sowjetischen Afghanistan-Intervention) leidet, findet der Ruf nach mehr Rüstung lebhaftes Echo und vielfachen Beifall — und zwar um so mehr, als Moskau weder im global-strategischen Bereich noch auf anderen militärischen Ebenen die bisherige westliche Zurückhaltung honoriert hat. Die UdSSR, so will es den Amerikanern zunehmend scheinen, macht nicht bei militärischer Parität Halt, sondern sie will sich so weit wie möglich darüber hinaus Vorteile verschaffen, um die westliche Welt früher oder später niederringen zu können.

Dieser Eindruck ist weniger die Folge als vielmehr das Motiv westlichen Zusammenrückens mit China, das seit der sowjetischen Besetzung der Tschechoslowakei 1968 den sowjetischen „Polarbären“ als eine militärisch rücksichtslose, der Welthegeemonie zustrebende Macht ansieht¹⁾. Der erklärte sowjetische Wille, den Status quo in der Dritten Welt zum eigenen Vorteil zu verändern und dazu bei Bedarf auch militärische Mittel einzusetzen²⁾, hat — vor allem angesichts der sowjetischen Militäritäten in Angola, Äthio-

pien, Südjemen und Afghanistan — in den USA den Argwohn, die sowjetischen Führer betrieben eine skrupellose Gewalt- und Expansionspolitik, entscheidend verstärkt. All dies führt in der amerikanischen Öffentlichkeit zu der Sorge, daß die Weltgeltung des eigenen Landes, ja sogar dessen elementare Sicherheit in Gefahr sei.

Die bisher verfolgte Linie Washingtons, durch Rüstungskontrollverhandlungen mit Moskau militärische Strukturen wechselseitiger Sicherheitsgewährleistung zu etablieren, gilt nunmehr in den USA als ein Ergebnis gefährlicher Illusionen über die Ziele der sowjetischen Politik. Nach dieser Ansicht hat die amerikanische Rüstungskontrollpolitik der UdSSR die Möglichkeit verschafft, die militärische Überlegenheit der USA zunächst aufzuzehren und dann durch ein zunehmendes sowjetisches Übergewicht zu ersetzen. Daher sei es nun allerhöchste Zeit, von liebgewordenen Illusionen Abschied zu nehmen und die sowjetische Aufrüstung durch eine amerikanische Gegenaufrüstung zu kontern. Manche meinen darüber hinaus, daß nur ein gewisses Maß an Überlegenheit dem gefährlichen sowjetischen Widersacher dauernde militärische Zurückhaltung auferlegen könne. Die Administration Carter hat sich unter diesem Druck entgegen ihren ursprünglichen Absichten zunehmend zu Rüstungsmaßnahmen veranlaßt gesehen, jedoch grundsätzlich weiter zu einer Politik einvernehmlicher und paritätischer Rüstungskontrolle mit der UdSSR bereitgefunden.

II. Das Paritätsproblem bei MBFR

Während die sowjetische Führung bei SALT von militärischer Parität zunächst etwas zu gewinnen hatte, lagen die Dinge bei den Verhandlungen über wechselseitige ausgewogene Streitkräfteverringerungen in Mitteleuropa (MBFR) von vornherein umgekehrt. In dem Gebiet, in dem die Verringerungen stattfinden sollen, unterhält der Warschauer Pakt seit

über einem Jahrzehnt etwa doppelt soviel Divisionen wie die NATO. Zwar ist der Mannschaftsbestand pro Division im Osten traditionell kleiner, doch haben sich dort die Personalstärken in der ersten Hälfte der siebziger Jahre deutlich vergrößert. Unter Berücksichtigung der besseren Ausnutzung des östlichen Soldatenbestandes für Kampfzwecke können die Divisionen beider Seiten heute als ungefähr gleichwertig gelten. Bei den schweren Waffensystemen ist eine teilweise sehr erhebliche quantitative Überlegenheit festzustellen, die bei den Panzern das Verhältnis eins zu drei erreicht. Herkömmlicherweise besitzt die NATO einen gewissen Qualitätsvor-

¹⁾ Vgl. Gerhard Wettig, Chinesische Bedrohungsvorstellungen im Verhältnis zur Sowjetunion, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1/78, S. 48—53.

²⁾ S. vor allem B. Ponomarëv, Neodolimost' osvoboditel' nogo dviženija, in: Kommunist, 1/1980, S. 23 f., sowie G. A. Trofimenko, Vašington: kurs na naprjaženost', in: SŠA, 6/1980, 4—10, erscheint beides übersetzt im Archivteil von: Osteuropa, 12/1980.

sprung, der jedoch mittlerweile größtenteils aufgebraucht ist und stellenweise sogar einer besseren Ausstattung auf östlicher Seite Platz gemacht hat. Dazu kommen geographisch bedingte Asymmetrien: Der Warschauer Pakt wird durch ungleich kürzere Nachschubwege zum Gebiet der Hauptmacht und durch unendlich große Raumentiefe begünstigt. Die östliche Überlegenheit ist aufgrund verschiedener Faktoren (wie beispielsweise größere Nachschuberfordernisse im Westen) bei den Personalstärken am geringsten. In dem für wechselseitige Truppenverringerungen vorgesehenen Gebiet (ohne das in dieser Hinsicht strittige Ungarn) betrug die Relation zu Beginn der MBFR-Verhandlungen nach westlicher Einschätzung 925 000 zu 777 000 Mann. Ab 1976 beziffert die NATO das Verhältnis auf 962 000 zu 791 000 Soldaten.

Die NATO-Staaten drangen von Anfang an auf eine paritätische Regelung. Sie bezogen ihre Forderung auf die Personalstärken, verlangten also, da so das östliche Übergewicht bei den Divisions- und Waffenquantitäten weithin nicht unberührt bleibt, keine volle Parität der Kampf- und Feuerkraft. Allerdings sollte die UdSSR zusätzlich und einseitig die Panzerausstattung einer gesamten Armee (zunächst 1 400—1 500, später ca. 1 700 Kampfpanzer) abziehen. Seit Dezember 1974 bot die NATO dafür einen einseitigen Verzicht auf 1 000 taktisch-nukleare Sprengköpfe mit zugehörigen Systemen an; außerdem wurde später das Verlangen in quantitativer und qualitativer Hinsicht ermäßigt. Die westliche Seite begründete die Forderung nach Abzug der sowjetischen Panzer damit, daß sie eines zumindest beschränkten Ausgleichs für die östlichen Vorteile bei den Waffensystemen und hinsichtlich der Geographie bedürfe. Die Verringerung des östlichen Überhangs bei einer so ausgesprochenen Offensivwaffe wie den Panzern solle den erklärten östlichen Verzicht auf Angriffsabsichten wirksam unterstreichen.

In der Sache lief das westliche MBFR-Konzept darauf hinaus, die militärische Überlegenheit des Warschauer Pakts in Mitteleuropa wenigstens so weit zu begrenzen, daß ein zugleich überraschender und erfolgversprechender Angriff auf Westeuropa als eine vor allem zukünftige Möglichkeit zuverlässig ausgeschlossen wurde. Die östliche Seite sollte, falls sie sich eines Tages doch zu einem offensiven Vorgehen gegen die NATO-Streitkräfte in

Mitteleuropa entschließen würde, entweder zu vorherigem Heranführen von Verstärkungen aus der UdSSR genötigt sein oder aber auf die Hoffnung eines sofortigen Durchbruchs zur französischen Grenze oder gar bis zum Atlantik verzichten. Wäre die sowjetische Führung auf dieses Ansinnen eingegangen, dann hätte die westliche Seite für den Fall einer Krise die Zuversicht erlangt, daß sie nicht militärisch bedroht sei, solange die UdSSR keine Truppen vorverlege.

Die UdSSR wandte sich zusammen mit ihren Verbündeten von vornherein gegen die westliche Formel der „Ausgewogenheit“. Ihre Vorschläge liefen auf gleichmäßige Verringerungen beider Seiten hinaus. Mehr noch: Bestimmte Forderungen wie das vorgesehene Verbändekaderungs- und Waffenlagerungsverbot hatten zusätzlich einseitige westliche Verzichte zum Inhalt. Der Umfang der geforderten Truppenverringerungen war so bemessen, daß nach dem Urteil westlicher Militärs das NATO-Verteidigungssystem künftig personell wesentlich unterbesetzt wäre, während beim Warschauer Pakt weiterhin Überkapazitäten vorhanden sein würden. Die östliche Argumentation lautete, das bestehende Kräfteverhältnis sei beizubehalten und lediglich auf eine niedrigere zahlenmäßige Ebene zu bringen. Das Vorgehen wurde von den Staaten der westlichen Allianz als Versuch gedeutet, die bestehende militärische Unterlegenheit der NATO auf dem europäischen Schauplatz festzuschreiben und auszuweiten.

Das Prinzip der Parität, das die westlichen Staaten bei den MBFR-Verhandlungen für sich in Anspruch nahmen, entwickelte größere Überzeugungskraft als die östlichen Argumente — und das um so mehr, als sich auf die wechselseitige Anerkennung dieses Grundsatzes bei SALT hinweisen ließ. Das veranlaßte die sowjetische Führung schließlich dazu, den Gedanken der Parität, den offen abzulehnen sie stets vermieden hatte, förmlich zu akzeptieren. Im Sommer 1977 begannen die Vertreter des Warschauer Pakts bei den MBFR-Verhandlungen, das Paritätsargument gelten zu lassen. Als Generalsekretär Breschnew im Mai 1978 nach Bonn kam, sanktionierte er in aller Form die Parität als Grundlage der Rüstungskontrollverhandlungen zwischen Ost und West³⁾.

³⁾ Gemeinsame Deklaration der Bundesregierung und der sowjetischen Führung vom 6. 5. 1978, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 44/1978, 9. 5. 1978, S. 429 f.

Die damit zustande gekommene Einigung blieb jedoch ohne konkrete Folgen. Die sowjetische Seite bestritt nämlich die Datenbasis, die dem westlichen Verlangen nach einer Korrektur des Kräfteverhältnisses im Sinne der Parität zugrunde lag. In Mitteleuropa, so hieß es beim Warschauer Pakt, bestehe bereits annähernde Parität: Die NATO habe die Zahl ihrer Truppen mit 791 000 Mann angegeben, denen auf östlicher Seite 805 000 Soldaten gegenüberstünden. Daher, so lautete die Forderung, brauche an der militärischen Ost-West-

Relation nichts — oder doch zumindest nichts Wesentliches — geändert zu werden. Nach wie vor seien daher die vorzunehmenden Truppenverringerungen gleichmäßig auf beide Seiten zu verteilen. In der Folgezeit blieb das Bemühen der NATO-Staaten erfolglos, den Grund für die unterschiedlichen Zahlenangaben über die Truppenstärken des Warschauer Pakts aufzuklären und die östliche Seite zu dem Zugeständnis substantieller überproportionaler Verringerungen in einem größeren Umfang zu bewegen.

