

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Manfred Görtemaker

Reagan-Amerika und Westeuropa

Wilfried von Bredow/Rudolf Horst Brocke

Das außenpolitische Konzept  
der Reagan-Administration

John H. Herz

Amerikanische Außenpolitik  
am Scheideweg

Hans Rühle

Die Außenpolitik der Regierung Reagan

Dieter Just/Peter Caspar Mühlens

Zur Wechselbeziehung  
von Politik und Demoskopie

Das Beispiel der aktuellen Sicherheitspolitik

ISSN 0479-611 X

B 32/81

3. August 1981

Manfred Görtemaker, Dr. phil., geb. 1951, Dipl.-Pol., Research Associate am Center for European Studies der Harvard University, Cambridge/Mass.

Veröffentlichungen u. a.: Sicherheit für Europa? Die Konferenz von Helsinki und Genf, Opladen 1974 (zus. mit Wichard Woyke und Klaus Nieder); Die unheilige Allianz. Die Geschichte der Entspannungspolitik 1943—1979, München 1979; Der gebändigte Kontinent. Verteidigung und Entspannung in Europa. Analyse und Dokumente, Bonn 1979.

Wilfried Frhr. von Bredow, Dr. phil., geb. 1944, Professor für Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg.

Veröffentlichungen u. a.: Der Primat militärischen Denkens, Köln 1969; Die unbewältigte Bundeswehr, Frankfurt 1972; Vom Antagonismus zur Konvergenz? Studien zum Ost-West-Problem, Frankfurt 1973; Die Zukunft der Entspannung, Köln 1979.

Rudolf Horst Brocke, Dipl.-Politologe, geb. 1948, Wiss. Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg.

Veröffentlichungen: Einführung in die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Stuttgart 1981 (zus. mit W. v. Bredow); Außenpolitikberatung durch intelligentes Politisieren oder wie sonst?, in: liberal, H. 6/1981 (zus. mit W. von Bredow).

John H. Herz, geb. 1908 in Düsseldorf, 1933 aus dem Staatsdienst entlassen; 1938 Auswanderung in die Vereinigten Staaten, dort an verschiedenen Universitäten tätig; seit 1977 emeritiert.

Veröffentlichungen u. a.: Die Völkerrechtslehre des Nationalsozialismus, Zürich 1938; Political Realism and Political Idealism, Chicago 1951, dt. 1959; International Politics in the Atomic Age, New York 1959, dt. 1961; Staatenwelt und Weltpolitik, Hamburg 1974; The Nation-State and the Crisis of World Politics, New York 1976.

Hans Rühle, Dr. jur., geb. 1937; Leiter des Sozialwissenschaftlichen Forschungsinstitutes der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Hans-Joachim Veen) Wachsende Staatshaushalte. Ursachen, Wirkungen und Begrenzungsmöglichkeiten, Stuttgart 1979; (zus. mit Hans-Joachim Veen) Sozialistische und Kommunistische Parteien in Westeuropa, Band 2: Nordländer, Opladen 1979; (zus. mit Meinhard Miegel) Energiepolitik in der Marktwirtschaft, Stuttgart 1980; (zus. mit Wolfram F. Hanrieder) Im Spannungsfeld der Weltpolitik: 30 Jahre deutsche Außenpolitik (1949—1979), Stuttgart 1981.

Dieter Just, Dr. phil., geb. 1937; Leiter des Referats für Grundsatzfragen und Planung in der Inlandsabteilung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung.

Veröffentlichungen: Der Spiegel — Arbeitsweise, Inhalt, Wirkung, Hannover 1967; Was wollen die Parteien? — Ein synoptischer Vergleich der programmatischen Erklärungen (Mitherausgeber), Bonn 1972; Auf der Suche nach dem mündigen Wähler — Die Wahlentscheidung 1972 und ihre Konsequenzen (Mitherausgeber); Bonn 1974; Entscheidung ohne Klarheit — Anmerkungen und Materialien zur Bundestagswahl 1976 (Mitherausgeber), Bonn 1978.

Peter Caspar Mülhens, Dipl.-Psych., geb. 1940; Referent für Meinungsforschung in der Inlandsabteilung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung.



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

Redaktion: Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang.

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 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 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.

## Reagan-Amerika und Westeuropa

## Plädoyer für eine konstruktive Zusammenarbeit

*Die hier vorgelegte Ausgabe von „Aus Politik und Zeitgeschichte“ steht in einer engen inhaltlichen Verbindung zu in dieser Zeitschrift bereits veröffentlichten und demnächst erscheinenden Arbeiten.*

*Zu nennen wären u. a. die Studien von Alois Riklin (Audiatur et altera pars — Dreifache militärische Lagebeurteilung), Dieter S. Lutz (Kriegsgefahr und Kriegsverhütung in den 80er Jahren), Fritz Birnstil (Krieg oder Frieden in Europa?), alle erschienen in der B 3/81, ferner die Arbeit von Klaus Bloemer (Gibt es eine Alternative zum militärindustriellen Wirtschaftskrieg?), veröffentlicht in der B 22/81, sowie die Arbeiten von Gerhard Wettig (Der Wandel der Rahmenbedingungen für Sicherheitsvereinbarungen in Europa), Reinhardt Rummel (Für eine westeuropäische Mittelostpolitik — Überlegungen zu einem Konzept westlicher Arbeitsteilung), beide veröffentlicht in der B 26/81, und als vorerst jüngste Veröffentlichungen die Aufsätze von Manfred G. Schmidt (Bestimmungsfaktoren des Rüstungswettlaufs zwischen Ost und West), Frank Barnaby (Zum Stand der globalen Rüstung. Ergebnisse des SIPRI-Jahrbuches 1981), Hans Rattinger (Strategieinterpretationen und Rüstungskontrollkonzepte — Anmerkungen zum NATO-Doppelbeschluß), alle publiziert in der B 28/81.*

*Den hier genannten Untersuchungen ist gemeinsam, daß sie den Themenkomplex Sicherheits- und Rüstungspolitik im Zusammenhang mit dem Verhältnis der beiden Großmächte zueinander analysieren. Um die oft recht unterschiedlichen Einschätzungen sichtbar zu machen und durch ein weiterführendes Informationsangebot die Komplexität des Themenfeldes selbst sowie die Spannweite der wissenschaftlichen Diskussion darzustellen, konzentrieren sich die Aufsätze des vorliegenden Heftes im wesentlichen auf die Untersuchung der amerikanischen Außenpolitik und des amerikanisch-westeuropäischen Verhältnisses. Zwei weitere Analysen werden in Kürze folgen — die eine von C.-H. Lüders über das Thema „Ideologie und Machtdenken in der sowjetischen Außenpolitik“ sowie mehrere Arbeiten über die sowjetische Innen- und Außenpolitik aus dem Bundesinstitut für ostwissenschaftliche Studien in Köln.*

Die USA haben zu altem Selbstvertrauen zurückgefunden. Die Jahre des Selbstzweifels, der Führungsschwäche und außenpolitischen Agonie scheinen vorüber. Die Wahl Ronald Reagans zum Präsidenten der Vereinigten Staaten und der Gewinn der Mehrheit im Senat durch die Republikanische Partei (sowie die Verringerung der demokratischen Mehrheit im Repräsentantenhaus) am 4. November 1980 bedeuteten ein überzeugendes Mandat für eine konservative Politik der Konsolidierung. Sie sind Ausdruck einer Veränderung des politischen Klimas der USA, das nach den Erschütterungen durch Vietnam und Watergate und den daraus resultierenden, oft quälenden Bemühungen um Selbsterkennung und Selbstreinigung nun jene Kräfte begünstigt, die Selbstanerkennung und Stärkung im Innern und nach außen versprechen.

Amerika ist heute weithin „Reagan-Land“<sup>1)</sup>. Das Ostküsten-Establishment hat an Boden verloren. Die Binnenwanderung der amerikanischen Bevölkerung vom „frost-belt“ des Nordostens zum „sun-belt“ des Südens und Westens findet politisch ihren Niederschlag — eine Entwicklung, die seit langem im Gange ist: John F. Kennedy war der letzte Präsident, der von der Ostküste stammte; Lyndon B. Johnson war Texaner, Richard M. Nixon Kalifornier, Gerald R. Ford ein in Michigan aufgewachsener Mittelwestler aus Nebraska und Jimmy Carter Südstaatler aus Georgia. Doch keiner von ihnen verkörperte wie Ronald Reagan das einfache Amerika des John Smith, in dem religiöse und sittliche Werte noch ih-

<sup>1)</sup> Vgl. Sheldon S. Wolin, Reagan Country, in: The New York Review of Books, 18. Dezember 1980, S. 9ff.

ren festen Platz haben und Patriotismus kein Fremdwort ist, in dem die „Main Street“ mehr gilt als „Wall Street“ und der Blick auf die Welt sich durch jene Klarheit auszeichnet, die sich daraus ergibt, daß Freunde eben Freunde und Feinde eben Feinde sind.

Die Reagan-Administration hat sich nach ihrem Amtsantritt am 20. Januar 1981 in der Innen- wie in der Außenpolitik rasch den Respekt zu verschaffen gewußt, den die einen erhofft und andere gefürchtet hatten. Mit sicherem Gespür für die Machtverhältnisse und die Stimmung im Lande ist sie dabei nicht vorsichtig und behutsam, sondern robust und entschlossen zu Werke gegangen. Innerhalb weniger Monate wurde ein umfassendes Programm zur Sanierung und Stabilisierung der amerikanischen Wirtschaft ausgearbeitet, das durch Steuersenkungen zu Investitionen anregen und die wirtschaftliche Aktivität erhöhen soll und gleichzeitig durch Streichungen und Kürzungen in allen Etats — mit Ausnahme des Verteidigungsbudgets — mittelfristig einen Ausgleich der öffentlichen Haushalte und eine Reduzierung der Inflation anstrebt<sup>2)</sup>. Bei der Durchsetzung dieses Programms im Kongreß bewies die republikanische Administration ihre Fähigkeit, konservative Demokraten für die Regierungsvorlage zu gewinnen und ihre Blockierung durch das mehrheitlich weiterhin demokratische Repräsentantenhaus zu verhindern. Widerstand gegen die beträchtlichen sozialen Auswirkungen der Verringerung staatlicher Leistungen formiert sich erst allmählich.

Im außenpolitischen Bereich rückte der Konflikt mit der Sowjetunion wieder in den Mittelpunkt des Interesses. Die Nord-Süd-Problematik wird gegenüber dem Ost-West-Gegensatz vernachlässigt und im wesentlichen unter dem Gesichtspunkt der Eindämmung des Kommunismus und internationalen Terrorismus interpretiert<sup>3)</sup>. Die Verteidigungsausga-

ben werden drastisch erhöht, um die militärische Position der USA zu konsolidieren und die Voraussetzungen für die Eindämmung des sowjetischen und kubanischen Expansionismus zu schaffen. Entspannung und Rüstungskontrolle sollen erst fortgesetzt werden, wenn die USA in der Lage sind, aus einer Position der Stärke zu verhandeln<sup>4)</sup>. Präsident Carters Betonung der Menschenrechte als Maßstab bei der Führung der amerikanischen Außenpolitik wurde aufgegeben. Die Unterscheidung zwischen (abzulehnenden) „totalitären“ Systemen mit weltanschaulichem Absolutheitsanspruch, wie den kommunistischen Ländern, und (gegebenenfalls unterstützungswürdigen) „autoritären“ Regimen, wie Südkorea, Südafrika, den Philippinen oder lateinamerikanischen Diktaturen, wird den Umgang mit problematischen Verbündeten erleichtern und sie für die Auseinandersetzung mit der Sowjetunion und Kuba nutzbar machen, anstatt sie, wie zuletzt unter Carter, der Verletzung von Menschenrechten zu bezichtigen, international abzuwerten und als Alliierte zu verunsichern<sup>5)</sup>.