III. Parität im eurostrategischen Bereich?

Ein ähnliches Datenproblem zeichnet sich bei den bevorstehenden Verhandlungen zwischen den USA und der UdSSR über das eurostrategische Kräfteverhältnis ab. Nach westlicher Einschätzung besteht seit Anfang der sechziger Jahre in diesem Bereich eine erhebliche quantitative Überlegenheit der Sowjetunion. Aus mehreren Gründen beginnt dieses Ungleichgewicht, das so lange Zeit zu wenig Sorgen Anlaß geboten hat, jetzt zunehmend bedrohlich zu werden. Dabei spielen die erheblichen qualitativen Verbesserungen, die bei den zahlenmäßig etwa gleichbleibenden sowjetischen Systemen eingetreten sind und laufend weiter eintreten, eine wichtige Rolle.

Der Trend läßt sich am klarsten und am stärksten bei der Offensivrakete SS-20 (mit der knapp unter interkontinentalen Dimensionen bleibenden Reichweite von 5 000 km) aufzeigen. Die durch dieses System (wöchentlich etwa ein Stück) ersetzten alten Systeme SS-4 und SS-5 wiesen je nur einen Sprengkopf auf. Die SS-20 besitzt dagegen jeweils drei voneinander unabhängige Sprengköpfe und läßt sich dreimal nachladen. Auf diese Weise stehen statt des bisherigen einzigen Sprengkopfes nach der Umrüstung bis zu zwölf Sprengköpfen zur Verfügung. Dazu kommt eine im Vergleich zu den beiden früheren Systemen auf das Sechs- bzw. Dreifache gesteigerte Treffgenauigkeit, die den Einsatz gegen gehärtete militärische Punktziele ermöglicht. Zugleich entzieht sich die SS-20 als mobiler Träger der Erfassung in den für die global-strategischen amerikanischen Waffen aufgestellten Zielplänen.

Die SS-20 stellt insgesamt ein strategisches Trägersystem dar, das auf dem europäischen Schauplatz keine westliche Entsprechung findet: Die weiterreichenden, potentiell bis in Teile der UdSSR vorstoßenden amerikanischen Nuklearträger bestehen aus Flugzeugen, die im Gegensatz zu den Raketen für die (in der Sowjetunion besonders forcierte) Luftabwehr zunehmend verwundbar werden, und die Raketenkapazitäten Frankreichs wie Großbritanniens sind klein und veralten. Die dem NATO-Oberkommando zugeteilten amerikanischen U-Boote mit insgesamt 400 nuklearen Sprengköpfen auf „Poseidon“-Raketen werden in der SALT-Balance mitgezählt und gelten daher nach amerikanisch-sowjetischer Übereinkunft nicht als Bestandteil des eurostrategischen Kräfteverhältnisses. Die europäischen NATO-Partner der USA sehen sich in Europa einem zunehmenden nuklearstrategischen Übergewicht der UdSSR gegenüber. Dies scheint um so weniger akzeptabel zu sein, je mehr die global-strategische Überlegenheit der Amerikaner dahinschwindet und möglicherweise einer gewissen global-strategischen Disparität zu sowjetischen Gunsten Platz macht.

Die sowjetische Seite läßt diese Darstellung nicht gelten. Sie hebt diejenigen Faktoren hervor, die sich nicht zugunsten der UdSSR geändert haben, und vernachlässigt alle Aspekte, welche die eurostrategische Umrüstung im eigenen Land nicht bloß als routinemäßiges Mitziehen mit der waffentechnischen Entwicklung erscheinen lassen. Überdies bleibt das jahrzehntelange Stagnieren der eurostra-

tegischen Waffentechnik im Westen außer Betracht. Das Moskauer Standardargument lautet, die UdSSR habe die Zahl ihrer eurostrategischen Systeme in keiner Weise vermehrt, sondern sogar noch etwas vermindert⁴⁾. Das stimmt zwar, entzieht aber dem Blick, daß sich mit der gleichbleibenden Zahl an strategischen Trägern potentiell eine Verzwölfachung der ins Ziel zu bringenden Sprengköpfe samt einer außerordentlich gesteigerten Treffgenauigkeit verbindet.

Auch der auf die Systeme bezogene Zahlenvergleich, der von östlichen Spitzenfunktionären und Vertretern aufgemacht worden ist⁵⁾,

IV. Die Frage des Bezugsrahmens für Parität

Bevor sich die sowjetische Seite bei MBFR offiziell auf das Paritätsprinzip einließ, hatten ihre Vertreter wiederholt informell Vorbehalte dagegen geltend gemacht. Die UdSSR, so hieß es beispielsweise, müsse in Europa einen gewissen militärischen Vorteil für sich beanspruchen, weil sie sich global im Nachteil befinde und daher eines Ausgleichs auf dem europäischen Schauplatz bedürfe. Alternativ dazu lautete die These, daß das Kräfteverhältnis zwischen Ost und West nicht nur militärisch gesehen werden dürfe. Der Westen sei auf allen Feldern außer im militärischen Bereich überlegen (was vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht gelte). Daher bleibe der Sowjetunion keine andere Wahl, als sich das ihr für eine volle weltpolitische Parität fehlende Gewicht durch entsprechend verstärkte militärische Anstrengungen zu verschaffen.

Derartige Argumentationen weisen darauf hin, daß das, was Parität konkret bedeutet, von dem jeweils gewählten Bezugsrahmen abhängt. Wie die hier angeführten Äußerungen belegen, ist die sowjetische Seite gern geneigt, Parität so zu definieren, daß sie im Einzelfall einen Anspruch auf Bevorzugung daraus ab-

erweckt einen nach westlichen Erkenntnissen unzutreffenden Eindruck. Die Ausgewogenheit, die demnach auf der eurostrategischen Ebene besteht, kommt vor allem durch die einseitige Hinzuzählung von westlichen Waffensystemen zustande, die entweder für eine nukleare Rolle überhaupt nicht in Frage kommen oder aber nach Reichweite und anderen Merkmalen eurostrategischen Kriterien nicht genügen⁶⁾. Selbst ein prinzipieller Konsens bei den Verhandlungen über eine eurostrategische Rüstungskontrolle über die Notwendigkeit von Parität wäre daher keine hinreichende Basis für ein Einvernehmen über die konkreten Probleme.

leiten kann. Dabei muß offenbleiben, wie weit solche zweckdienliche Argumentation ein echtes Unterlegenheitsbewußtsein mit daraus folgendem Kompensationsbedürfnis ausdrückt oder aber auf ein die Mehrung der eigenen Sicherheit und Macht abzielendes Instrumentarium ausgerichtet ist. Vermutlich ist beides der Fall, wobei die relativen Anteile schwer zu bestimmen sind. Der Rahmen, auf den der Paritätsgrundsatz jeweils bezogen wird, ist jedenfalls für die zu ziehenden praktischen Konsequenzen mindestens ebenso wichtig wie die Datenbasis, die den Paritätsansprüchen zugrunde gelegt wird.

Die Vertreter der UdSSR fassen ihren Anspruch auf militärische Parität meistens in die Formel der „gleichen Sicherheit“. Nach offizieller sowjetischer Ansicht soll „gleiche Sicherheit“ vor allem auf dreierlei Weisen zu verstehen sein:

⁶⁾ FBS — ein neues Daten-Chamäleon? in: Parlamentarisch-Politischer Pressedienst, 14. 7. 1980, S. 1—3. Die amtlichen westlichen Stärke-Einschätzungen finden sich (u. a. in übersichtlicher Schaubildardarstellung) in: Die nuklearen Mittelstreckenraketen. Modernisierung und Rüstungskontrolle. Texte, Materialien und Argumente zum Beschluß der NATO vom 12. Dezember 1979, hrsg. vom Bundesminister der Verteidigung/Planungsstab, Bonn, 22. 4. 1980, S. 27—44; Es geht um unsere Sicherheit. Bündnis — Verteidigung — Rüstungskontrolle, hrsg. vom Auswärtigen Amt/Öffentlichkeitsreferat, Bonn, Juni 1980, S. 27—65; 1955—1980: Bundeswehr, hrsg. vom Bundesministerium der Verteidigung/Informations- und Pressestab Referat 3, Bonn, Stand: März 1980, S. 36—58.

⁴⁾ Näheres bei Gerhard Wellig, Die Mittelstreckenproblematik aus sowjetischer Sicht, in: Osteuropa, 3/1980, S. 189—198. •

⁵⁾ In wenig detaillierter Form hat die sowjetische Seite Zahlen für das eurostrategische Kräfteverhältnis genannt: D. Ustinov, Voennaja razrjadka — velenie vremeni, in: Pravda, 25. 10. 1979; Leonid Zamjatin, Miru nužna voennaja razrjadka, in: Literaturnaja gazeta, 26. 12. 1979; D. M. Proektor lt. Parlamentarisch-Politischer Pressedienst, 14. 7. 1980, S. 2.

1. als Gleichrangigkeit und Gleichfähigkeit im Weltmaßstab,

2. als Stärkevorteil in Europa zum Ausgleich für das überlegene Potential, das die USA politisch ins Spiel zu bringen haben und das sie im Falle eines längerdauernden Krieges militärisch mobilisieren könnten, und

3. als Gleichheit der global-strategischen Kapazitäten der UdSSR mit den gesamten nuklear-strategischen Kräften, welche die USA gegen die UdSSR einzusetzen haben.

Diese verschiedenen Aspekte der sowjetischen Vorstellungen über „gleiche Sicherheit“ bedürfen einer näheren Darlegung.

Der globale Aspekt des sowjetischen Verlangens nach „gleicher Sicherheit“

Die sowjetischen Vertreter argumentieren gerne damit, daß ihr Land in der Welt militärisch allein dastehe. Alle militärisch potenten Drittstaaten befänden sich auf seiten der USA: die europäischen NATO-Mitglieder, Japan und China. Zudem hätten die Vereinigten Staaten einen Einkreisungsring von Stützpunkten um die UdSSR gelegt, der es ihnen gestatte, das sowjetische Heimatgebiet von beliebigen Stellen aus zu bedrohen. Dagegen verfüge die UdSSR über keine entsprechende Möglichkeit gegenüber den USA. Bei dieser Betrachtungsweise bleiben die Bindungen, mit denen die Sowjetunion andere Staaten politisch und militärisch an sich gefesselt hat, ebenso außer Betracht wie die Militärstützpunkte und Militärpräsenzen, die sich die sowjetische Seite im Warschauer-Pakt-Bereich und in bestimmten Regionen der Dritten Welt angeeignet hat und die ihr im Konfliktfall eine Störung oder gar Gefährdung westlicher Verbindungslinien sowie Energie- und Rohstoffrouten zur See ermöglichen könnten.