*Was bedeutet dieser Richtungswechsel der amerikanischen Politik für das Verhältnis der USA zu Westeuropa? Welchen Stellenwert nehmen die westeuropäischen Verbündeten in der weltpolitischen Konzeption der Reagan-Administration ein? Und welche Konflikte, Belastungen und Möglichkeiten der Zusammenarbeit gibt es?*

<sup>2)</sup> Einzelheiten in: Excerpts From a White House „Fact Sheet“ Describing the Economic Program, in: The New York Times, 19. Februar 1981.

<sup>3)</sup> Vgl. Arnaud de Borchgrave und Michael Ledeen, An Interview with Alexander Haig, in: The New Republic, 7. Februar 1981, S. 18 ff.

<sup>4)</sup> Ein Beispiel hierfür war die amerikanische Reaktion auf die Rede Leonid I. Breschnews vor dem XXVI. Parteitag der KPdSU am 23. Februar 1981, in der er die sowjetische Bereitschaft zur Fortsetzung der Rüstungskontrollverhandlungen und zur Verbesserung der Beziehungen mit den USA erklärte. Vgl. Excerpts From Address by Brezhnev to the Soviet Communist Party Congress, in: The New York Times, 24. Februar 1981. Zur amerikanischen Antwort vgl. The New York Times, 25. Februar 1981, sowie An Interview with Haig, in: Time, 16. März 1981, S. 25.

<sup>5)</sup> Grundlegend bei der Formulierung dieser Position war der Beitrag von Jeane Kirkpatrick, Dictatorships and Double Standards, in: Commentary, November 1979, S. 34ff. Kritisch dazu Tom J. Farer, Reagan's Latin America, in: The New York Review of Books, 19. März 1981, S. 10ff.

## I. Von Carter zu Reagan: Ende eines Traumas

Die grundlegende Veränderung der weltpolitischen Szene, die für das amerikanisch-westeuropäische Verhältnis bestimmend sein wird, vollzog sich nicht erst mit dem Wechsel von Carter zu Reagan, sondern bereits ein Jahr vorher: mit dem am 12. Dezember 1979 auf einer Sondersitzung der Außen- und Verteidigungsminister der NATO in Brüssel gefaßten Beschluß über die Modernisierung des NATO-Potentials an nuklearen Mittelstreckensystemen und dem Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan zwei Wochen später.

Beide Entwicklungen gehören in den gleichen Sachzusammenhang. Die sowjetische Intervention in Afghanistan war das vorläufig letzte Glied einer langen, in dieser Form zumindest bis Angola 1974/75 zurückreichenden Kette von Aktionen zur Ausdehnung des sowjetischen Einflusses in der Welt. Und der NATO-Beschluß war eine Reaktion auf die sowjetische Offensive. Er markierte das Ende der westlichen Unentschlossenheit gegenüber der sowjetischen Expansionspolitik und signalisierte die Bereitschaft der USA und der westeuropäischen Länder, durch verstärkte eigene Rüstungsanstrengungen die weitere Erosion der Mächtebalance zu verhindern und das militärische Gleichgewicht zwischen Ost und West wiederherzustellen. Dabei war dieser „Nachrüstungsbeschluß“, wie man ihn im Westen auch nennt, das typische Produkt einer Übergangszeit: ein *Doppel*-Beschluß, der die Ankündigung westlicher Rüstungsmaßnahmen — die Stationierung von 108 Pershing-II-Mittelstreckenraketen und 464 bodengestützten Marschflugkörpern (cruise missiles) in Westeuropa — mit der Aufforderung an die Sowjetunion verband, in Verhandlungen über die Kontrolle und Begrenzung der eurostrategischen Waffen einzutreten und durch östliche Abrüstung die westliche Nachrüstung entbehrlich zu machen<sup>6)</sup>.

Afghanistan erschwerte die Durchführung dieser besonnen kalkulierten, komplexen Strategie, weil der sowjetische Einmarsch nicht nur ein weiteres Mal die expansionistische Haltung Moskaus bestätigte, sondern durch den direkten und massiven Einsatz sowjetischer Truppen die internationale Lage qualitativ veränderte. Die Intervention diskreditierte die sowjetische Außenpolitik, ließ sie als aggressive Gewaltpolitik erscheinen und

beseitigte damit die Voraussetzungen der Entspannungspolitik auf nicht absehbare Zeit. Vor allem in den USA wurde dies so gesehen. Der bereits vorhandene Antikommunismus und Antisowjetismus und die verbreitete außenpolitische Unzufriedenheit besonders nach den Entwicklungen im Iran — dem Nachbarland Afghanistans — steigerten sich zu dem Ruf nach Gegenmaßnahmen, nach Vergeltung.

### 1. Inkonsistenz und Inkohärenz der Außenpolitik unter Carter

Präsident Carter trug den veränderten Gegebenheiten Rechnung, als er zu Beginn des Jahres 1980 als Reaktion auf den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan die Politik gegenüber der Sowjetunion spontan revidierte und drastische Sanktionen verhängte, zu denen u. a. der Aufschub der Ratifizierungsdebatte für das SALT-II-Abkommen im amerikanischen Senat, die Einstellung der Lieferung hochentwickelter Technologie an die Sowjetunion und das Ultimatum eines Boykotts der für den Sommer 1980 in Moskau geplanten Olympischen Spiele gehörten<sup>7)</sup>. Diese außenpolitische Schwenkung, die für viele westeuropäische Regierungen zu plötzlich und unvorbereitet kam, als daß sie ihr sogleich hätten folgen können oder wollen, war nicht nur ein Zeichen persönlicher Enttäuschung Carters, nachdem alle verfügbaren Kräfte der Administration seit Monaten um die Zustimmung der Senatoren zum SALT-II-Vertrag gerungen hatten und eine positive, nun natürlich hinfällige Abstimmung für Ende Januar 1980 intern erwartet worden war, sondern auch eine Folge des zunehmenden innenpolitischen Drucks in den USA, die Haltung gegenüber der Sowjetunion zu verschärfen. Carter, der um seine erneute Nominierung als Präsidentschaftskandidat der Demokraten und um seine Wiederwahl bangen mußte, beugte sich diesem Druck aus außenpolitischer Einsicht wie aus innenpolitischer Notwendigkeit.

Doch Carters Amtsführung war seit ihrem Beginn im Januar 1977 widersprüchlich gewesen; mehrfach hatte er in wichtigen Fragen Taktik und Richtung gewechselt — in der umstrittenen Menschenrechtskampagne ebenso wie bei Rüstungsentscheidungen und bei den SALT-Verhandlungen mit Moskau. Sein Kurs

<sup>6)</sup> Vgl. Europa-Archiv 2/1980, S. D 35ff.

<sup>7)</sup> Vgl. Europa-Archiv 4/1980, S. Z 39.

erschien vielen Beobachtern weder beständig noch folgerichtig, sondern unklar, verschwommen, unsicher, ja sogar unzuverlässig<sup>8)</sup>. Weder Gegner noch Verbündete wußten oft, woran sie mit diesem Präsidenten waren. Daher wurde auch die antisowjetische Wendung Carters nach der Afghanistan-Intervention eher als erneute, vielleicht sogar als voreilige taktische Schwenkung und nicht als weitreichende strategische Kursänderung interpretiert. Der Versuch, nach Jahren des Schwankens und zahlreicher Fehlschläge endlich Härte und Standfestigkeit zu demonstrieren, wurde nicht mehr ernst genommen, sondern weithin als störende, überdies gefährliche Überreaktion empfunden, die auf Konfrontation mit der Sowjetunion abzielte, ohne Lösungsmöglichkeiten für die Probleme der Ost-West-Beziehungen zu enthalten. Sowohl die Bundesrepublik als auch Frankreich begannen, nach eigenen Wegen für einen Dialog mit der Sowjetunion zu suchen, der weitere Afghanistans verhindern und zugleich die positiven Ergebnisse der Entspannung sichern sollte<sup>9)</sup>.

In den USA wurden die mangelnde Unterstützung der amerikanischen Politik durch die Verbündeten und die außenpolitischen Alleingänge wichtiger NATO-Partner mit verstörtem Mißfallen betrachtet. Bereits am 14. November 1979 hatte James Reston in der *New York Times* mit Blick auf die Besetzung der amerikanischen Botschaft und die Geiselnahme in Teheran gefragt: „Wo sind die Alliierten?“<sup>10)</sup> Am 10. April 1980 erklärte auch Präsident Carter seine Enttäuschung: Es sei lebenswichtig, daß die Last der amerikanischen Vergeltungsmaßnahmen gegen den Iran und die Sowjetunion von den Verbündeten und anderen Staaten mitgetragen werde, aber er wisse nicht, „was jene Alliierten und unsere anderen Freunde tatsächlich zu tun bereit sind“<sup>11)</sup>. Die *New York Times* griff wenig später die Carter-Äußerung auf und faßte sie in dem Vorwurf zusammen, die USA würden „regelmäßig von ihren Hauptverbündeten miß-

achtet und herausgefordert“<sup>12)</sup>; wenn dieser Trend anhalte, werde die Grundlage der militärischen Allianz zwischen den USA und Westeuropa ausgehöhlt<sup>13)</sup>.

Ähnliche Klagen und Warnungen waren in jenen Monaten in den USA weit verbreitet. Sie spiegelten die Enttäuschung wider, die aus dem Eindruck entstand, von den Verbündeten im Stich gelassen zu werden, denen man jahrzehntelang politischen, wirtschaftlichen und militärischen Beistand geleistet hatte. Nun, da die USA zum ersten Mal wirklich auf die Hilfe der Westeuropäer (und Japaner) angewiesen waren, wurde diese Unterstützung unter Ausflüchten verweigert, erwiesen sich die Alliierten als undankbar, selbstgerecht und nur auf ihr Eigeninteresse fixiert.

Theodore Draper hat aufgezeigt, daß die in der amerikanischen Diskussion 1979/80 häufig gezogene Verbindung zwischen dem Verhalten der Verbündeten gegenüber den gegenwärtigen Krisen der Weltpolitik und dem weiteren Schicksal des militärischen Bündnisses zwischen Nordamerika und Westeuropa<sup>14)</sup> auf falschen Prämissen beruhte<sup>15)</sup>. Die NATO wurde 1949 nicht gegründet, um weltweit amerikanische Interessen durchzusetzen und demokratische Werte zu verteidigen, sondern sie wurde als reines Sicherheitsbündnis im nordatlantischen Raum konzipiert; gemeinsame Verteidigung, nicht gemeinsame Politik sei ihr Ziel. Artikel 2 des Vertrages sieht lediglich die Förderung von „Stabilität und Wohlergehen“ und „wirtschaftliche Zusammenarbeit“ vor. Weitergehende Bestimmungen wurden seinerzeit von der amerikanischen Verhandlungsdelegation unter Dean Acheson abgelehnt, der befürchtete, der amerikanische Senat werde sonst seine Zustimmung verweigern. Eine automatische Anwendung des Vertrages wurde — wiederum auf Drängen Achesons — ausgeschlossen. Das Bündnisgebiet wurde geographisch begrenzt. Es umfaßt Europa und Nordamerika sowie den Raum nördlich des Wendekreises des Krebses und — seit dem Beitritt Griechenlands und der Türkei 1952 — das Gebiet nördlich der Linie, die von der Ostgrenze der Türkei bis zur Bering-

<sup>8)</sup> Den Versuch einer abschließenden Bilanz und Würdigung der Außenpolitik Carters nach dem Ende seiner Präsidentschaft unternahm Stanley Hoffmann, Requiem, in: *Foreign Policy*, Nr. 42, Frühjahr 1981, S. 3ff.

<sup>9)</sup> Vgl. André Fontaine, *Transatlantic Doubts and Dreams*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 59, Nr. 3, 1981, S. 578ff.

<sup>10)</sup> *The New York Times*, 14. November 1979.

<sup>11)</sup> Remarks and a Question-and-Answer Session at the Annual Convention of the American Society of Newspaper Editors, April 10, 1980, in: *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 16, Nr. 15, Washington, D. C., 14. April 1980, S. 638.

<sup>12)</sup> *The New York Times*, 21. Mai 1980.

<sup>13)</sup> Vgl. ebenda.

<sup>14)</sup> Zum Beispiel von William Pfaff, in: *The New Yorker*, 1. September 1980, S. 30ff. Aber auch Außenminister Haig erklärte noch im Februar 1981: „The whole world is in fact NATO's concern.“ Vgl. Borchgrave/Ledeens, a. a. O. (s. Anm. 3), S. 20.

<sup>15)</sup> Vgl. Theodore Draper, *The Western Miscalculation*, in: *The Washington Quarterly*, Vol. 4, Nr. 1, Winter 1981, S. 13ff., hier bes. S. 15f.

Straße reicht. Alle Krisenzonen der jüngsten Vergangenheit — Angola, Äthiopien, der Süd-Jemen, Indochina, Iran, Afghanistan, Pakistan, das Gebiet des iranisch-irakischen Krieges oder der Mittlere Osten und der Indische Ozean — liegen außerhalb des im NATO-Vertrag definierten Territoriums. „Die USA mögen Grund haben, die Unterstützung Westeuropas für ihre Politik in den Krisen in Iran und Afghanistan zu erwarten“, folgerte deshalb Draper, „aber nicht auf der Grundlage dieses Bündnisses“<sup>16</sup>).

Abgesehen von dieser Korrektur eines wichtigen Sachverhalts in einer oft emotional geführten Diskussion bestritt Draper jedoch nicht, daß amerikanische Klagen über die Haltung der Verbündeten berechtigt waren. Tatsächlich monierten die Westeuropäer in den Jahren der Carter-Administration immer wieder fehlendes amerikanisches Führungsverhalten, taten selbst wenig, das entstandene Vakuum durch eigene Initiativen zu füllen, erklärten sich aber für übergegangen und nicht imstande, den USA zu folgen, als Carter Führungskraft zu beweisen suchte. Die Inkonsistenz und Inkohärenz der amerikanischen Politik — so sahen es in den USA selbst entschiedene Kritiker Carters — wurde noch übertroffen von der Vielgesichtigkeit und mangelnden Verantwortungsbereitschaft der Westeuropäer.

## 2. Die Schwäche Westeuropas

Als die amerikanische Außenpolitik Mitte der siebziger Jahre dem Vietnam-Trauma erlag und das Weiße Haus unter dem Schock von Watergate im Ringen mit dem Kongreß seine Stellung als unangefochtenes Führungszentrum der Außen- und Sicherheitspolitik verlor, bot sich den westeuropäischen Regierungen eine Gelegenheit, die sie seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges nicht mehr besessen hatten: in der Weltpolitik eine maßgebliche und aktive Rolle zu spielen. Es zeigte sich jedoch bald, daß Westeuropa mit dieser Aufgabe überfordert war, denn die Addition von Bevölkerungszahlen und ökonomischen Potentialen ergibt noch keine Weltmacht.

Die Schwäche Westeuropas war freilich weniger ein Willens- als ein Strukturproblem. Existierte „Westeuropa“ politisch überhaupt? Wenn ja, was wäre darunter zu verstehen? Sind es die Länder der Europäischen Gemeinschaft? Dann wäre das militärisch nicht paktgebundene Irland einbezogen, das NATO-Mit-

glied Norwegen aber ausgeschlossen gewesen. Sind es alle der NATO angehörenden Länder Europas? Dann hätte Portugal dazugechnet werden müssen, vielleicht sogar die mit einem halben Bein in Europa stehende Türkei, aber das EG-Mitglied Irland wäre außerhalb geblieben, und Frankreich und Griechenland, die zwar der politischen, nicht aber der militärischen Organisation der NATO angehören, hätte man mit Fragezeichen versehen müssen. Oder sind es gar alle europäischen Länder mit Ausnahme des Ostblocks und der Neutralen? Das hätte die Konfusion nur noch mehr vergrößert.

In den USA begnügte man sich daher inoffiziell mit einer Definition, die zwar ungenau ist, aber alle Vorzüge praktischer Anwendbarkeit besitzt: Westeuropa — das sind die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Den Rest bilden „lower countries“, die im Kräftespiel der Machtpolitik vernachlässigt werden können, bei aller Bedeutung, die einzelne dieser Länder, wie etwa Italien, gelegentlich erlangen. Die Europäische Gemeinschaft, die sicherlich nach westeuropäischer Auffassung den wesentlichen Rahmen gegenwärtiger und vor allem zukünftiger westeuropäischer Politik absteckt, wird in den USA weiterhin als politische Einrichtung ignoriert und als reine Wirtschaftsgemeinschaft betrachtet — und meist auch so bezeichnet: als EEC (European Economic Community).

Doch die politische Zersplitterung war nicht das einzige Problem, das die westeuropäischen Länder in den siebziger Jahren daran hinderte, eine weltpolitische Ordnungsfunktion zu übernehmen. Großbritannien war mit der Lösung seiner wirtschaftlichen Probleme, der Bewältigung des EG-Beitritts und der Abwicklung seines letzten großen kolonialen Erbes — Rhodesien/Zimbabwe — beschäftigt, so daß für die Suche nach einer gemeinsamen westeuropäischen Außenpolitik kein Raum mehr blieb; außerdem war die Distanz Großbritanniens zu Europa weiterhin so groß, daß man den Willen Londons zur Gemeinsamkeit ernsthaft bezweifeln mußte. Frankreich betrieb eine recht aktive Afrika-Politik, die im März 1977 und Mai 1978 — mit Unterstützung Marokkos und Belgiens — auch zum militärischen Eingreifen in der Provinz Shaba in Zaire führte, wodurch ein zweites Angola in diesem Teil Afrikas verhindert werden konnte<sup>17</sup>). Die

<sup>17</sup>) Zu Hintergrund und Problematik der Entwicklung in Shaba vgl. Peter Mangold, Shaba I and Shaba II, in: Survival, 21. Jg. (1979), H. 3 (Mai/Juni), S. 107 ff.

<sup>16</sup>) Ebenda, S. 17.

französische Außenpolitik war jedoch regional konzentriert, strikt an nationalen französischen Interessen orientiert und jenen Beschränkungen unterworfen, die sich aus den begrenzten wirtschaftlichen und militärischen Möglichkeiten einer Mittelmacht ergaben.

Die Bundesrepublik betrat in den siebziger Jahren überhaupt zum ersten Mal in ihrer Geschichte als eigenständiger Faktor die Bühne der Weltpolitik. Von den Fesseln der Deutschland- und Berlin-Frage wenigstens teilweise befreit, nutzte sie den erweiterten diplomatischen Spielraum, den der Erfolg ihrer Ostpolitik bot. In den Vereinten Nationen gelangte sie in den Weltsicherheitsrat; in Afrika beteiligte sie sich an der Suche nach einer Lösung für das Namibia-Problem; nach der Ölkrise von 1973 bemühte sie sich um eine Reform der Weltwirtschaftsordnung und bezog Position im Nord-Süd-Dialog (der frühere Bundeskanzler Willy Brandt wurde Vorsitzender der Nord-Süd-Kommission); und im Ost-West-Verhältnis wurde sie zum wohl wichtigsten westlichen Verfechter der Entspannungspolitik und zum größten Handelspartner der osteuropäischen Länder.

Dieser Wandel der westdeutschen Außenpolitik war nicht radikal, aber groß genug, um in den USA und Westeuropa mit Aufmerksamkeit registriert zu werden<sup>18)</sup>. Da dieser Wandel außerdem durch eine solide wirtschaftliche Grundlage und — im Gegensatz zu vielen anderen westlichen Ländern — ein funktionierendes Militärpotential untermauert war, schien es ein Gebot der Klugheit zu sein, in politischen Angelegenheiten außerhalb Europas, z. B. im Mittleren Osten, Zurückhaltung zu üben, um die historisch bedingten Ressentiments in Westeuropa gegenüber Deutschland nicht unnötig zu verstärken. Die militärischen Optionen der Bundesrepublik waren ohnehin durch Geschichte und Verfassung begrenzt.

Alle drei Länder spielten also ihre Rolle als Mittelmächte. Zur Erfüllung von Weltmichtaufgaben war, auf sich allein gestellt, keines von ihnen in der Lage. Zu einer umfassenden Koordinierung ihrer Politik kam es jedoch nicht, erst recht nicht zu einer gemeinsamen Außenpolitik der Europäischen Gemeinschaft. Lediglich die Abstimmung zwischen der Bundesrepublik und Frankreich war bis 1980 aufgrund guter persönlicher Beziehungen zwi-

<sup>18)</sup> Vgl. W. R. Smyser, *German-American Relations, The Washington Papers* Nr. 74, Beverly Hills und London 1980, sowie Fritz Stern, *Germany in a Semi-Gaullist Europe*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 58, Nr. 4, 1980, S. 867 ff.

schen dem Bundeskanzler und dem französischen Staatspräsidenten zufriedenstellend.<sup>19)</sup>

Die weltpolitische Schwäche Westeuropas ist daher nicht schwer zu erklären. Sie beruhte auf der politischen Zerrissenheit, dem fehlenden weltpolitischen Bewußtsein, dem Mangel an globalen Perspektiven in der praktischen Politik und dem Nichtvorhandensein eines dem sowjetischen Potential ebenbürtigen militärischen Instrumentariums. Doch wer Einfluß besitzen oder erlangen will, muß zwei Bedingungen genügen: Er muß den Willen haben, Macht auszuüben, und er muß über die Mittel verfügen, seinen Willen gegebenenfalls gegen den Willen anderer durchzusetzen. Westeuropa mangelte es in den siebziger Jahren an beidem. Freundliche Worte in alle Richtungen mögen in ruhigen Zeiten ein Maximum an Bequemlichkeit gewährleisten; im Konfliktfall helfen sie wenig. Und die zweite Hälfte der siebziger Jahre brachte nach Jahren relativer Entspannung eine Vielzahl von Konflikten, die der Stabilisierung durch kalkulierten Einsatz politischer, wirtschaftlicher und militärischer Macht bedurft hätten. Da weder die USA noch Westeuropa in der Lage waren, diese Ordnungsfunktion wahrzunehmen, lagen alle Vorteile auf seiten der Sowjetunion, die daraus beträchtlichen Nutzen zu ziehen verstand.