Die Schlußfolgerung aus den sowjetischen Argumentationen lautet, die UdSSR müsse damit rechnen, daß sie es im Kriegsfall mit allen anderen größeren Militärmächten zugleich aufnehmen müsse. Das ziehe das Erfordernis nach sich, sich einer solchen militärischen Koalition gegenüber behaupten zu können. Die schlimmstmögliche Mächtekonstellation wird somit als der Fall bezeichnet, auf den sich die Sowjetunion militärisch vorzubereiten habe. Nach dieser Darlegung erscheint es logisch, daß die UdSSR den Anspruch erhebt, militärisch ebenso stark zu sein wie alle anderen

großen Militärmächte zusammen. Dieser Schluß wird allerdings nicht explizit gezogen; er wäre jedoch als implizierte Aussage plausibel und könnte ein Erklärungsmuster für die nicht nachlassenden sowjetischen Rüstungsanstrengungen bilden.

Ausdrücklich in der Diskussion geltend gemacht wird von sowjetischer Seite, daß wechselseitige Sicherheit nur dann gegeben sei, wenn das Kräfteverhältnis auf den verschiedenen regionalen Schauplätzen wegen der generell benachteiligten sowjetischen Lage kompensatorisch gewisse Vorteile aufweise. Nicht nur die erwähnten informellen MBFR-Argumentationen, sondern auch der offizielle östliche Einspruch gegen jede Berücksichtigung der den Warschauer Pakt in Mitteleuropa begünstigenden geographischen Verhältnisse lassen diese Logik deutlich erkennen. Auch die östliche Weigerung, einheitliche Kriterien für die Zählung des Personalbestands auf beiden Seiten festzulegen und anzuwenden, könnte unausgesprochen von der Vorstellung bestimmt sein, daß angesichts einer ungünstigen Gesamtlage in Europa für beide Seiten keine gleichen Maßstäbe angebracht seien und daß statt dessen ein Bonus für Moskau erforderlich sei.

Falls sich die sowjetische Führung tatsächlich konsequent nach einer solchen Logik richten sollte, würde dies alle potentiellen Gegner mit einer unerträglichen Herausforderung für ihre Sicherheit konfrontieren. Die den Moskauer Überlegungen zugrunde gelegte Annahme der schlimmstmöglichen Mächtekonstellation ist für die Außenwelt allein schon darum gefährlich, weil die UdSSR in dem nicht unwahrscheinlichen Fall, daß sich die Konstellation im Augenblick des akuten Konflikts für sie günstiger gestalten würde, von vornherein militärisch überlegen wäre. Überdies nützt ein globales Gleichgewicht denjenigen Staaten wenig, die sich regional einem überwältigenden sowjetischen Übergewicht gegenübersehen. Für die UdSSR würde sich dann die Möglichkeit eröffnen, die regional bedrohten Staaten durch Anwendung von Druck und Androhung von Gewalt aus der Front der unabhängigen Mächte herauszubrechen und in den sowjetischen Einflußbereich hinüberzuzwingen — was dann im Endergebnis eine Chance weltweiter politischer und militärischer Überlegenheit gegenüber den anderen Mächten begründen könnte.

Der europäische Aspekt des sowjetischen Verlangens nach „globaler Sicherheit“

Der Situation in Europa ist nach sowjetischer Auffassung grundsätzlich eine künstliche Anomalie eigen dadurch, daß eine außereuropäische Macht — nämlich die USA — politisch und militärisch präsent ist. Nach dieser Ansicht sollte grundsätzlich in der gleichen Weise, wie gemäß der Monroe-Doktrin Amerika für die Amerikaner beansprucht worden ist, Europa den Europäern gehören. Die UdSSR betrachtet sich dabei als die herausragende europäische Macht, die in einem von Nordamerika getrennten Europa — vor allem aufgrund ihrer militärischen Potenz — eine natürliche Führung übernehmen könnte. Die sowjetischen Außenpolitikexperten sind sich, was die Verwirklichung dieses Ideals anbelangt, uneinig darüber, ob der NATO-Zusammenhalt und die amerikanische Europa-Präsenz als derzeit unabänderlich hinzunehmen sind oder ob eine Politik, die beides zu beseitigen sucht, unter den gegenwärtigen Umständen Erfolg verspricht. Keinen Streit jedoch gibt es über die Meinung, daß die Ausdehnung des amerikanischen Einflusses auf Westeuropa und vor allem die Anwesenheit der amerikanischen Macht auf dem europäischen Kontinent als latente Bedrohungen der UdSSR zu gelten haben. Die Gefahr würde in ein akutes Stadium treten, wenn es in Europa zu einem Ost-West-Krieg käme.

In diesem Falle sollen nach sowjetischer Absicht die amerikanischen Streitkräfte so rasch wie möglich auf die amerikanische Hemisphäre zurückgeworfen werden. Außer den genannten prinzipiellen Überlegungen sprechen dafür in Moskau auch pragmatisch-militärische Gründe. Den USA wird ein überlegenes wirtschaftlich-technisches Potential zugute gehalten, das, je länger ein Krieg dauern sollte, desto mehr in militärische Stärke umzusetzen ist. Daher soll, bevor sich die besseren Möglichkeiten der USA auf den Gang der Geschehnisse auszuwirken beginnen, den Amerikanern der europäische Brückenkopf vollständig genommen werden, der ihnen als Ausgangsbasis für einen Landangriff gegen das sowjetische Heimatland dienen könnte. Dabei dürfte es aus sowjetischer Sicht kein unerwünschter Begleitumstand sein, daß die militärische Kampfkraft und die politische Weltgeltung der Vereinigten Staaten gleichermaßen getroffen würden, wenn es in der geplan-

ten Weise gelänge, die europäischen NATO-Staaten rasch auszuschalten.

Im übrigen sind schnelle Anfangssiege für Moskau eine relativ gute Versicherung dagegen, daß die latente Unzufriedenheit der beherrschten osteuropäischen Völker Gelegenheit und Hoffnung findet, sich zu einem aktiven politischen und militärischen Widerstand gegen die Vormacht zu verdichten. Eine siegreiche Sowjetunion, welche die Gegner auf dem europäischen Schauplatz niedergeworfen hat, kann am ehesten die Kontrolle über Osteuropa aufrechterhalten und die Verbündeten mit Erfolg dazu nötigen, die sowjetischen Kriegsanstrengungen zu unterstützen, statt sie zu sabotieren oder gar zu bekämpfen.

Diesen Überlegungen entspricht die Offensivstrategie des Warschauer Pakts auf dem europäischen Gefechtsfeld, welche die westlichen Militärexperten aus der Dislozierung der östlichen Streitkräfte und aus ihrer waffenmäßigen Ausstattung ebenso schließen wie aus der Anlage der östlichen Truppenmanöver. Auch die amtliche östliche These, im Falle des — natürlich niemals von der als stets friedliebend bezeichneten „sozialistischen Gemeinschaft“ angefangenen — Krieges müsse ein sofortiger Gegenstoß tief ins gegnerische Territorium vordringen, läßt den offensiven Charakter des operativen Konzepts erkennen⁷⁾.

Das bedeutet nicht, daß die sowjetische Führung Angriffsabsichten hegen müßte. Vielmehr geht es darum, es bei einem ausbrechenden militärischen Konflikt in Europa so wahrscheinlich wie möglich zu machen, daß der amerikanische Gegner in der Anfangsphase seine europäischen Positionen aufgeben muß. Aus sowjetischer Sicht stellt die Fähigkeit zu offensivem Vordringen nach Westeuropa zugleich ein Element zusätzlicher Abschreckung dar, das der westlichen Seite den Kriegseintritt gegen die UdSSR verleidet: Den Verbündeten der USA droht in diesem Falle die Aussicht, daß ihre Länder binnen kurzer Zeit zum Gefechtsfeld werden und östlicher Eroberung unterliegen. Diese Drohung könnte nach sowjetischer Vorstellung nicht nur etwaigen Angriffshandlungen der NATO gegen den Warschauer Pakt entgegenwirken, sondern auch

⁷⁾ Stephan Tiedtke, Militärische Planung und MBFR-Politik der Sowjetunion, in: Osteuropa, 4/1980, S. 309.

im Falle eines amerikanisch-sowjetischen Konflikts in der Dritten Welt eine Parteinahme der westeuropäischen Staaten für die USA bremsen.

Was immer aus sowjetischer Perspektive für eine Offensivoption auf dem europäischen Gefechtsfeld spricht, so läßt sich eine solche mit den Sicherheitsbedürfnissen der Westeuropäer keinesfalls vereinbaren. Der Druck, dem sich die europäischen Länder außerhalb des Warschauer Pakts ausgesetzt sähen, wenn die UdSSR sie überzeugend zu realisieren vermöchte, würde früher oder später zu einer Wohlverhaltensabhängigkeit ganz Westeuropas von Moskau führen.

Das könnte auch die amerikanische Weltgeltung nicht unberührt lassen. Auf die Dauer würden das nordatlantische Bündnis und die amerikanische Militärpräsenz kaum zu halten sein. In dem Maße, wie die Sowjetunion ein Einflußmonopol auf dem europäischen Schauplatz erlangen würde, ginge weltpolitisch entscheidendes Gewicht von den USA an die UdSSR über. Das würde sich auch auf die Entwicklung der Situation in anderen Weltregionen auswirken. Auch wenn man davon ausgeht, daß sich die sowjetische Führung bei ihrem militärischen Offensivkonzept gegenüber Westeuropas primär von defensiven Überlegungen leiten läßt, würde dessen erfolgreiche Durchführung — sei es nun in Form eines durch eine Ost-West-Krise ausgelösten Eroberungsfeldzuges oder in Form einer durch Pressionen vorangetriebenen „Finnlandisierung“ — offensiv-expansive Konsequenzen zeitigen.

„Gleiche Sicherheit“ und vorne stationierte Systeme (FBS)

Das sowjetische Sicherheitsdenken ist primär auf die USA — als die einzige Macht, die zu einer militärischen Bedrohung der UdSSR in der Lage wäre — fixiert. Die Vereinigten Staaten werden gleichermaßen betrachtet als möglicher Kriegsgegner, dem man gewachsen sein muß, wie als erwünschter Partner einer Politik, die auf die Verhütung des Risikos eines sowjetisch-amerikanischen Krieges und auf die Ausschaltung dritter Staaten von der Mitbestimmung über sensitive Sicherheitsfragen abzielt. Aus diesen Voraussetzungen ergibt sich ein primär bilaterales Denk- und Verhaltensmuster sowjetischer Sicherheitspolitik.