### 3. Rückkehr zur Realpolitik unter Reagan

Das uneinige, strukturell vielgliedrige Westeuropa sah sich also Mitte der siebziger Jahre nach dem Scheitern des amerikanischen Globalismus mit dem Problem einer zunehmend geringer werdenden Neigung der USA konfrontiert, sich weltpolitisch auf der Basis verantwortungsbewußter, militärisch fundierter Machtpolitik zu engagieren. Dieser fortschreitende Abbau der weltpolitischen Rolle der USA stand im diametralen Gegensatz zum amerikanischen Führungsanspruch in den fünfziger und sechziger Jahren und war nur vor dem Hintergrund des Fehlschlages der während der Kennedy-Administration auf die Dritte Welt ausgedehnten und seither überspannten Containment-Strategie zu erklären. Der Globalismus hatte nicht nur zur Niederlage in Vietnam geführt, sondern darüber hinaus die amerikanische Währung zerrüttet, die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der USA untergraben, den innenpolitischen Kon-

<sup>19)</sup> Vgl. James O. Goldsborough, *The New Entente Cordiale*, in: *The New York Times Magazine*, 26. August 1979, S. 15 ff.

sens zerstört und das Verhältnis zu den Verbündeten beeinträchtigt<sup>20)</sup>. Was lag näher, als eine solchermaßen erfolglose, die eigenen Interessen schädigende Politik umzukehren, die Aufmerksamkeit nach innen zu lenken und die Welt sich selbst zu überlassen?

Doch die USA wählten diesen Weg zunächst nicht. Zwar sah die am 25. Juli 1969 in Guam verkündete Nixon-Doktrin einen Abbau des amerikanischen Überengagements, die Stärkung regionaler Strukturen und internationale Lastenteilung vor. Aber Präsident Nixon und sein damaliger Sicherheitsberater und späterer Außenminister Henry A. Kissinger waren der Überzeugung, die Antwort auf den Fehlschlag des Globalismus dürfe nicht in einer Neuauflage des amerikanischen Isolationismus früherer Zeit bestehen; vielmehr komme es darauf an, die seit der Truman-Doktrin von 1947 gültige Strategie der Eindämmung durch eine Strategie der Entspannung zu ersetzen<sup>21)</sup>. Die Sowjetunion sollte in einer „Ära der Verhandlungen“ in ein umfassendes Netzwerk internationaler Vereinbarungen und Verpflichtungen eingebunden werden; gemeinsam, so hoffte man in Washington, werde man den Rüstungswettlauf bremsen und die ideologische und machtpolitische Auseinandersetzung zwischen Ost und West entschärfen<sup>22)</sup>. Die Watergate-Affäre mit ihrer anhaltenden Vereinnahmung und Lähmung der Administration und ihren schwerwiegenden Folgen für den Handlungsspielraum nicht nur Präsident Nixons, sondern auch seiner Nachfolger machte diese Strategie jedoch zunichte und bewirkte, daß der Vietnam-Effekt sich in einem realen Machtverfall und faktischen Rückzug der USA aus der Weltpolitik bemerkbar machte, den Nixon und Kissinger zu vermeiden gesucht hatten.

Das Ende der „imperialen Präsidentschaft“<sup>23)</sup>, die sich durch eine allmähliche Vergrößerung der Machtbefugnisse des Weißen Hauses auf Kosten des Kongresses entwickelt und in den sechziger und siebziger Jahren unter Lyndon B. Johnson und Richard M. Nixon ihren Höhepunkt erreicht hatte, bedeutete zumindest vor-

übergehend auch das Ende einer imperialen Außenpolitik mit globalen Aspirationen und Optionen. Die USA waren auf sich selbst zurückgeworfen — und zwar durch eigene Fehler und Versäumnisse mehr als durch Einwirkung der Gegner.

Die Tragweite dieses Vorgangs wurde zunächst vielfach unterschätzt, seine Entstehung auf falsche Ursachen zurückgeführt, vor allem auf eine angeblich „illusionäre Entspannungseuphorie“<sup>24)</sup>. In der Tat trug die Entspannung zwischen Ost und West dazu bei, den amerikanischen Rückzug zu rechtfertigen und seine längerfristigen negativen Auswirkungen zu verschleiern. So schien es 1973 nach einer Phase durchaus erfolgreicher Rüstungskontrollpolitik keineswegs abwegig, in den USA die allgemeine Wehrpflicht abzuschaffen. Auch die kontinuierliche Verringerung des Anteils der Verteidigungsausgaben am amerikanischen Bruttosozialprodukt von 7,8 Prozent im Jahre 1970 auf 5,2 Prozent 1979 ließ sich mit Blick auf die Entspannung begründen<sup>25)</sup>. Der eigentliche Grund für diese Maßnahmen war jedoch nicht die Entspannungspolitik, sondern das Vietnam-Syndrom: eine allgemeine Verteidigungsmüdigkeit und die Unlust, sich militärisch außerhalb der Grenzen der USA mehr als unbedingt nötig zu profilieren.

Die Zahl der amerikanischen Soldaten ging von 3,547 Millionen im Jahre 1968 — dem Höhepunkt des Vietnam-Krieges — auf 2,022 Millionen 1979 zurück; die Mannschaftsstärke der sowjetischen Roten Armee stieg dagegen im gleichen Zeitraum von 3,220 Millionen auf 3,658 Millionen<sup>26)</sup>. Während der Carter-Administration standen den USA darüber hinaus nur etwa 800 000 Reservisten zur Verfügung, der Sowjetunion jedoch mehr als fünf Millio-

<sup>24)</sup> Vgl. Richard Löwenthal, *The Shattered Balance. Estimating the Dangers of War and Peace*, in: *Encounter*, November 1980, S. 9. Löwenthal argumentiert hier, die Nixon/Kissinger-Politik der Entspannung habe sich, ausgehend von einem Tiefpunkt der amerikanischen Stärke, das Ziel gesetzt, den durch den Vietnam-Krieg angerichteten Schaden soweit wie möglich zu beseitigen, um innerhalb der USA und in der Allianz ein gewisses Maß an Konsens über die Führung der Außenpolitik und gegenüber den kommunistischen Mächten ein gewisses Maß an Gleichgewicht wiederherzustellen.

<sup>25)</sup> Vgl. *World Armaments and Disarmament. SIPRI Yearbook 1974*, Stockholm u. a. 1974, S. 209, sowie *The International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 1980—1981*, London 1980, S. 96.

<sup>26)</sup> Vgl. *The International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 1979—1980*, London 1979, S. 92.

<sup>20)</sup> Vgl. Stanley Hoffmann, *Primacy or World Order. American Foreign Policy since the Cold War*, New York u. a. 1978.

<sup>21)</sup> Vgl. ebenda, bes. S. 33 ff.

<sup>22)</sup> Vgl. *U. S. Foreign Policy for the 1970s: A New Strategy for Peace, A Report to the Congress by Richard Nixon, President of the United States*, 18. Februar 1970, Washington, D. C. 1970.

<sup>23)</sup> So der Titel eines Buches von Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency*, New York 1973.

nen<sup>27)</sup>. Die konventionelle Beweglichkeit der USA und ihre Interventionsmöglichkeiten außerhalb des Bündnisbereichs der NATO waren bis Ende der siebziger Jahre auf ein Maß geschrumpft, das es dem amerikanischen Präsidenten nicht mehr erlaubte, bei der Führung der Außenpolitik im Bedarfsfall auf einen kurzfristig realisierbaren, nennenswerten Einsatz militärischer Machtmittel zu vertrauen. Die amerikanische Politik in Afrika und im Mittleren Osten war daher Beschränkungen unterworfen, die vom Standpunkt des amerikanischen Weltmachtinteresses nicht zu verantworten waren. Die gewaltigen Potentiale des Systems der nuklear-strategischen Abschreckung nutzten den USA dabei wenig, denn diese Waffen sind aufgrund ihrer überdimensionalen Vernichtungskraft und Eskalationsgefahr für einen Einsatz in einem regional begrenzten Konflikt ungeeignet und deshalb praktisch ohne Wert. Die Sowjetunion, der diese Schwäche natürlich nicht verborgen blieb, hatte somit relativ freie Hand.

Die hauptsächlichen Beispiele für den sowjetischen (und kubanischen) Expansionismus der zweiten Hälfte der siebziger Jahre sind oft genannt und beschrieben worden: Angola, Äthiopien, Süd-Jemen, Afghanistan<sup>28)</sup>. Daneben gab es einen schleichenden sowjetischen und kubanischen Einflußgewinn in einer Vielzahl anderer Länder Afrikas, des Nahen und Mittleren Ostens und der Karibik. Es ist eine offene Frage, ob es sich dabei um wirkliche Erfolge oder um kostspielige Pyrrhus-Siege handelte, die langfristig zur wirtschaftlichen Erschöpfung und politischen Diskreditierung der Sowjetunion führen werden, wie der Globalismus am Ende die Möglichkeiten der USA überstieg und in Überforderung und Niederlage mündete. Aber kurzfristig war die Sowjetunion in diesen Jahren in der Lage, ihren Einfluß in der Welt auf Kosten des Westens zu vergrößern und die Gewichte in der internationalen Politik zu ihren Gunsten zu verschieben.

Diese Störung der Ost-West-Balance und ihre politische und ideologische Ausnutzung durch die Sowjetunion hatte jedoch eine Nebenwirkung, die von sowjetischer Seite vermutlich nicht beabsichtigt war und vielleicht auch nicht vorhergesehen worden ist: *die Beseitigung der Voraussetzungen der Entspannungs-*

*politik*<sup>29)</sup>. Widerstand gegen die Politik der Zusammenarbeit zwischen antagonistischen Mächten hatte es von Anfang an auf beider Seiten gegeben, in der Sowjetunion ebenso wie in den USA und in der Bundesrepublik, wo sich die Kritik an der neuen Ostpolitik entzündete. Zur ersten wirklichen Krise kam es, als sich die durch Watergate geschwächte amerikanische Administration 1973/74 nicht gegen das Jackson/Vanik-Amendment des Kongresses behaupten konnte und daraufhin die Aufkündigung des sowjetisch-amerikanischen Handelsvertrages von 1972 hinnehmen mußte. Aber dann wuchs die Abneigung des Westens gegen die Entspannung proportional zur sowjetischen Rüstungsexpansion und zur sowjetischen Offensive in Afrika und Asien, gegen die es kein Mittel zu geben schien und bei der sich die Sowjetunion offensichtlich in keiner Weise durch entspannungspolitische Rücksichtnahme bremsen ließ. Es war nur eine Frage der Zeit, wann das sowjetische Verhalten unmittelbar auf die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen und auf Europa zurückwirken und das Ende der Entspannung herbeiführen würde.