In Moskau erscheint es natürlich, daß die eigene Militärmacht — wie etwa die nuklear-strategischen Kapazitäten — an dem Verhältnis zu derjenigen der Vereinigten Staaten gemessen wird. Unter diesem Gesichtspunkt wird ein „zweifaches Potential“ der USA festgestellt, demgegenüber die UdSSR nur ein einfaches Potential besitze: Während die Sowjetunion die andere Weltmacht nur mit ihren global-strategischen Waffen erreichen könne, verfüge diese, wenn sie die Sowjetunion nuklearstrategisch treffen wolle, sowohl über ihre im eigenen Land stationierten global-strategischen Träger als auch über die in Westeuropa und Ostasien „vorne stationierten [Nuklear-]Systeme“ (FBS). Anders als die UdSSR hätten also die Vereinigten Staaten zwei verschiedene Instrumentarien zur Hand, wenn sie gegen die andere Weltmacht einen nuklearstrategischen Schlag führen wollten.

Aus dieser Argumentation leitet die sowjetische Seite als praktische Folgerung ab, daß die beiden Weltmächte nur dann in einem Verhältnis „gleicher Sicherheit“ (Parität) zueinander stünden, wenn entweder die FBS beseitigt würden oder das global-strategische Potential und die FBS auf amerikanischer Seite zusammen gegen allein das global-strategische Potential der UdSSR aufgerechnet würden. In dieser Sicht muß, wenn bei SALT eine Parität der beiderseitigen global-strategischen Kapazitäten vereinbart wird, Washington auf den einseitigen Vorteil verzichten, der ihm mit der Existenz der amerikanischen FBS an der sowjetischen Peripherie bislang zugefallen ist. Moskau dagegen hat dieser Vorstellung zufolge keinen Grund, auf seine kontinental-strategischen Potentiale in Europa und in Ostasien zu verzichten, weil sich diese ja nicht gegen amerikanisches Territorium, sondern gegen Westeuropa bzw. China und evtl. auch gegen Japan richten.

Die sowjetischen Vorschläge bei MBFR lassen die Tendenz erkennen, das nukleare Element der westlichen Verteidigung (das vor allem der Abschreckung mittels Eskalationsandrohung dient) so weit wie möglich auszuschalten. Insbesondere aber haben die sowjetischen Unterhändler bei SALT I und II auf eine einseitige Beschränkung und möglichst Beseitigung der kontinental-strategischen Waffen im Westen gedrungen. Der Grundsatz, daß ein Verhältnis gleicher militärischer Stärke auf strategischer Ebene hergestellt werden müsse, wurde allein auf die global-strategischen Waf-

fensysteme beider Seiten bezogen; die Frage der FBS wurde ausgeklammert. Die Amerikaner haben freilich im Verlauf der SALT-II-Verhandlungen einige Ausnahmen von diesem Prinzip akzeptiert:

1. Die sowjetische Seite erreichte, daß die dem NATO-Oberkommandierenden zugeordneten „Poseidon“-Kernwaffenträger (die grundsätzlich sowohl eine global-strategische als auch eine eurostrategische Funktion erfüllen können, aber für letztere vorgesehen sind) der global-strategischen Balance zugerechnet wurden und damit unter die SALT-Begrenzung fallen.

2. Umgekehrt blieb der schwere sowjetische Nuklearbomber „Backfire“, der unter bestimmten Voraussetzungen global-strategische Missionen ausführen kann, entgegen amerikanischem Verlangen außerhalb der SALT-Beschränkungen.

3. Die Amerikaner fanden sich im SALT-Protokoll zu einer einseitigen Reichweitenbegrenzung ihres Marschflugkörper-Waffensystems auf 600 km — also bis unter die kontinental-strategische Mittelstreckenschwelle von 1 000 km — bereit. Diese Regelung wurde zwar zeitlich auf Ende 1981 begrenzt, muß aber als Präjudiz gelten.

4. Schließlich kam es zu einer Nicht-Umgehungs-Verpflichtung in dem Sinne, daß keine zusätzlichen strategischen Kapazitäten außerhalb des Geltungsbereichs von SALT aufgebaut werden sollen, mit denen eine Seite die andere bedrohen könne. Das bezieht sich der Natur der Sache nach allein auf die gegen sowjetisches Gebiet gerichteten kontinental-strategischen Systeme der USA in Europa und Ostasien, denn die UdSSR besitzt keine entsprechenden Systeme, die Ziele auf amerikanischem Boden bedrohen könnten. Überdies wurde die Regelung von den sowjetischen Unterhändlern in der erklärten Absicht durchgesetzt, daß eine Umgehung der SALT-Beschränkungen durch die andere Seite ausgeschlossen werden müsse.

Die sowjetische Führung zog aus dem Verhandlungsergebnis verschiedene Schlüsse. Die amerikanische Regierung schien demnach generell zu einem allmählichen Abbau der FBS bereit zu sein. Sie hatte sich nach dieser Ansicht darüber hinaus bindend dazu verpflichtet, dauernd auf die Stationierung von land- und seegestützten Marschflugkörpern

kontinental-strategischer Reichweite zu verzichten. Aus Moskauer Sicht hat dies als eine grundsätzliche Festlegung zu gelten. Die fixierte zeitliche Begrenzung besagt demzufolge lediglich, daß die künftigen konkreten Einzelheiten noch ausgehandelt werden müssen⁸⁾. Schließlich haben sich die USA nach sowjetischem Urteil einseitig des Rechts begeben, ihre kontinental-strategischen Rüstungen zu verstärken. Sie dürfen daher auch dann, wenn die UdSSR ihre — ja nicht gegen die andere Weltmacht gerichteten — eurostrategischen Kapazitäten ausbaut, nicht mit gleichem Vorgehen antworten (was ja in ihrem Fall gegen die andere Weltmacht zielen würde). Gemäß diesen Vorstellungen ist die UdSSR ohne weiteres zu ihrer SS-20-Rüstung berechtigt und braucht dafür nicht das Risiko einer amerikanisch-atlantischen Gegenrüstung zu befürchten.

Das sowjetische Konzept, nach dem es nur ein einziges strategisches Kräfteverhältnis zwischen beiden Weltmächten gibt und die Amerikaner abseits davon keine kontinental-strategischen Kapazitäten zum Schutz Westeuropas und Japans gegen die keiner Beschränkung unterliegenden Kapazitäten der UdSSR bereithalten dürfen, hat eine sicherheitspolitische Entblößung für die regionalen Verbündeten der USA zur Konsequenz. Da weder die Westeuropäer noch die Japaner ein ausreichendes nuklearstrategisches Gegengewicht zur UdSSR besitzen und zugleich kein Recht auf einen regional dislozierten amerikanischen Kernwaffenschutzschirm haben sollen, steht es demnach der sowjetischen Seite frei, überlegene strategische Macht gegenüber den Verbündeten der USA zur Geltung zu bringen. Die Vereinigten Staaten können dagegen nur ihre global-strategischen Kapazitäten setzen, die freilich bereits durch ein gleich starkes sowjetisches Potential in diesem Bereich abgedeckt sind.

Die Bundesgenossen der Amerikaner lägen demnach zwar nicht notwendigerweise außerhalb des nuklearstrategischen Abschreckungsschirms der USA, aber es entstünden doch Defizite, die problematisch werden könnten. Die Vereinigten Staaten müßten ihre Verbündeten mit einem Nuklearschirm abzudek-

⁸⁾ A. Arbatov, *Trebovanje vremena*, in: *Sovetskaja Rossija*, 20. 6. 1980. Ähnlich Leonid Zamjatin, *Miru nužna voennaja razrjadka*, in: *Literaturnaja gazeta*, 26. 12. 1979.

ken versuchen, der in jedem Krisenfall, der nicht ausschließlich die beiden Weltmächte betreffe, von vornherein schwächer wäre als derjenige des sowjetischen Gegners. Sobald sich nämlich die potentielle militärische Auseinandersetzung nicht nur auf der global-strategischen Ebene, sondern auch auf einem regionalen Schauplatz abspielt (was bei einer Erstreckung des Abschreckungsschutzes auf bedrohte Verbündete unweigerlich der Fall wäre), zählt die Relation zwischen den kombinierten global-strategischen und den kontinental-strategischen Kapazitäten auf beiden Seiten: Die Gesamtheit der für den Schutz des potentiell bedrohten Gebietes — und das ist grundsätzlich die gesamte Sicherheitsgemeinschaft eines Bündnissystems — verfügbaren strategischen Waffen steht der Gesamtheit der strategischen Waffen gegenüber, die der Bedroher in der Hand hat.

Noch entscheidender als das gesamtstrategische Kräfteverhältnis ist die Existenz oder Nicht-Existenz einer realen sicherheitspolitischen Kopplung zwischen den USA und ihren Verbündeten in Westeuropa und Ostasien: Der Abschreckungsschutz, der eine kriegerische Initiative gegen die Vereinigten Staaten zu verhindern bestimmt ist, und der Abschreckungsschutz, der Pression und Angriff gegen die Bundesgenossen verhüten soll, darf nicht auseinanderdividierbar sein, wenn die mittleren und-kleineren westlichen Staaten vor Herausforderungen ihrer Eigenständigkeit und Sicherheit bewahrt bleiben sollen und wenn die USA nicht in eine ihre Weltgeltung zerstörende Isolierung geraten sollen. Einer derartigen Gefahr zu wehren, beansprucht die allerhöchste Priorität: Andernfalls könnte die UdSSR Übergewichte, die auf regionalen Schauplätzen entstanden sind und die sich weiterhin herausbilden, zu einem Aufrollen der amerikanischen Weltmachtposition benutzen.

Soweit die Verbündeten der USA gegenüber der UdSSR allein auf sich gestellt sind und nicht mit einem Engagement des amerikanischen Gegengewichts rechnen können,

könnte sich Moskau von Aktionen systematischer Pression, eventuell auch begrenzten Angriffs, Erfolg versprechen. Auf diese Weise entstünde die Option, daß die sowjetische Seite allmählich und unmerklich die Pfeiler des amerikanischen Bündnissystems ins Wanken bringen könnte, bis die USA schließlich von den regionalen Schauplätzen des Ost-West-Gegensatzes verdrängt wären.

Wenn sich die USA und die NATO gegen die UdSSR behaupten wollen, müssen sie vor allem anderen die Positionen auf den regionalen Schauplätzen politisch und militärisch sichern. Das ist noch wichtiger als die Wahrung eines hundertprozentigen Gleichstandes bei jedem Aspekt des global-strategischen Kräfteverhältnisses: Der Krieg auf der global-strategischen Ebene gilt wegen der Größe des auch im günstigsten Falle damit verbundenen Risikos beiden Seiten als eine grundsätzlich nicht anzustrebende Eventualität; ein Waffenkonflikt und insbesondere eine Pressionsstrategie in regionalem Rahmen dagegen erscheinen unter bestimmten Umständen vorstellbar.

Nach westlicher Ansicht dient es der Kriegsverhütung und der Friedenssicherung gleichermaßen, wenn alle regionalen Unsicherheiten und Instabilitäten im militärischem Ost-West-Verhältnis von vornherein ausgeschlossen sind. Die NATO kann daher den sowjetischen Standpunkt, daß der Grundsatz „gleicher Sicherheit“ nur bilateral auf die Beziehungen zwischen den beiden Weltmächten zu erstrecken sei, nicht hinnehmen. Statt dessen fordert sie, daß sich die Parität auf die beiden Gesamtbereiche erstrecken muß, um deren Sicherheit es geht, nämlich einerseits auf das ganze Bündnissystem der USA und andererseits auf das ganze Bündnissystem der UdSSR. Nur wenn diesem Verlangen entsprochen wird, läßt sich vermeiden, daß zwischen den beiden Weltmächten Zwischenzonen einseitig verminderter Sicherheit entstehen, deren unklare Lage zu krisen- und kriegsträchtigen Mißverständnissen und Verwicklungen Anlaß geben könnte.

V. Der Nachrüstungsbeschluß und das Verhandlungsangebot der NATO vom Dezember 1979

Angesichts des schwindenden global-strategischen Rüstungsvorsprungs der USA und der zunehmenden eurostrategischen Überlegenheit der UdSSR sahen führende Politiker Westeuropas seit Mitte der siebziger Jahre, vor allem aber seit der 1976 beginnenden Stationierung der SS-20, eine immer gebieterischere Notwendigkeit, dem nuklearstrategischen Kräfteverhältnis in Europa Aufmerksamkeit zu widmen und den sich abzeichnenden Entwicklungstendenzen entgegenzuwirken. Die erste sichtbare Folge war, daß seit 1977 eine Studiengruppe der NATO Vorschläge der Abhilfe ausarbeitete. Die nordatlantischen Sachverständigen kamen zu dem Schluß, man müsse das sich laufend verstärkende eurostrategische Übergewicht der Sowjetunion verringern.

Dafür gab es grundsätzlich zwei Möglichkeiten. Zum einen konnte man sich zu eurostrategischer Rüstung entschließen, die den Rückstand wenigstens teilweise aufholte. Zum anderen ließ sich an eine Verringerung der allzu sehr überhöhten sowjetischen Kapazitäten denken. Es ging freilich nicht nur um ein quantitatives Nachziehen. Ein qualitativer Aspekt kam hinzu: „Backfire“ und SS-20 sollten entweder von der Bildfläche verschwinden oder aber durch Waffensysteme auf gleichem Niveau gekontert werden. Von vornherein war ein sowjetischer Totalverzicht auf die beiden fortgeschrittenen eurostrategischen Träger, die in der UdSSR disloziert wurden, höchst unwahrscheinlich. Daher kamen die NATO-Experten überein, der Sowjetunion lediglich eine Verringerung ihrer beiden neuen Systeme vorzuschlagen und dafür dann auch nur eine Einschränkung der eigenen Nachrüstungspläne — nicht aber einen völligen Verzicht auf diese — anzubieten.

Die eurostrategischen Waffen der NATO, die dem „Backfire“ und der SS-20 Paroli bieten sollten, mußten nach den Überlegungen der beratenden Sachverständigen im Vergleich zu den bisher in Westeuropa stationierten nuklearen Trägern vor allem eine größere Reichweite haben und den Einwirkungen von seiten der östlichen Luftabwehr wie der sowjetischen Offensivraketen weniger ausgesetzt sein. Ungeachtet der NATO-Überlegungen wurde in den westlichen Hauptstädten verschiedentlich die

Bereitschaft zu einem Totalverzicht auf eurostrategische Nachrüstung sichtbar für den Fall, daß die UdSSR die Stationierung ihrer SS-20 stoppen sollte.

Am 6. Oktober 1979 äußerte Generalsekretär Breschnew die Bereitschaft, über eine Beschränkung oder sogar eine Verringerung der sowjetischen Systeme zu verhandeln. Voraussetzung dafür sollte allerdings ein vorheriger Verzicht der NATO auf der Stationierung neuer Träger sein⁹⁾. Die westliche Seite sollte somit nichts tun, während die Sowjetunion keine Verpflichtung zu einem Dislozierungsstopp für „Backfire“ und SS-20 auf sich nahm. Bundeskanzler Schmidt nannte die Asymmetrie beim Namen, als er die sowjetischen Führer dazu aufforderte, mit ihrer eurostrategischen Rüstung Schluß zu machen, um die vorgeschlagenen Verhandlungen über einen westlichen Nachrüstungsverzicht zu erleichtern. Hätte Moskau dieser Initiative Folge geleistet, dann wäre Breschnews Verhandlungsangebot vom 6. Oktober 1979 aller Voraussicht nach unwiderstehlich geworden und hätte den geplanten westlichen Nachrüstungsbeschluß verhindert.

Die Verantwortlichen in Moskau drangen mit wachsender Härte auf Verhandlungen, bei denen der Westen vorher einseitig auf eurostrategisches Rüstungsverhalten verzichten sollte. Die Formulierung des Breschnew-Angebots hatte die Interpretation offengelassen, daß die sowjetische Seite lediglich einen Stationierungsbeginn auf westlicher Seite, nicht aber schon den vorausgehenden Eventualbeschluß als ein die Verhandlungsmöglichkeiten zerstörendes Hindernis betrachten werde. Da die vorgesehenen westlichen Systeme ohnehin nicht vor Ende 1982 dislozierungsbereit waren, ließ sich demzufolge daran denken, daß die NATO zwar den Nachrüstungsbeschluß für alle Fälle faßte und in der dann noch bis zum Beginn der Stationierung verbleibenden Zeit Verhandlungen über eine eurostrategische Rüstungskontrolle mit der UdSSR suchte.

Außenminister Gromyko machte nunmehr am 23. November 1979 auf einer Pressekonferenz

⁹⁾ Text: Pravda, 7. 10. 1979, in den relevanten Teilen übersetzt in: Osteuropa, 3/1980, A 132 f.

in Bonn deutlich, daß seine Regierung den westlichen Verzicht auf den vorgesehenen Nachrüstungsbeschluß als Vorbedingung für Gespräche über eurostrategische Begrenzungen ansah¹⁰⁾. Damit freilich erweckte er in den westlichen Hauptstädten noch mehr als zuvor den Eindruck, daß die NATO-Staaten unter Druck verhandeln sollten: Das nordatlantische Bündnis, so schien es, sollte sich durch den laufenden Aufwuchs an SS-20 und „Backfire“ in der UdSSR zur Eile und Nachgiebigkeit angespornt sehen, während die sowjetische Seite zunächst einmal das westliche Handeln abgeblockt hatte und daher getrost zuwarten, ja sogar verzögern konnte.

Die westlichen Regierungen waren nicht willens, sich ein einseitiges Interesse an dem Zustandekommen eines Verhandlungsergebnisses auflasten zu lassen. Nach den Äußerungen von Gromyko waren sie mehr denn je der Ansicht, daß nur ein Gegendruck, der von einer bereits beschlossenen und damit herannahenden eurostrategischen Nachrüstung der NATO ausgehe, die sowjetische Führung zu ernstlichen Rüstungsverzichten veranlassen könne. Nur wenn Moskau allein von Zugeständnissen hinsichtlich der SS-20 und des „Backfire“ eine Abschwächung der geplanten westlichen Rüstungsmaßnahmen zu erwarten habe, werde es sich zu einem substantiellen Entgegenkommen gegenüber den westlichen Vorstellungen bereit finden.

Diese Erwägungen liegen dem Doppelbeschluß der NATO vom 12. Dezember 1979¹¹⁾ wesentlich zugrunde. Danach sollen 108 Abschußvorrichtungen für „Pershing II“-Raketen mit einer Reichweite von rund 1 800 km und 464 landgestützte Marschflugkörper mit einer Reichweite von rund 2 500 km, versehen mit jeweils einem Kernsprengkopf, in Großbritannien, in den Niederlanden, in Belgien, in der Bundesrepublik Deutschland und in Italien stationiert werden. Zugleich wurden der UdSSR Verhandlungen über eine Verringerung dieser Systeme angeboten. Das Ausmaß der westlichen Abstriche soll sich dabei nach dem richten, was die andere Seite als Beschränkungen bei ihren SS-20 und „Backfire“ auf sich zu nehmen bereit ist.

Die Autoren des Beschlusses suchten sorgfältig den Eindruck einer ungebremsten Aufrü-

stung zu vermeiden, um bei der UdSSR kein Gefühl der Bedrohung aufkommen zu lassen. Daher begnügte sich die NATO mit einer Gesamtzahl von 572 eurostrategischen Systemen, obwohl die Militärplaner anfänglich das Dreifache als erforderlich bezeichnet hatten. Im Unterschied zur SS-20 sollen bei eurostrategischen Waffen des westlichen Bündnisses keine Mehrfachsprengköpfe erhalten. Bewußt wurde ein begrenztes Maß an Unterlegenheit gegenüber dem eurostrategischen Rüstungsziel der UdSSR einkalkuliert. Das sollte nicht nur Zurückhaltung gegenüber dem potentiellen Gegner, sondern auch den Verzicht auf ein eigenständiges eurostrategisches Gleichgewicht (das der Kopplung an das global-strategische Kräfteverhältnis zwischen den beiden Weltmächten nicht länger bedürftig hätte erscheinen können) signalisieren. Das Bestreben, eine deutliche, allseits erkennbare Kopplung zwischen westeuropäischer und amerikanischer Sicherheit herzustellen, war ein entscheidendes Motiv für die Urheber des NATO-Beschlusses.

Besondere Aufmerksamkeit wandten die Führer der NATO dem Gesichtspunkt zu, daß die geplanten eurostrategischen Systeme aufgrund ihrer Merkmale in Moskau nicht die Sorge vor einer eurostrategischen Erstschlagsfähigkeit des Westens wecken sollten. Daher wurden überwiegend Marschflugkörper vorgesehen, die, weil sie mehrere Stunden vom Abschuß bis zum Eintreffen im Zielgebiet benötigen, im Falle eines Erstschlages der sowjetischen Führung genügend Zeit zur Auslösung eines Vergeltungsschlages geben würden. Ihre Reichweite wurde bewußt auf Gebiete diesseits des Urals begrenzt, so daß die sowjetischen Raketenstellungen zum allergrößten Teil außerhalb ihrer Reichweite liegen. Als Waffen des zweiten Schlages, der in der NATO als einzig denkbarer Einsatzfall gilt, sind die Marschflugkörper freilich sehr effektiv: Sie sind für die gegnerische Abwehr schwer zu orten und können daher die gegnerische Luftverteidigung gut unterlaufen. Die Reichweite der „Pershing II“ wurde noch stärker, nämlich auf 1 800 km, begrenzt und damit auf das Vorfeld der sowjetischen Hauptstadt beschränkt. Das bedeutet zugleich, daß dieses System die durchweg weiter östlich gelegenen sowjetischen Raketenstellungen nicht angreifen kann. Es ist damit ebenfalls für Erstschlagzwecke ungeeignet.