Nachdem der Westen mit dem Nachrüstungsbeschluß schon seine Besorgnis zum Ausdruck gebracht hatte, wurde mit der Afghanistan-Intervention die Schwelle endgültig überschritten. Doch erst Präsident Reagan besaß die Autorität und Überzeugungskraft, die Richtung der Ost-West-Beziehungen grundlegend zu ändern. Er hatte den Wahlkampf mit dem Versprechen einer Stärkung Amerikas bestritten und damit vielen Amerikanern aus dem Herzen gesprochen, die es leid waren, die Weltmacht USA herumgestoßen zu sehen und immer neue Hiobsbotschaften über die Verletzung amerikanischer Interessen durch die Sowjetunion, Kuba oder — es erschien wie eine sich ausbreitende Seuche — wen auch immer hören zu müssen. Als Reagan sein Amt mit einem Appell an die nationale Würde Amerikas, einer scharfen Verurteilung der sowjetischen Führer (die für sich das Recht in Anspruch nahmen, „jedes Verbrechen zu begehen, zu lügen, zu betrügen, um ihre Ziele zu erreichen“) und raschen Beschlüssen zur Verbesserung der militärischen Position der USA antrat, fand er damit breite Zustimmung<sup>30)</sup>. Reagan

<sup>27)</sup> Vgl. ebenda, S. 96.

<sup>28)</sup> Vgl. z. B. Raymond Aron, *From Yankee Imperialism to Russian Hegemony?*, in: *Encounter*, August 1979.

<sup>29)</sup> Zu diesem außergewöhnlich komplexen Problem sowjetischen Verhaltens vgl. Robert Legvold, *Containment Without Confrontation*, in: *Foreign Policy*, Nr. 40, Herbst 1980, S. 74ff.

<sup>30)</sup> Vgl. *Inaugural Address of President Ronald Reagan*, in: *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 17, Nr. 4, Washington, D. C., 26. Januar

verlieh der Veränderung des politischen Klimas in den USA Stimme und außenpolitisches Gewicht. Seine Administration ist realpolitisch geprägt, nicht idealistisch wie diejenige Präsident Carters. Reagan befreite die USA vom Vietnam-Trauma. Erst mit ihm gingen die Nach-Vietnam-Ära und die Nach-Watergate-Ära der amerikanischen Politik zu Ende<sup>31)</sup>.

Der neue Realismus der amerikanischen Politik führt in die Zeit des *Containment* zurück. Aber die Strategie, auf der diese Politik beruht, hält Eindämmung nicht für eine Alternative, sondern für eine Voraussetzung der Entspannung: Erst wenn die USA ihren Platz in der Welt zurückerobert hätten, den sie in einer Kombination außergewöhnlicher Umstände im vergangenen Jahrzehnt verloren, sei eine Verständigung mit dem Gegner wieder möglich. Erst dann, so wird unterstellt, sei dieser Gegner an wirklicher Verständigung und nicht nur an einseitigen Zugeständnissen interessiert<sup>32)</sup>.

Die Westeuropäer und alle diejenigen, die eine Politik der Rüstungskontrolle und Entspannung für ein wichtiges Erfordernis zur Zu-

kunftssicherung halten, müßten diese Entwicklung begrüßen, denn ohne ein weltpolitisch aktives Amerika, das bereit ist, mit seinen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Möglichkeiten eine ordnende Rolle zu spielen, kann es auf Dauer — wie die siebziger Jahre unmißverständlich gezeigt haben — kein stabiles Gleichgewicht der Mächte geben, das eine entscheidende Vorbedingung der Entspannung ist. Westeuropa war in der Zeit relativer amerikanischer Schwäche nicht in der Lage, die amerikanische Rolle zu übernehmen. Und nichts deutet darauf hin, daß dies in der näheren Zukunft anders sein wird. Nur eine Zusammenarbeit zwischen den USA und Westeuropa läßt deshalb auf die Wiederherstellung einer Konstellation hoffen, die einen Dialog mit der Sowjetunion nicht aus einer Position der Unterlegenheit, sondern auf der Basis der Gleichheit und die Bewältigung der anstehenden schwierigen ökonomischen Aufgaben ermöglicht. Die Reagan-Administration hat die westeuropäischen Verbündeten wiederholt aufgefordert, diesen Weg der Zusammenarbeit zu beschreiten<sup>33)</sup>.

## II. Gebot zur Zusammenarbeit

daher nicht nur zu empfehlen, sondern im Interesse *beider* Seiten unbedingt erforderlich, daß Westeuropa und die USA bei der Lösung der genannten Aufgaben so eng wie möglich zusammenarbeiten.

### 1. Grundlinien der neuen amerikanischen Außenpolitik und die Rolle Westeuropas

Die Konturen der neuen amerikanischen Außenpolitik haben sich im ersten Halbjahr der Reagan-Administration erst allmählich herausgebildet, obwohl der Richtungswechsel intellektuell seit langem vorbereitet worden war<sup>34)</sup>. Die neue Politik versucht, das Vertrauen in die amerikanische Führungskraft wiederherzustellen und den Gefahren und Möglichkeiten der internationalen Lage mit einem realistischen Konzept zu begegnen:

1981, S. 3f., sowie The President's News Conference of January 29, 1981, in: Weekly Compilation of Presidential Documents, Vol. 17, Nr. 5, Washington, D. C., 2. Februar 1981, S. 66f.

<sup>31)</sup> Kritisch dazu Stanley Hoffmann, *The New Orthodoxy*, in: *The New York Review of Books*, 16. April 1981, S. 22ff., sowie Michael M. Harrison, *Reagan's World*, in: *Foreign Policy*, Nr. 43, Sommer 1981, S. 3ff.

<sup>32)</sup> Vgl. Address by Secretary Haig before the American Society of Newspaper Editors in Washington, D. C., 24. April 1981: *A New Direction in U. S. Foreign Policy*, in: *Current Policy*, Nr. 275, United States Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington, D. C. o. J. (1981), S. 2.

<sup>33)</sup> Vgl. ebenda, S. 3.

<sup>34)</sup> Besonders umfassend in der Umgebung der Zeitschrift der Neokonservativen, *Commentary*, und ihrem Herausgeber Norman Podhoretz, dessen Buch *The Present Danger*. „Do we have the will to reverse the decline of American power?“, New York 1980, als frühe außenpolitische Programmschrift gelten kann.

Ihre Ziele bestehen darin, die Sowjetunion einzudämmen bzw. „in die Schranken zu verweisen“, wie man jetzt sagt<sup>35)</sup>, die Allianzen wiederzubeleben, die Freunde zu stärken und die Entwicklungsländer zu ermutigen, Freiheit und Entwicklung, politische Stabilität und wirtschaftlichen Fortschritt zu kombinieren und sich damit in die internationale Ordnung einzufügen, anstatt sie durch eine neue, noch ungewisse Ordnung ersetzen zu wollen.

Die Begrenzung der sowjetischen Macht genießt oberste Priorität, weil ihre Ausweitung nach gegenwärtiger amerikanischer Auffassung „die Hauptquelle der heutigen internationalen Unsicherheit“ darstellt, wie Außenminister Alexander Haig am 24. April 1981 in einer programmatischen Rede in Washington erklärte<sup>36)</sup>. Die sowjetische Politik versuche, Hoffnungen auf Wandel zu nutzen, um Konflikte zu schaffen, in denen sie den Gebrauch von Gewalt und sogar das Mittel der Invasion rechtfertige. Moskau unterstütze kontinuierlich internationalen Terrorismus und Stellvertreterkriege. In Gebieten, in denen westliche Interessen auf dem Spiel stünden, sei die Sowjetunion darauf aus, Schwierigkeiten zu bereiten, obwohl schwerlich sowjetische Sicherheitsinteressen berührt seien. Kurz: Die sowjetische Begünstigung von Gewalt als Instrument des Wandels bilde die größte Gefahr für den Weltfrieden<sup>37)</sup>.

Um die Aussicht auf eine friedliche Lösung der Konflikte zu erneuern, soll der Sowjetunion gezeigt werden, daß aggressives und gewalttätiges Betragen auch Moskaus eigene Interessen bedroht. Der Umsturz von Regierungen durch von der Sowjetunion oder ihren Helfern unterstützte bewaffnete Interventionen, wie in El Salvador, soll nicht länger geduldet, die sowjetische Besetzung anderer Länder, wie Afghanistan, nicht mehr einfach hingenommen werden. Nur die USA, so glaubt man, hätten die nötige Stärke, die Sowjetunion davon zu überzeugen, daß Gewalt ihrer Sache nicht diene. Nur die USA könnten die sowjetischen Führer zur Einsicht bringen, daß bessere Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion dem Interesse beider Länder nütze. Daher habe man nicht nur das Recht, sondern sogar die Pflicht, auf die Sowjetunion in dieser Richtung einzuwirken. Voraussetzung dafür

sei jedoch die Wiedererlangung einer ausreichenden militärischen Stärke der USA, da nur sie den Argumenten den nötigen Nachdruck verleihen könne, wie die Entwicklung in den siebziger Jahren bewiesen habe<sup>38)</sup>.

Hohe Priorität besitzt in der neuen amerikanischen Außenpolitik ebenfalls die Stärkung der Allianzsysteme, denen die USA als Mitglied angehören und die in den vergangenen Jahren zunehmendem Verfall ausgesetzt waren. Die Wiedererrichtung der Bündnissolidarität gilt als Vorbedingung für die Beseitigung des militärischen Ungleichgewichts zwischen Ost und West und die Mäßigung des sowjetischen internationalen Verhaltens. Die Konsultation zwischen den Verbündeten soll nicht nur — wie so oft in der Vergangenheit am Beginn neuer Administrationen — rhetorisch beschworen, sondern faktisch verbessert werden und zu gemeinsamen politischen Strategien und Aktionen führen. Dabei denkt man in Washington natürlich vor allem an die NATO, aber auch an andere Vereinigungen, wie die ASEAN-Gruppe oder das pazifische Bündnis der USA mit Australien und Neuseeland (ANZUS), wie Reisen und Besprechungen Außenminister Haigs Mitte Juni 1981 gezeigt haben und sogar an Einrichtungen wie den „Weltwirtschaftsgipfel“, der seit seinem ersten Treffen im November 1975 in Rambouillet jährlich einmal getagt hat, zuletzt im Juli 1981 in Ottawa. Eine Zusammenfassung aller westlich orientierten Kräfte und ihre Ausrichtung auf gemeinsame Ziele soll die eigene Position stärken und es ermöglichen, der Herausforderung des sowjetischen Expansionismus, der Folgen regionaler Instabilität und den Problemen wirtschaftlicher Interdependenz zu begegnen<sup>39)</sup>.

Über die Alliierten hinaus sollen auch jene Freunde der USA gestärkt werden, die nicht in Bündnisse eingebunden sind. Notwendig erscheint dies im Augenblick vor allem im Nahen und Mittleren Osten, der besonders instabil und daher für Krisenentwicklungen anfällig ist. Dieser Aspekt der neuen amerikanischen Außenpolitik betrifft deshalb zur Zeit in erster Linie Israel, Ägypten, Saudi-Arabien und Pakistan, gilt aber als Leitlinie amerikanischen Verhaltens auch für andere Länder in Asien, Afrika und Lateinamerika. Stärkung

<sup>35)</sup> Anstelle des Begriffs „to contain“ wird im Amerikanischen die Bezeichnung „to restrain“ gewählt.

<sup>36)</sup> Address by Secretary Haig, a. a. O. (s. Anm. 32), S. 2.

<sup>37)</sup> Vgl. ebenda.

<sup>38)</sup> Vgl. ebenda. Eine Analyse dieses Aspektes der neuen amerikanischen Außenpolitik unternimmt Dimitri K. Simes, *Disciplining Soviet Power*, in: *Foreign Policy*, Nr. 43, Sommer 1981, S. 33ff.

<sup>39)</sup> Vgl. Address by Secretary Haig, a. a. O. (s. Anm. 32), S. 2f.

meint politische ebenso wie wirtschaftliche und militärische Unterstützung, wobei das Schwergewicht bisher auf Waffenlieferungen liegt, die schnell zu realisieren sind und unmittelbare Wirkung im amerikanischen Interesse versprechen.

Der Dritten Welt als dem unterentwickelten Bereich, der umfassendere Hilfe von seiten der fortgeschrittenen Industrieländer bedarf, wird schließlich unter Reagan erheblich weniger Aufmerksamkeit gewidmet als während der Carter-Administration, in der sogar die Überzeugung vorherrschte, der Nord-Süd-Konflikt habe den Ost-West-Konflikt an Bedeutung überholt. Dieses Urteil wurde revidiert. Man erkennt allerdings, daß in den Entwicklungsländern aufgrund schwerwiegender wirtschaftlicher und politischer Probleme die Möglichkeiten zur Einflußnahme für die Sowjetunion und ihre Verbündeten besonders groß sind. Die USA möchten dieser Gefahr begegnen, indem sie, wie Außenminister Haig erklärte, „zeigen, daß Freunde der Vereinigten Staaten von dieser Freundschaft profitieren, sogar im Angesicht sowjetisch unterstützter Intervention“<sup>40)</sup>.

Die Richtung der neuen amerikanischen Politik ist also festgelegt; ihre Hauptziele — Stärkung des Westens und Eindämmung der Sowjetunion — sind nicht debattierbar. Aber bei der bevorstehenden Implementierung dieser Politik fällt Westeuropa eine wichtige Rolle zu, die Raum zur Mitentscheidung schafft. Die USA benötigen die Unterstützung der westeuropäischen Regierungen bei der Vergrößerung der westlichen Verteidigungsfähigkeit, der Konsolidierung der NATO, der Stabilisierung der Golf-Region und der Bewältigung der wirtschaftlichen Probleme. Ohne Westeuropa wären die Ziele der amerikanischen Politik nicht erreichbar. Die amerikanische Regierung kann Beispiele geben, wie sie es mit den Beschlüssen zur Erhöhung der Verteidigungsausgaben und der Änderung ihrer Haltung gegenüber der Sowjetunion getan hat. Aber sie ist nicht mehr, wie vielleicht vor dreißig Jahren, in der Position, eine Pax Americana zu oktroyieren, sondern bedarf der Verbündeten, die ihrerseits prüfen müssen, inwieweit sie sich die amerikanischen Ziele zu eigen machen wollen, taktische Änderungen für notwendig halten oder eine unabhängige Politik anstreben wollen.

## 2. Die Ost-West-Beziehungen und das Verhältnis zur Sowjetunion

Die Frage der zukünftigen Entwicklung des Ost-West-Verhältnisses, die auch die Frage der Zukunft der Rüstungskontroll- und Entspannungspolitik einschließt, ist der Bereich, in dem die Meinungen der Westeuropäer und Amerikaner in den vergangenen eineinhalb Jahren besonders weit auseinandergegangen<sup>41)</sup>. Während die USA eine zunehmend härtere Position gegenüber der Sowjetunion einnahmen, versuchten die westeuropäischen Länder, auch nach Afghanistan von der Entspannung so viel wie möglich zu retten und die in langen Jahren mühsamer Verhandlungen durchgesetzten Verbesserungen im politischen, wirtschaftlichen und humanitären Bereich zu bewahren. Das überraschende Treffen des französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing mit Leonid Breschnew in Warschau kurz nach der Afghanistan-Intervention und die (allerdings schon vor Afghanistan geplante) Reise Bundeskanzler Helmut Schmidts nach Moskau wenig später waren Beispiele für diesen Versuch, der in den USA wenig Beifall fand<sup>42)</sup>. Mit dem Antritt der Reagan-Administration hat sich diese Frage so weit zugespitzt, daß es gelegentlich scheint, als hätten die Westeuropäer nur noch die Wahl, ihre Politik zu ändern und auf die amerikanische Linie einzuschwenken oder einen offenen Bruch mit den USA zu riskieren.

Dieser Eindruck ist zutreffend. Wenn damit gleichzeitig unterstellt wird, die Westeuropäer seien bedingungslose Entspannungsbefürworter und die Amerikaner bedingungslose Kalte Krieger, wird das Bild jedoch grotesk verzerrt. Weder wollen die Westeuropäer eine Politik einseitiger Zugeständnisse im Rahmen einer falsch verstandenen Entspannung; vielmehr bekennen sie sich seit dem Harmel-Bericht vom Dezember 1967 zu einer Politik der Ausgewogenheit, die militärische Sicherheit und politische Entspannung auf der Basis von Stabilität und Gleichgewicht als Einheit betrachtet. Noch wollen die Amerikaner eine Rückkehr zum Kalten Krieg mit Wettrüsten, Wirtschaftsembargo und politischer und ideologischer Konfrontation; vielmehr streben sie

<sup>41)</sup> Vgl. Robert G. Kaiser, U.S.-Soviet Relations: Goodbye to Détente, in: *Foreign Affairs*, Vol. 59, Nr. 3, 1980, S. 500 f., Stanley Hoffmann, The Crisis in the West, in: *The New York Review of Books*, 17. Juli 1980, S. 41 ff., sowie Josef Joffe, European-American Relations: The Enduring Crisis, in: *Foreign Affairs*, Vol. 59, Nr. 4, 1981, S. 835 ff.

<sup>42)</sup> Vgl. Fontaine, a. a. O. (s. Anm. 9), S. 579 ff.

<sup>0)</sup> Ebenda, S. 3.

die Wiederherstellung des auch von den Westeuropäern befürworteten Ost-West-Gleichgewichts an, das in den siebziger Jahren zunehmend verlorengegangen ist, um danach die Verhandlungen mit der Sowjetunion auf der Basis der Gleichheit wieder aufnehmen zu können.

Die Unterschiede zwischen den USA und Westeuropa liegen im taktischen Vorgehen; sie müßten deshalb überwindbar sein. Im wesentlichen beziehen sie sich auf drei Komplexe:

#### a) *TNF-Modernisierung und Rüstungskontrolle*

Die Modernisierung der nuklearen Mittelstreckenkapazität (Tactical Nuclear Force, TNF) in Westeuropa ist durch den Bau des sowjetischen Backfire-Bombers und die Ersetzung sowjetischer SS-4- und SS-5-Raketen durch zielgenauere, bewegliche und außerdem mit Mehrfachgefechtssköpfen ausgestattete SS-20-Raketen erforderlich geworden<sup>43</sup>). Der NATO-Beschluß vom 12. Dezember 1979 hat den Weg dafür freigemacht. Streit ist in Westeuropa jedoch darüber entbrannt, ob die TNF-Modernisierung auch dann durchgeführt werden sollte, wenn die USA unter Reagan sich dem zweiten Teil des Doppelbeschlusses — der Aufnahme von Verhandlungen mit der Sowjetunion über die Begrenzung landgestützter nuklearer Mittelstreckenraketen — widersetzen oder die Verhandlungen verzögern bzw. obstruieren sollten.

Tatsächlich ist die Reagan-Administration zu solchen Verhandlungen bereit, wie Bundeskanzler Schmidt bei seinen Gesprächen mit Präsident Reagan am 21./22. Mai 1981 in Washington noch einmal versichert wurde<sup>44</sup>). Diese Bereitschaft wurde in einem Brief Reagans an Schmidt bestätigt, den letzterer unmittelbar vor dem Beginn des Wirtschaftsgipfeltreffens in Ottawa erhielt. Erste Kontakte mit Moskau über diese Frage haben bereits stattgefunden und werden Ende dieses Jahres voraussichtlich in Vorverhandlungen einmünden. Der stellvertretende amerikanische Außenminister für europäische Angelegenheiten, Lawrence S. Eagleburger, teilte

Mitte Juni 1981 auf einem europäisch-amerikanischen Workshop über Sicherheitsfragen den versammelten Parlamentariern und Militär- und Abrüstungsspezialisten verschiedener NATO-Länder mit, die USA suchten das Gespräch mit Moskau über die nuklearen Mittelstreckenraketen, und wenn die Gespräche fehlschlugen, dann deshalb, weil die Russen nicht gewillt seien, ihre „absolute Vorherrschaft im kritischen Bereich der nuklearen Mittelstreckenwaffen“ aufzugeben<sup>45</sup>).

Da nicht abzusehen ist, ob die Sowjetunion außer zu Verhandlungen auch zu Zugeständnissen bereit ist, die einen erfolgreichen Abschluß der Gespräche erlauben, ist die Gefahr eines Scheiterns selbst bei gutem Willen der Amerikaner nicht auszuschließen. In diesem Fall würde das Mißtrauen in die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Entspannungsbereitschaft in Westeuropa aber sicher wieder wachsen und die Durchführung des Nachrüstungsbeschlusses erschweren. Die USA könnten dem begegnen, indem sie nicht nur im TNF-Bereich, wo sie unter dem Druck der Westeuropäer stehen, sondern auf allen Ebenen der Rüstungskontrollpolitik — also auch bei SALT — dokumentieren, daß Stärkung des Westens nur ein Teil der neuen amerikanischen Strategie ist, die verantwortungsbewußte Suche nach einem Ausgleich mit Moskau aber ein anderer, und daß beide Teile tatsächlich zusammengehören. Sofern dies rechtzeitig geschieht, würde dies es den westeuropäischen Regierungen erleichtern, im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen die TNF-Entscheidung trotz starken innenpolitischen Widerstandes in ihren Ländern durchzusetzen.

Die Westeuropäer ihrerseits müssen bedenken, daß der TNF-Modernisierung in den USA neben der militärischen Bedeutung auch ein hoher Signalwert beigemessen wird<sup>46</sup>). Der stellvertretende Außenminister Eagleburger erklärte dazu, der Westen würde bei einer Zurücknahme des Nachrüstungsbeschlusses seine Glaubwürdigkeit gegenüber der Sowjetunion verlieren, der man damit demonstrieren würde, „daß sie ein Veto über NATO-Rüstungsentscheidungen“ habe. Außerdem würde man bei vielen Amerikanern Zweifel entstehen lassen, die nicht verstehen würden warum die Verbündeten „weniger für ihre Sicherheit zu tun bereit sind als die Vereinigter Staaten“. Am schlimmsten aber: „Wir alle wären zutiefst verunsichert über unsere künftige

<sup>43</sup>) Vgl. Raymond L. Garthoff, *The TNF Tangle*, in: *Foreign Policy*, Nr. 41, Winter 1980—81, S. 82ff., sowie Pierre Lellouche, *Europe and Her Defense*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 59, Nr. 4, 1981, S. 822f.