¹⁰⁾ Text: Izvestija, 25. 11. 1979, übersetzt in: Osteuropa, 3/1980, A 137—139.

¹¹⁾ Die nuklearen Mittelstreckenwaffen, a. a. O., S. 7—12.

Damit wurde zugleich Rücksicht genommen auf die erklärte sowjetische Sorge, die USA könnten, weil sie auf der eurostrategischen Ebene keinem Gegenschlag der Sowjetunion ausgesetzt seien, sich vielleicht unter irgendwelchen Bedingungen zu einem nuklearen Erstschlag gegen die UdSSR von Westeuropa aus entschließen. Mag diese Möglichkeit schon darum abwegig erscheinen, weil ein nuklearstrategischer Krieg kaum auf Europa beschränkt bleiben dürfte und weil die Amerikaner gar nicht über die Gefechtsfeld-Streitkräfte zur anschließenden Eroberung einer geschwächten Sowjetunion verfügen, so hielt die NATO es doch für zweckmäßig, ein deutliches Zeichen der Zurückhaltung in dieser Hinsicht zu setzen: Eurostrategische Schläge gegen nukleare Punktziele in der UdSSR sollten von westeuropäischem Boden aus von vornherein undenkbar sein.

Wenn die Abdeckung sowjetischer Raketenstellungen global- wie eurostrategischer Art nach wie vor durch die global-strategischen Kapazitäten der USA erfolgen soll, dann stellt sich die Frage, welchem anderen Zweck die eurostrategische Nachrüstung der NATO dienen soll. Die atlantischen Überlegungen waren zum einen politischer Art. Der Sowjetunion soll demonstriert werden, daß ihre eurostrategische Aufrüstung nicht ungekontert bleibt. Weiterhin soll die UdSSR für den Fall, daß sie einen Angriff auf Westeuropa erwägen sollte, mit der Notwendigkeit eines so massiven nuklearmilitärischen Einsatzes konfrontiert werden, daß sie kaum noch mit der Möglichkeit rechnen kann, die Eskalation in den global-strategischen Zusammenstoß vermeiden zu können. Das läuft auf eine Erhöhung des politischen Risikos hinaus, mit dem die Sowjetunion bei einem Angriff auf dem europäischen Schauplatz zu rechnen hätte: Eine Abkopplung Westeuropas von den Vereinigten Staaten würde um so unwahrscheinlicher, je höher die militärische Ebene des sowjetischen Vorgehens wäre; zudem würde auf diese Weise eine Schonung Frankreichs und Großbritanniens kaum praktikabel sein, was deren gegen die sowjetischen Städte gerichteten nuklearen Vergeltungspotentiale ins Spiel brächte.

Zum anderen wurde der NATO-Beschluß durch militärische Gesichtspunkte bestimmt. Der Sowjetunion soll die Option eines Kernwaffenerstschlags gegen Westeuropa ver-

wehrt sein, der nur gegen ausgewählte Ziele gerichtet würde und so der Vorbereitung eines folgenden östlichen Truppenvorstoßes dienen könnte. Wenn die sowjetische Führung gezwungen ist, zu einer — und dann auch nur teilweise möglichen — Ausschaltung der eurostrategischen Kapazitäten in Westeuropa flächendeckend mit nuklearen Mitteln zuzuschlagen, dann beraubt sie sich damit zugleich für lange Zeit der Möglichkeit eines anschließenden Vormarsches nach Westen. Schließlich hat die eurostrategische Nachrüstung den Sinn, das Streitkräftedefizit der NATO in Europa wenigstens zu einem Teil auszugleichen: Sie gestattet Schläge gegen die rückwärtigen Verbindungen und militärischen Einrichtungen des Warschauer Pakts, die einem sowjetischen Truppenangriff gegen die westliche Verteidigung in Europa Rückhalt geben¹²⁾.

Die sowjetische Führung lehnte das in dem NATO-Beschluß enthaltene Verhandlungsangebot ab. Der Grund dafür waren nicht etwa Zweifel an der Ernsthaftigkeit der Offerte. Vielmehr lassen die Moskauer Kommentare als Motiv erkennen, daß die NATO nach sowjetischer Ansicht zu viel für zu wenig forderte und daß man sich Hoffnung auf ein Scheitern des Nachrüstungsvorhabens an innerwestlichen Widerständen machte¹³⁾. Die Leiter der sowjetischen Außenpolitik wurden, je mehr Zeit verging, um so stärker von der Furcht erfaßt, daß sie das Gegenteil des Gewünschten erreichen könnten, wenn sie die im Herbst 1979 formulierte Vorbedingung aufrechterhielten und unter Hinweis darauf jegliche Verhandlungen ablehnten. Daher erklärte sich Generalsekretär Breschnew gegenüber Bundeskanzler Schmidt während dessen Moskau-Besuch Mitte 1980 bereit, auch unter anderen als den bisher genannten Voraussetzungen zu verhandeln. Allerdings sollte, wenn der NATO-Nachrüstungsbeschluß vorher nicht widerrufen würde, der Kreis der westlichen Verhandlungsgegenstände auf die gesamten FBS der USA ausgeweitet werden. Zugleich blieb offen, inwieweit die UdSSR ihr eurostra-

¹²⁾ Vgl. u. a. Lothar Ruehl, Der Beschluß der NATO zur Einführung nuklearer Mittelstreckenraketen, in: Europa-Archiv, 4/1980, S. 99—110; Lothar Ruehl, Das Verhandlungsangebot der NATO an die Sowjetunion, in: Europa-Archiv, 7/1980, S. 215—226.

¹³⁾ Gerhard Wettig, Die Mittelstreckenpolitik aus sowjetischer Sicht, in: Osteuropa, 3/1980, S. 198—201.

tegisches Arsenal ebenfalls zur Disposition stellen würde¹⁴⁾). Auf dieser Grundlage kam es Ende Oktober 1980 zu ersten amerikanisch-so-

wjetischen Vorkonsultationen, die zunächst einmal die zu verhandelnden Themen festlegen sollen.

VI. Konzeptionelle Überlegungen zur Sicherheits- und Friedenspolitik

Seit einigen Jahren werden in der amerikanischen Öffentlichkeit die Grundgedanken der Rüstungskontrolle prinzipiell in Frage gestellt. Im Mittelpunkt der Diskussion steht das Verhältnis von Abschreckung und Verteidigung. Nach dem Rüstungskontrollansatz haben die Kernwaffen als politische Waffen zu gelten: Ihr Potential zu sofortiger massiver Vergeltung und zu einem Zuschlagen ohne gleichzeitigen Sieg (weil die Verkrüppelung der gegnerischen Gesellschaft nicht ohne die gleichzeitige Verkrüppelung der eigenen Gesellschaft möglich ist) läßt einen Einsatz allein zur Abschreckung gegnerischer Gewaltdrohung, nicht aber zur Durchsetzung offensiver Machtambitionen zu. Die Abschreckung beruht demnach auf der Fähigkeit beider Seiten, sich im Kriegsfall wechselseitig mit unerträglicher Vergeltung („Bestrafung“) zu bedrohen. Ein solcher Krieg kann für niemanden sinnvoll sein.

Das daraus erwachsende „Gleichgewicht“ liegt darin, daß keine Seite über militärische Optionen verfügt, die nicht durch gleichartige militärische Optionen der anderen Seite gekontert und damit blockiert würden. Militärische Macht wird durch militärische Gegenmacht unanwendbar gemacht.

Der wunde Punkt ist, daß die Sicherheit aufhört, falls die Abschreckung versagen sollte. Es gibt dann kaum noch eine Überlebenaussicht: Die Gewähr für die Wirksamkeit der kriegsverhütenden Abschreckung ergibt sich ja gerade daraus, daß der Krieg eine für die beteiligten Seiten total unannehmbare Perspektive darstellt. Sicherheit — und zwar eine ge-

meinsame Sicherheit beider Seiten vor einer gemeinsam drohenden Kriegsgefahr — soll entstehen, indem die Anwendung, die Androhung oder die Manifestation militärischer Gewalt, wie sie die jeweils andere Seite versuchen könnte, mit einem unannehmbaren Ausmaß an vergeltender Zerstörung beantwortet wird.

Aus dem Umstand, daß beide Seiten über gleiche Optionen verfügen und gleichermaßen Sicherheit beanspruchen, folgt notwendigerweise eine Wechselseitigkeit dieser kriegsverhütenden Abschreckung, d. h., das unannehmbare Ausmaß an Zerstörung auf der anderen Seite geht einher mit einem ebenso unannehmbaren Ausmaß an Zerstörung auf der eigenen Seite. In dieser wechselseitigen Schutzlosigkeit für den Fall eines Krieges liegt die entscheidende Gewähr dafür, daß keine Seite ihr Zerstörungspotential offensiv zu Druckausübung und Gewaltanwendung mißbrauchen kann. Das bedeutet zugleich, daß sich die militärische Gegnerschaft in eine sicherheitspolitische Partnerschaft verwandeln kann, die ein dauerhaftes Einvernehmen ermöglicht: Nicht die antagonistische Sicherheit der Vorteilssuche gegenüber dem potentiellen Kriegsgegner, sondern die partizipatorische Sicherheit gemeinsamer Vorkehrungen gegen die Kriegsgefahr soll die Beziehungen bestimmen.

Es widerstrebt menschlicher Gewohnheit, allein auf eine Existenzgrundlage zu bauen, deren Zerstörung nicht restlos auszuschließen ist und katastrophal wäre. Soll, ja darf der Frieden auf die Eventualität der physischen Vernichtung und Selbstvernichtung gegründet werden? Muß nicht für ein „Auffangnetz“ gesorgt werden für den Fall, daß die kriegsverhütende Abschreckung einmal unwirksam sein sollte? Ist eine Abschreckung für die andere Seite glaubwürdig, wenn ihr keine Aussicht auf überlebenssichernde Verteidigung zugeordnet ist, oder macht sie nicht vielmehr den Entschluß zur Kapitulation unausweichlich, falls der Gegner seine Risiken mißachtet und

¹⁴⁾ Vgl. die Regierungserklärung von Bundeskanzler Schmidt vor dem Deutschen Bundestag am 3. 7. 1980, in den hier relevanten Passagen wörtlich wiedergegeben in: Kölner Stadt-Anzeiger, 4. 7. 1980, sowie die in: Die Welt, 7. 7. 1980, veröffentlichten nicht-amtlichen Protokollnotizen; die Erklärung des Politbüros der KPdSU, des Obersten Sowjets der UdSSR und des Ministerrates der UdSSR, in: Pravda, 5. 7. 1980; Radi bezopasnosti narodov, in: Pravda, 15. 7. 1980; V interesach mira i dobrosedstva, in: Pravda, 8. 7. 1980.

die eigene Seite vor die Wahl zwischen Untergang und Unterwerfung stellen sollte?

In der amerikanischen Öffentlichkeit haben diese sozusagen ewigen Zweifel gegenwärtig besonderes Gewicht erhalten. Die weitverbreitete Enttäuschung darüber, daß die — freilich nie ganz konsequent verfolgte — eigene Politik der Rüstungskontrolle dem Anschein nach nicht zu mehr, sondern zu weniger Sicherheit geführt hat, wirkt sich aus. Es ist auch zunehmend ins allgemeine Bewußtsein getreten, daß die sowjetische Führung bisher nicht daran gedacht hat, das Konzept bloßer Abschreckung zur Basis ihrer Sicherheitspolitik zu machen, vielmehr deutlich bemüht ist, sich die Option des Rückgriffs auf eine überlebenssichernde Verteidigung zu erhalten¹⁵⁾. Damit, so scheint es, entsteht eine Ungleichheit der militärischen Optionen, die eine Gefahr für die Sicherheit der USA und ihrer Verbündeten darstellt. Auf dem Hintergrund des um sich greifenden Empfindens, daß die UdSSR in globalem Maßstab eine ebenso gewalthafte wie expansive Politik treibe, findet diese Sorge eine gesteigerte Resonanz.

Aus diesen Überlegungen werden in den USA praktische Schlüsse gezogen. Zum einen erscheint es notwendig, dem Entstehen von „Lücken“ im global-strategischen Instrumentarium entgegenzuwirken. Insbesondere soll die UdSSR unter keinen Umständen eine Option des entwaffnenden nuklearen Erstschlags gegenüber der amerikanischen Kernstreitmacht oder einzelnen Teilen von ihr erhalten. Ein angestregtes qualitatives Weiterrüsten im global-strategischen Bereich ist die Folge. Zum anderen geht es darum, für den Fall einer kriegerischen Herausforderung seitens der Sowjetunion Optionen der begrenzten militärischen Auseinandersetzung zu schaffen, die eine begrenzte Reaktion erlauben und so die Katastrophe des totalen Nuklearkrieges hinausschieben. Dahinter steht die Absicht, einer

¹⁵⁾ Wichtige amerikanische Arbeiten: Roger W. Barnett, *Trans-SALT: Soviet Strategic Doctrine*, in: *Orbis*, XIX: 2 (Sommer 1975), S. 533—561; Stanley Sienkiewicz, *SALT and Soviet Nuclear Doctrine*, in: *International Security*, II: 4 (Frühjahr 1978), S. 84—100; Fritz W. Ermarth, *Contrasts in American and Soviet Strategic Thought*, in: *International Security*, III: 2 (Herbst 1978), S. 138—155; William H. Kincade, *Repeating History: The Civil Defense Debate Renewed*, in: *International Security*, III: 3 (Winter 1978), S. 199—220. Die gleiche Ansicht legt knapp und scharf dar der Brite John Erickson, *The Chimera of Mutual Deterrence*, in: *Strategic Review*, VI: 2 (Frühjahr 1978), S. 11—17.

eventuellen Kriegsinitiative des sowjetischen Gegners so lange wie nur irgend möglich mit Zurückhaltung zu begegnen.

Seit Anfang der sechziger Jahre ist nach diesem Konzept der „flexiblen Erwiderng“, das die Erfordernisse der Abschreckung mit denen der Verteidigung zu harmonisieren sucht, ein stärkerer Ausbau der konventionellen NATO-Verteidigung geboten; sie soll den möglichen sowjetischen Truppenangriff auf Westeuropa zunächst einmal auffangen können und so dem Gegner die vor ihm stehende Wahl zwischen einem Abbruch der Aggression und deren Fortsetzung unter dem Risiko der nuklearen Eskalation bewußtmachen. Die Direktive Nr. 59, die der amerikanische Präsident erlassen hat, erweitert die Möglichkeiten hierzu: Selbst wenn der Kriegsverlauf den Einsatz von global-strategischen Kernwaffen bereits gebieterisch fordern sollte, soll noch eine Zwischenstufe in Form von nuklearen Warnschlägen gegen Teile des sowjetischen Raketenarsenals eingeschaltet werden können, ehe die totale Katastrophe ausgelöst wird.

Für die europäischen Länder, vor allem für die Staaten Mitteleuropas, stellt sich die Frage des Überlebens im Kriegsfall anders als für die beiden Weltmächte. Für die USA wie für die UdSSR ist ein konventioneller Krieg, der außerhalb ihrer Grenzen ausgefochten wird, ein erträgliches Risiko, sofern sich eine geographische und waffenmäßige Ausweitung verhindern läßt. Sie könnten also, wenn es zuverlässig gelänge, eine militärische Ost-West-Auseinandersetzung in diesem Rahmen zu halten, einen mit konventionellen Truppen vorgetragenen Angriff denkbarerweise wieder zum Mittel ihrer Politik machen, das sie bewußt wählen und einsetzen. Optionen der begrenzten Kriegführung sind für denjenigen, der die militärische Aktion innerhalb dieser Grenzen als noch annehmbar betrachtet, grundsätzlich ein den Entschluß zum Krieg erleichternder Faktor. Das Versagen der kriegsverhütenden Abschreckung ist daher um so wahrscheinlicher, je mehr die beiden über Krieg und Frieden im Ost-West-Verhältnis entscheidenden Weltmächte eine für sie akzeptable Alternative zum totalen Risiko erhalten.

Würde aber der Krieg in Europa wieder führbar werden, wäre die physische Existenz der Länder in dieser Region bedroht: Auch ein „kleiner“ konventioneller Krieg wäre angesichts der seitherigen Fortschritte in der Waf-

fentechnik für die hochindustrialisierten und dicht besiedelten Gebiete des europäischen Kontinents eine tödliche Gefahr. Die in der Region zwischen den beiden Weltmächten lebenden Europäer haben daher ein ungleich stärkeres natürliches Interesse daran, daß der begrenzte Krieg keine reale Alternative zur kriegsverhütenden Abschreckung wird. Für die europäische Zwischenregion kommt es darauf an, daß der Krieg zwischen Ost und West in jeder Form ausgeschlossen bleibt.

Diese Überlegungen führen zurück zu dem Konzept einer Abschreckung durch die wechselseitige Fähigkeit zu unerträglicher Vergeltung („Bestrafung“). Das unbedingte Kriegsverhütungsinteresse der europäischen Staaten ist freilich noch kein überzeugendes Argument, das die Zweifel an der Wirksamkeit dieses Konzepts ausräumen würde. Im Lichte des „gesunden Menschenverstands“ will es jedenfalls einleuchtend erscheinen, daß die Aussicht auf wechselseitige global-strategische „Bestrafung“ jede Initiative zu einem Ost-West-Krieg von vornherein mit einem Risiko belastet, das vernünftigerweise kaum gesucht werden kann — und zwar um so mehr, je weniger zeitweilig oder dauernd kriegsbegrenzende Stufungen eingebaut werden.

Das gilt auch dann, wenn eine relativ hohe Wahrscheinlichkeit dafür spricht, daß die gegnerische Vergeltungsmacht entweder nicht mehr wirksam werden kann oder aber politisch auszumanövrieren ist: Das Ausmaß der Gefahr, der sich der Angreifer im Falle verfehlter Kalkulationen oder unvorhergesehener Friktionen aussetzen würde, mahnt zur Rücksichtnahme auch auf kleine Unsicherheitsfaktoren. Denn es läßt sich ernstlich kein nuklearstrategischer Erstschatz vorstellen, der die Aussicht auf *total sicheres* Gelingen böte und daher das unvermeidliche Risiko des kollektiven physischen Selbstmords nicht mit sich brächte. Kann denn ein potentieller Aggressor das immer gegebene Risiko der nuklearen Eskalation vernachlässigen und sich damit der Gefahr einer totalen Katastrophe aussetzen?

Erwägungen dieser Art haben neuerdings auch amerikanische Autoren dazu veranlaßt, die von dem Konzept der „flexiblen Erwidern“ geforderte Kontrollierbarkeit eines begrenzten Ost-West-Krieges in Zweifel zu ziehen und dem Konzept der Abschreckung durch die Fähigkeit zu wechselseitiger „Bestrafung“ eine sehr robuste Wirksamkeit zuzu-

billigen. Das Fazit lautet, daß selbst unterlegene strategische Abschreckungsstreitkräfte mit überaus großer Wahrscheinlichkeit noch Kriegsverhütung gewährleisten, solange die nukleare Vergeltungsfähigkeit in möglicherweise lebensgefährlicher Stärke fortbesteht¹⁶). Das ist auch für den Nicht-Fachmann überzeugend, wenn man bedenkt, daß ein geringer Prozentsatz des für die Bekämpfung militärischer Punkte angehäuftener nuklearen „Overkills“ genügen würde, um die Gesellschaft auf der jeweils anderen Seite weitgehend auszulöschen.

Die Erfahrungen seit dem Zweiten Weltkrieg deuten in die gleiche Richtung: Die sowjetische Kernwaffenmacht war zwar lange Zeit derjenigen der USA hoffnungslos unterlegen, doch reichten die begrenzten Zerstörungsmöglichkeiten Moskaus gegenüber Westeuropa aus, um den Amerikanern jede Ausnutzung der Krisen in der DDR 1953 und in Polen sowie Ungarn 1956 zu verwehren, obwohl das „Zurückrollen des Kommunismus“ und die „Befreiung Osteuropas“ ausdrücklich zum Programm der Eisenhower-Dulles-Administration gehörten.

Das westliche Bündnis kann sich in global-strategischer Hinsicht einiges an Gelassenheit erlauben, weil ein bewußt initiiertes sowjetischer Angriff, wenn er in Moskau je erwogen werden sollte, mit einem unvernünftig großen Risiko belastet wäre. Das bedeutet freilich nicht, daß es keine realen Herausforderungen für die westliche Sicherheit geben könnte. Die zunehmende Erosion der Entspannung, die Mitte der siebziger Jahre eingesetzt hat und 1979/80 zu ernststen Konsequenzen gediehen ist, droht die Mechanismen der Spannungs- und Krisenvorbeugung zwischen Ost und West nicht allein in der Dritten Welt, sondern längerfristig auch in Europa in Mitleidenschaft zu ziehen. Selbst dann, wenn die potentielle Krisenlage auf die Dritte Welt beschränkt bliebe, kann sich ein dort entwickelnder politischer und vielleicht sogar militärischer Ost-West-Zusammenstoß auch auf den europäischen Schauplatz auswirken und dort eine kritische Situation schaffen.