<sup>44</sup>) Vgl. Excerpts From a Statement on Reagan and Schmidt Discussions, in: *The New York Times*, 23. Mai 1981.

<sup>45</sup>) *The New York Times*, 20. Juni 1981.

<sup>46</sup>) Vgl. William G. Hyland, *The Atlantic Crisis*, in: *Daedalus*, Vol. 110, Nr. 1, Winter 1981, S. 41ff.

Fähigkeit, schwierige Entscheidungen gemeinsam zu tragen.“<sup>47)</sup>

### b) Erhöhung der Verteidigungsausgaben

Die neue amerikanische Ost-West-Strategie hält eine deutliche Anhebung der Verteidigungsausgaben der westlichen Länder für unbedingt erforderlich, um der sowjetischen Rüstungsexpansion begegnen zu können. Schätzungen in den USA besagen, daß der Anteil der Militärausgaben am Bruttosozialprodukt in der Sowjetunion von 12—13 Prozent im Jahre 1970 auf etwa 18 Prozent 1980 gestiegen ist<sup>48)</sup>. In den USA betrug der Anteil 1979 5,2 Prozent<sup>49)</sup>. Nach Angaben des Pentagon soll die Sowjetunion seit 1970 etwa 240 Milliarden Dollar mehr für Rüstung ausgegeben haben als die USA<sup>50)</sup>. Die Reagan-Administration hat daher für den Zeitraum von 1981 bis 1986 Verteidigungs-Mehrausgaben — zusätzlich zu den zuletzt unter Präsident Carter geplanten — in Höhe von 169,5 Milliarden Dollar beschlossen<sup>51)</sup>. Insgesamt belaufen sich die Verteidigungsausgaben in den USA in diesem Zeitraum damit auf 1,5 Billionen Dollar. Dies entspricht einer Ausweitung des amerikanischen Verteidigungshaushaltes um 158 Prozent bis 1986 gegenüber 1980<sup>52)</sup>.

Kritiker bezweifeln allerdings, daß sich das Programm in vollem Umfang finanzieren lassen wird. In jedem Fall ist eine solche enorme Verteidigungsanstrengung nur durch eine Umverteilung des Gesamthaushalts zu Lasten des sozialen Bereichs möglich und für die amerikanischen Bürger mit empfindlichen Einbußen öffentlicher Leistungen verbunden. Es ist deshalb verständlich, daß die USA darauf drängen, daß auch die Verbündeten ihre Militärausgaben erhöhen, um eine gerechtere Lastenverteilung zu erreichen.

Der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttosozialprodukt betrug 1979 in der Bundesrepublik 3,3 Prozent, in Italien 2,4 Prozent und in Japan sogar nur 0,9 Prozent; Großbritannien mit 4,9 Prozent und Frankreich mit 3,9

<sup>47)</sup> The New York Times, 20. Juni 1981.

<sup>48)</sup> Vgl. William T. Lee, Soviet Defense Expenditures in the Era of SALT, United States Strategic Institute Report 79—1, Washington, D. C. 1979, S. 10f.

<sup>49)</sup> Vgl. The Military Balance 1980—1981, a. a. O. (s. Anm. 25), S. 96.

<sup>50)</sup> Vgl. U. S. News & World Report, 16. Februar 1981, S. 34.

<sup>51)</sup> Zahlenangabe ermittelt nach: Excerpts From a White House „Fact Sheet“, a. a. O. (s. Anm. 2).

<sup>52)</sup> Vgl. A Bonanza for Defense, in: Time, 16. März 1981, S. 31.

Prozent schnitten noch am besten ab<sup>53)</sup>. Würden alle NATO-Verbündeten und Japan ihre Militärausgaben auf einen Anteil von etwa fünf Prozent anheben, hätte dies eine Steigerung um 36 Prozent oder 67,6 Milliarden Dollar zur Folge<sup>54)</sup>. Sicherlich sind Verteidigungsausgaben — ob in Prozenten oder absoluten Beträgen — nicht das alleinige Kriterium für Sicherheit. Aber es wird den Verbündeten schwerfallen, sich den amerikanischen Argumenten auf Dauer ganz zu entziehen.

### c) Verhalten gegenüber Polen

Eine Zerschlagung der polnischen Reformbewegung durch eine sowjetische Invasion hätte für die Polen wie für das Ost-West-Verhältnis Folgen, deren Ausmaß kaum hoch genug veranschlagt werden kann<sup>55)</sup>. Nur Mäßigung aller Beteiligten — der polnischen Reformer, der sowjetischen Kritiker und der westlichen Beobachter — wird die Entwicklung auf eine Weise verlaufen lassen, die Gewaltaktionen ausschließt und eine Fortsetzung des Ost-West-Dialogs erlaubt.

Die USA haben die Sowjetunion wiederholt vor einer Invasion gewarnt und dabei einen Ton gewählt, der manchen Westeuropäern als zu scharf erschien. Auf beiden Seiten des Atlantik besteht jedoch Übereinstimmung, daß eine sowjetische Invasion in Polen das internationale Klima fundamental verändern und auf lange Zeit jeglichen Fortschritt in den Ost-West-Beziehungen unmöglich machen würde<sup>56)</sup>.

## 3. Die Krise im Mittleren Osten

Der zweite wichtige Gegenstand der amerikanischen Außenpolitik — neben der Frage der

<sup>53)</sup> Vgl. The Military Balance 1980—1981, a. a. O. (s. Anm. 25), S. 96.

<sup>54)</sup> Barry R. Posen und Stephen W. Van Evera, Overarming and Underwhelming, in: Foreign Policy, Nr. 40, Herbst 1980, S. 101.

<sup>55)</sup> Zu den Hintergründen der polnischen Entwicklung und möglichen Folgen einer Invasion vgl. Seweryn Bialer, Poland and the Soviet Imperium, in: Foreign Affairs, Vol. 59, Nr. 3, 1981, S. 522ff., sowie Tadeusz Szafar, Resolving the Polish Dilemma. Between Political Emergencies and Ideological Limits, in: Encounter, Mai 1981, S. 41ff.

<sup>56)</sup> Vgl. z. B. Excerpts From a Statement on Reagan and Schmidt Discussions (am 21./22. Mai 1981 in Washington), a. a. O. (s. Anm. 44). Dort heißt es wörtlich: „Der Präsident und der Bundeskanzler bekräftigten unmißverständlich ihre Auffassung, daß jede äußere Intervention die schwerwiegendsten Folgen für die internationalen Beziehungen haben und die gesamte internationale Lage fundamental verändern würde.“

Ost-West-Beziehungen — ist der Mittlere Osten, dessen Stabilität gegenwärtig im umgekehrten Verhältnis zu seiner politischen und wirtschaftlichen Bedeutung steht. Das wirtschaftliche Überleben der westlichen Industrieländer ist von Öleinfuhren aus diesem Raum abhängig. Die USA bezogen 1979 zwar nur noch 11 Prozent ihres Erdöls von dort, Westeuropa jedoch 55 Prozent und Japan sogar 78 Prozent<sup>57)</sup>. Der politische Umbruch, in dem sich dieses Gebiet befindet, bedroht nicht nur den Fluß des Erdöls, sondern auch den Weltfrieden, weil die regionale Instabilität Großmachtinteressen berührt und mit Interventionismus einhergeht, der die Gefahr der Eskalation in sich birgt.

Vier Konflikte haben im vergangenen Jahrzehnt die politischen Bedingungen dieses Raumes verändert und die gegenwärtige Verwirrung heraufbeschworen:

— das „traditionelle“ Nahost-Problem zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn, das seit 1947 zu mehreren Kriegen führte, dessen letzter — der Yom-Kippur-Krieg im Oktober 1973 — die erste Ölkrise auslöste (eine Nebenfolge dieses Konflikts war die Zerrüttung des Libanon und seine teilweise Besetzung durch syrische Truppen);

— die iranische Revolution 1978/79 und die Vertreibung des Schah, mit dem die USA ihren „Protector“ am Persischen Golf und ihren Einfluß im Iran verloren, den sie als regionale Vormacht zur Sicherung westlicher Interessen betrachtet und entsprechend mit Waffen ausgerüstet hatten (die Besetzung der amerikanischen Botschaft in Teheran und Geiselnahme der Botschaftsangehörigen am 12. November 1979 — wenige Wochen vor dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan — verstärkten das Bewußtsein dieses Verlustes und demonstrierten die neue Machtlosigkeit der USA, die völlig im Gegensatz zum vorherigen Einfluß stand);

— der Umsturz in Afghanistan im April 1978 und die sowjetische Invasion im Dezember 1979;

— der iranisch-irakische Krieg, der Ende 1980 begann und einen Teil der Ölversorgung lahmlegte.

Außer der Tatsache einer allgemeinen Destabilisierung der Region gab es zwischen diesen Konflikten auch konkrete Verbindungen. Nachdem die USA im Yom-Kippur-Krieg Is-

rael vor der Vernichtung der in Suez eingekesselten 3. ägyptischen Armee zum Waffenstillstand überredet (wenn nicht gezwungen) hatten, gelang es einer geschickten amerikanischen Diplomatie, Israel und Ägypten zur Annäherung und im September 1978 zur Unterzeichnung der Vereinbarungen von Camp David zu bewegen, die den israelisch-ägyptischen Konflikt beenden sollen<sup>58)</sup>. Der diplomatische Akt hatte zur Folge, daß die Sowjetunion ihren Einfluß in Ägypten, der bereits seit 1972 im Schwinden begriffen war, endgültig verlor und sich nach neuen Stützpunkten in diesem Raum umzusehen begann, womit sie 1976 in Äthiopien, im April 1978 in Afghanistan und im Juni 1978 im Süd-Jemen Erfolg hatte. Die USA nahmen dies hin, da sie mit Ägypten, dem Iran und Saudi-Arabien auf genügend Optionen rechnen konnten und die sowjetischen Zugewinne alles andere als verläßlich schienen.

Die islamische Revolution im Iran und die Besetzung Afghanistans durch sowjetische Truppen änderten diese Konstellation grundlegend. Die anti-modernistische, anti-westliche islamische Bewegung im Iran beendete nicht nur die amerikanische Präsenz, sondern sie ließ auch entsprechende Nachfolge-Bewegungen in anderen islamischen Ländern — vor allem in Saudi-Arabien und den übrigen Anrainern des Persischen Golfes — befürchten. Und das Ausgreifen der Sowjetunion nach Afghanistan verschaffte Moskau einen direkten Zugang zum Krisengebiet der Golf-Region, der den USA nach der Entwicklung im Iran versagt war.

Noch 1980 begannen die USA daher mit der Ausarbeitung und Durchführung einer neuen Strategie für den Mittleren Osten, die umfassende Militärhilfe für Saudi-Arabien, Ägypten und Pakistan sowie den Aufbau einer Rapid Deployment Force zum Schutz der amerikanischen Interessen vorsieht<sup>59)</sup>. Die Beteiligung der USA an einer internationalen Streitmacht im Sinai ist Bestandteil der Camp-David-Vereinbarungen; die Truppen werden nicht der Rapid Deployment Force zugeordnet, sind aber natürlich trotzdem auf die künftige militärische Präsenz der USA in diesem Raum anzurechnen. Inzwischen werden bereits die

<sup>58)</sup> Eine Bilanz der Camp-David-Entwicklung zieht Hermann Frederick Eilts, *Improve The Framework* in: *Foreign Policy*, Nr. 41, Winter 1980—81, S. 3ff.