¹⁶) So aufgrund einer politisch-psychologischen Analyse Robert Jervis, *Why Nuclear Superiority Doesn't Matter*, in: *Political Science Quarterly*, Winter 1979/80, S. 617—633; aufgrund einer kybernetischen Untersuchung bürokratischer Entscheidungsprozesse John Steinbruner, *Beyond Rational Deterrence: The Struggle For New Conceptions*, in: *World Politics*, Januar 1976, S. 223—245.

VII. Schlußfolgerungen

Die sowjetischen Vorstellungen über „gleiche Sicherheit“ enthalten die Implikation, daß die UdSSR auf regionalen Schauplätzen ein militärisches Übergewicht erlangt, das sie bei hinreichender Vergrößerung ihres Vorteils und vor allem unter den Bedingungen einer sicherheitspolitischen Abkopplung der USA von ihren regionalen Verbündeten zur Ausdehnung ihres Einflusses und ihrer Macht ausnutzen könnte. Sollte es dahin kommen, daß die USA mit ihrem Abschreckungspotential nicht mehr alle gegen die Sicherheit ihrer Bundesgenossen denkbaren Herausforderungen mit abwehren könnten oder wollten, dann erhielte die andere Weltmacht die Option, von den regionalen Schauplätzen aus das amerikanische Bündnissystem allmählich aufzurollen und damit zugleich die Weltmachtstellung der USA zu zerstören. Amerikanische Äußerungen wie die von Kissinger in Brüssel vorgetragenen Überlegungen zeigen, daß diese Eventualität allmählich auch in Washington erkannt wird.

An diesem Punkt liegt gegenwärtig das entscheidende Sicherheitsproblem des Westens. Die praktische Folgerung aus dieser Erkenntnis lautet, daß nicht die global-strategische Ebene der zur Zeit vorrangige Kampfplatz in dem Ringen um „gleiche Sicherheit“ von Ost und West ist. Wenn die USA hier unterhalb der vollen Parität bleiben sollten, entstehen dadurch kaum Optionen, welche die andere Seite nutzen könnte: Die ungeheuer großen, weiterhin untragbaren Risiken, die selbst ein vorausberechnet „siegreicher“ global-strategischer Krieg für die überlegene Seite mit sich bringt, lassen eine Angriffsoption in diesem Bereich illusorisch erscheinen, selbst wenn theoretisch haarscharf eine Erstschlagsfähigkeit zu errechnen wäre. Die global-strategische Abschreckung ist also einigermaßen robust; sie gewährt, wo sie ins Spiel kommt, auch noch unter relativ ungünstig erscheinenden Umständen eine sehr große Sicherheit der Kriegsverhütung.

Was dagegen operativ interessant werden könnte, sind regionale Ungleichgewichte, die von dem global-strategischen Kräfteverhältnis unter Umständen abgekoppelt werden könnten. In dem gleichen Maße, wie für die beiden Weltmächte ein militärischer Konflikt in Europa oder Ostasien zu einem nicht mehr existenzbedrohenden Kriegsfall wird, weil genügend Sicherungen gegen eine Eskalation auf die global-strategische Ebene eingebaut erscheinen, könnte die sich regional überlegen fühlende Seite in der Gewißheit wiegen, daß sie sich offensive Herausforderungen erlauben könnte, ohne ein ernstliches Sicherheitsrisiko einzugehen. Jede Abkopplung der regionalen Abschreckung von der global-strategischen Abschreckung verringert unabhängig von den derzeitigen Absichten der Großmächte objektiv den Mechanismus der Kriegsverhütung zugunsten von Optionen des offenen oder versteckten Gewaltgebrauchs. Die westlichen Überlegungen gehen dahin, daß eine Abkoppelung um so wahrscheinlicher ist, je weniger das regionale Ungleichgewicht noch erträgliches Ausmaß zu haben scheint: Der Einsatz der — mit der Perspektive allseitiger totaler Vernichtung verbundenen — global-strategischen Kapazitäten muß in einem angemessenen Verhältnis zur Herausforderung stehen, d. h., nicht jedes minimale Salamischiebchen darf schon eine massive Vergeltungsdrohung erfordern. Daher erscheint ein relatives (wenngleich unvollständiges) regionales Gleichgewicht notwendig. Im übrigen ist die Kopplung vor allem eine Frage des politischen Willens — eines Willens freilich, der durch die militärischen Gegebenheiten, namentlich durch eine organische Verbindung zwischen den Elementen regionaler und globaler Abschreckungssicherheit, unterstützt und konsolidiert werden muß. Nur von einer solchen Basis aus ist es sinnvoll, dann freilich völlig unerläßlich, nach Regelungen einvernehmlicher Sicherheit und krisendeeskalierender Stabilität mit der UdSSR und ihren Verbündeten zu suchen.

Heinz Schaefgen: Von den Grundrechten des Staatsbürgers in Uniform

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/80, S. 3—12

Der Beitrag behandelt die Stellung des Soldaten im Zusammenhang mit der Verfassung, insbesondere hinsichtlich der Inanspruchnahme der Grundrechte. Zunächst wird dargestellt, daß zwar schon zu Beginn der fünfziger Jahre bei der Diskussion um die künftige Armee die Vorstellung vom Staatsbürger in Uniform vorhanden war, daß jedoch die konkrete Ausgestaltung des Soldatenverhältnisses Schwierigkeiten bereitete. Es gab vielfältige Erörterungen über die Rechtsstellung der Soldaten, etwa über die Frage des Wahlrechts oder über die Zugehörigkeit zu Gewerkschaften und politischen Parteien. Erst langsam setzte sich die Auffassung durch, den Soldaten in seiner persönlichen Freiheit nur so weit einzuschränken, als es die Erfordernisse der Disziplin und der Kameradschaft gebieten.

Das Belassen der Grundrechte im Statusverhältnis des Soldaten war die rechtliche Fixierung des Leitbildes vom Staatsbürger in Uniform und des daran orientierten Konzepts der „Inneren Führung“. Beide haben sich inzwischen durchgesetzt. Die jeweils konkrete Ausgestaltung hängt jedoch von den sich wandelnden Verhältnissen in einer pluralistischen Gesellschaft ab. Dabei muß ein Grundkonsens gefunden und angestrebt werden; er ist die Grundlage für die in Einzelfällen immer wieder erforderliche Abwägung zwischen den Grundrechten des einzelnen Soldaten und dem mit Verfassungsrang ausgestatteten Gemeinschaftsgut der Landesverteidigung. Die Konfliktlösungen werden vom verfassungsrechtlichen Ansatz her und an einzelnen Problemfeldern (Koalitionsfreiheit, Grundrecht der Meinungsfreiheit) ausführlich dargestellt.

Gerhard Wettig: Die USA, die UdSSR und das Problem der Rüstungskontrolle

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/80, S. 13—29

Die Arbeit fragt nach den Möglichkeiten, die ungeachtet des gegenwärtig besonders schwierig gewordenen Ost-West-Verhältnisses für ein sicherheitspolitisches Einvernehmen in Europa bestehen. Zu diesem Zweck wird nach den Entwicklungen, Perzeptionen und Einstellungen gefragt, die sich auf beiden Seiten abzeichnen.

Die Analyse gilt zuerst dem Paritätsbegriff in Theorie und Praxis, der bei den laufenden Ost-West-Verhandlungen über Rüstungsbegrenzung eine zentrale Rolle spielt. Dabei wird deutlich, daß der mit einigen Schwierigkeiten erreichte grundsätzliche Konsens über die Notwendigkeit einer militärischen Parität keine ausreichende Basis für ein Ost-West-Einvernehmen über militärische Fragen darstellt. Als hinderlich erweist sich nicht nur die Datenproblematik. Vielmehr läßt die Untersuchung einschlägiger sowjetischer Aussagen deutlich werden, daß Ost und West das Paritätsprinzip auf höchst unterschiedliche Rahmen beziehen und von daher zu gegensätzlichen praktisch-militärischen Schlußfolgerungen gelangen. Vor diesem Hintergrund wird der Doppelbeschluß der NATO vom Dezember 1979 erörtert. Die Motivation, welche die Autoren dieses Beschlusses bestimmt hat, wird den Wertungen und den Reaktionen der sowjetischen Seite gegenübergestellt. Den Abschluß bildet ein Ausblick auf die amerikanisch-sowjetischen Verhandlungen über ein eurostrategisches Gleichgewicht, deren Vorkonsultationen kürzlich begonnen haben.

Es folgt eine Rückbesinnung auf die konzeptionellen Grundlagen westlicher Sicherheits- und Rüstungskontrollpolitik. Dabei kommt dem Aufweis der derzeitigen Entwicklungstendenzen in den USA besondere Wichtigkeit zu. Kritik und Gegenkritik münden in den Versuch, ein für die NATO und den Warschauer Pakt gleich brauch- und annehmbares Sicherheitskonzept zu skizzieren.

Die Untersuchung des sowjetischen Sicherheitsdenkens läßt die Tendenz Moskaus deutlich werden, unter den Bedingungen eines annähernden militärischen Gleichstandes auf global-strategischer Ebene bestimmte Vorteile in den regionalen Bereichen für sich zu beanspruchen, die mit verschiedenen — für die UdSSR plausiblen, für die westlich orientierten Staaten jedoch in ihren Konsequenzen sehr gefährlichen — Argumentationen gerechtfertigt werden. Die sowjetische Politik folgt in ihrem praktischen Handeln der damit vorgezeichneten Linie. An diesem Punkt hängt vor allem anderen die sicherheitspolitische Herausforderung, vor die sich die USA und ihre NATO-Partner gestellt sehen. Dabei ist es objektiv von zweitrangiger Bedeutung, daß die sowjetischen Führer zur Zeit in Europa kein militärisch-offensives Verhalten zeigen: Würde die sowjetische Seite eine überzeugende Fähigkeit zu einem derartigen Vorgehen erlangen, würde das entscheidende Konsequenzen für die weltpolitische Entwicklung haben. Das westliche Bündnis muß sich daher der Herausforderung stellen. Einem Rivalitätsverhältnis von östlicher Aufrüstung und westlicher Gegenaufrüstung auf dem europäischen Schauplatz wäre es freilich vorzuziehen, wenn sich beide Bündnisse bzw. deren entscheidende Mächte zu einem Dialog über ihre wechselseitigen Sicherheitssorgen und über eine einvernehmliche Abhilfe zusammenfinden würden. Daß es dazu noch nicht zu spät ist, ist die inständige Hoffnung des Verfassers.