<sup>59)</sup> Vgl. Elliot Royce, *Building the R. D. F.*, in: *Harvard International Review*, Vol. 3, Nr. 6, März 1981 S. 14ff., sowie Kenneth N. Waltz, *A Strategy for the Rapid Deployment Force*, in: *International Security* Vol. 5, Nr. 4, Frühjahr 1981, S. 49ff.

Rollbahnen der von den USA benutzten Militärbasis der britischen Insel Diego Garcia im Indischen Ozean verlängert, um sie für B-52-Bomber tauglich zu machen, und die Häfen von Mombasa in Kenia und Barbara in Somalia ausgebaut, die der Stationierung und Versorgung amerikanischer Kriegsschiffe dienen sollen. Das gesamte Programm der Rapid Deployment Force wird 300 000 Mann umfassen, die nicht notwendigerweise alle im Mittleren Osten — dem derzeit wahrscheinlichsten Operationsgebiet — stationiert sein müssen, aber in der Lage sein sollen, den Einsatzraum binnen kurzer Zeit unter Einschluß der für einen längeren Verbleib notwendigen Ausrüstung und Versorgungseinrichtungen zu erreichen<sup>60</sup>).

Die politischen und materiellen Lasten dieses Programms sind beträchtlich. Da die USA davon ausgehen, hierbei nicht nur amerikanische, sondern gesamtwestliche Interessen zu vertreten, rechnen sie auf die Unterstützung der Verbündeten. Die westeuropäischen Länder und Japan scheuen jedoch vor einem militärischen Engagement zurück (was zumindest im Falle Japans und der Bundesrepublik im Blick auf die jüngste Vergangenheit beider Länder in den USA auch weiterhin, wenngleich nicht durchgängig verstanden wird) und halten überdies die amerikanische Betrachtung für einseitig, da sie die politischen und wirtschaftlichen Aspekte vernachlässige und nur auf militärische Lösungen ausgerichtet sei — was wiederum die Amerikaner für eine typische Rechtfertigung der Westeuropäer und Japaner halten, nichts zu tun.

Ein Konflikt zwischen den USA und Westeuropa in dieser Frage ist also nicht ausgeschlossen. Die Abhängigkeit vom arabischen Öl macht die Position Westeuropas besonders schwierig: Da lebenswichtige wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel stehen, sehen die westeuropäischen Regierungen die Notwendigkeit, sich an der Suche nach Lösungen für den Mittleren Osten zu beteiligen, womit sie zugleich dem Drängen der USA entgegenkommen würden; auf der anderen Seite könnte ein zu starkes Engagement bei einem Fehlschlag der Politik jedoch zu einer Sperrung des Ölflusses führen und damit gerade das bewirken,

<sup>60</sup>) Bisher ist dieses Ziel noch bei weitem nicht erreicht. Ende 1980 war die Rapid Deployment Force entsprechend einer Veröffentlichung des Congressional Budget Office zwar in der Lage, innerhalb von 16 Tagen 49 200 Mann in die Golf-Region zu verlegen, doch am 9. Tag der Operation würden sich erst 14 200 Mann im Einsatzgebiet befinden. Vgl. *The New York Times*, 23. Februar 1981.

was zu vermeiden Ziel aller Bemühungen sein muß. Nur eine langfristige Reduzierung der Abhängigkeit vom arabischen Öl kann Westeuropa von diesem Dilemma befreien. Bis dahin wird jede Entscheidung in dieser Frage die Wahl zwischen zwei Übeln sein.

#### 4. Wirtschaftliche Probleme und Belastungen

Die weltwirtschaftlichen und bilateralen ökonomischen Probleme zwischen den USA und Westeuropa sind so komplex, daß sie im Rahmen dieses Beitrages nur angedeutet werden können<sup>61</sup>).

Das Hauptproblem ist gegenwärtig die Strukturkrise der Weltwirtschaft, deren wichtigste Ursache die steigenden Zahlungsbilanzüberschüsse der OPEC-Staaten (1980 über 100 Milliarden Dollar<sup>62</sup>) sind. Sie bewirken Rezession, Arbeitslosigkeit und Zahlungsbilanzschwierigkeiten in den Industrieländern und hoffnungslose Verschuldung und ruinösen wirtschaftlichen Verfall in den Entwicklungsländern, deren Leistungsbilanzdefizit in diesem Jahr 70 Milliarden Dollar betragen wird und in denen die 1980 empfangene Entwicklungshilfe in Höhe von 23 Milliarden Dollar allein durch die von 1979 auf 1980 um fast 24 Milliarden Dollar gestiegene Ölrechnung aufgezehrt wurde<sup>63</sup>). Eine Beruhigung der Ölpreisentwicklung, die Umstellung auf energie- und rohstoffsparende Produktion und die Erschließung alternativer Energiequellen sowie eine verantwortungsbewußte Abstimmung zwischen Ölexporteurs, Industriestaaten und Entwicklungsländern über die künftige Struktur der Weltwirtschaft ist dringend erforderlich, wobei den USA, Japan und Westeuropa als den größten Energieverbrauchern eine besondere Rolle und Verantwortung zufällt.

Die Verminderung der Öleinfuhren ist in diesem Zusammenhang von zentraler Bedeutung. Die USA werden in den nächsten fünf Jahren eine halbe Billion — 500 Milliarden — Dollar für Ölimporte ausgeben. Anders als die westeuropäischen Regierungen, die in unterschiedlichem Umfang Staatsinterventionis-

<sup>61</sup>) Überblicke bieten Anton W. DePorte, *Europe between the Superpowers. The Enduring Balance, New Haven and London 1979*, S. 196ff., sowie aktuell Harold van B. Cleveland und Ramachandra Bhagavatula, *The Continuing World Economic Crisis*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 59, Nr. 3, 1981, S. 594ff.

<sup>62</sup>) Zahlenangabe nach: Helmut Schmidt, *A Policy of Reliable Partnership*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 59, Nr. 4, 1981, S. 751.

<sup>63</sup>) Vgl. ebenda, S. 752.

mus befürworten, möchte die Reagan-Administration dieses Problem durch eine Politik des „decontrol“ der Regelung durch den Marktmechanismus überlassen. Kritiker befürchten daher, daß in dieser Administration das Bewußtsein der Notwendigkeit entschiedener Maßnahmen zur Selbstversorgung und zur Verringerung der Abhängigkeit von ausländischem Öl — vom Öl überhaupt — gering ist<sup>64</sup>). Die gegenwärtige amerikanische Regierung scheint jedenfalls von der westeuropäischen Position noch weiter entfernt als die Carter-Administration<sup>65</sup>).

Ein weiterer Streitpunkt zwischen den USA und Westeuropa sind die hohen amerikanischen Zinssätze, die seit Ende 1980 mit nur geringen Schwankungen bei 20 Prozent liegen und den Wechselkurs des Dollar gegenüber dem japanischen Yen und den westeuropä-

schen Währungen erheblich haben ansteigen lassen. Die Stärke des Dollar führt inzwischen in Westeuropa bereits zu Zahlungsbilanzschwierigkeiten und zur Verschärfung der Rezession. Die von der Reagan-Administration im ersten halben Jahr ihrer Amtszeit getroffenen Budget- und Steuerentscheidungen werden nicht dazu beitragen, die Liquidität auf dem amerikanischen Geldmarkt zu erhöhen, sondern im Gegenteil durch die Ankurbelung der Konjunktur eine Phase weiterer Verknappung einleiten. Bundeskanzler Schmidt hat dieses Problem bei seinem Treffen mit Präsident Reagan im Mai 1981 erörtert, ohne die USA jedoch vorerst zu einer Änderung ihrer Politik bewegen zu können<sup>66</sup>). Der Wirtschafts- und Währungsbereich wird daher auch weiterhin eine Quelle für Konflikte zwischen den USA und Westeuropa sein.

### III. Neue Atlantische Partnerschaft oder neuer Konflikt?

Was ist angesichts der skizzierten Veränderungen im amerikanisch-westeuropäischen Verhältnis und der bevorstehenden schwierigen politischen und wirtschaftlichen Aufgaben zu tun?

Zunächst: Es ist eine Tatsache, daß die USA zwar über eine neue, zur weltpolitischen Führung entschlossene Administration verfügen, aber mittlerweile zu schwach sind, die damit verbundenen Lasten allein zu tragen, und daß Westeuropa inzwischen zu stark ist, um — wie in den fünfziger und sechziger Jahren — wenig mehr als ein Instrument amerikanischer Politik zu sein, aber zu einer eigenständigen weltpolitischen Rolle noch nicht imstande ist. Ein Ausweg aus diesem doppelten Problem ist nur durch enge Zusammenarbeit im Rahmen einer neuen Atlantischen Partnerschaft zu erwarten, die auf beiden Seiten durch Verlässlichkeit und das Bewußtsein gemeinsamer

Ziele und Verantwortung gekennzeichnet sein muß<sup>67</sup>).

Dies ist allerdings leichter dahingeschrieben, als in der politischen und ökonomischen Wirklichkeit unterschiedlicher oder sogar gegensätzlicher Interessen praktiziert. Dieser Beitrag hat jedoch zu zeigen versucht, daß die USA und Westeuropa nach einem Jahrzehnt vielfältiger Umschichtungen und westlicher Schwäche am Beginn einer neuen Ära der Gemeinsamkeit stehen könnten, sofern beiderseits des Atlantiks realpolitische Vernünftigkeit regiert. Die Dringlichkeit der Wiederherstellung eines ausgewogenen Ost-West-Verhältnisses, der Stabilisierung regionaler Konfliktzonen und der Bewältigung globaler und bilateraler wirtschaftlicher Fragen sollte hinreichenden Anreiz bieten, diese Gemeinsamkeit tatsächlich anzustreben.

Die beiden Treffen Bundeskanzler Helmut Schmidts mit Präsident Ronald Reagan im Dezember 1980 und Mai 1981, die vorsichtige amerikanische Reaktion auf die Wahl des Sozialisten François Mitterrand zum französischen Staatspräsidenten und auf die anschließende kommunistische Regierungsbeteiligung in Frankreich sowie erste Äußerungen

<sup>64</sup>) Vgl. Felix G. Rohatyn, Testimony before the Committee on Ways and Means of the U. S. House of Representatives on March 5, 1981, zit. nach: A Matter of Psychology, in: The New York Review of Books, 16. April 1981, S. 14.

<sup>65</sup>) Zur Energieabhängigkeit und Energiesicherung des Westens vgl. Joseph S. Nye, Jr., Energy Nightmares, in: Foreign Policy, Nr. 40, Herbst 1980, S. 132ff.

<sup>66</sup>) Vgl. The New York Times, 23. Mai 1981. Zum wirtschaftlichen West-West-Konflikt vgl. auch Immanuel Wallerstein, Friends as Foes, in: Foreign Policy, Nr. 40, Herbst 1980, S. 119ff.

<sup>67</sup>) Vgl. Schmidt, a. a. O. (s. Anm. 62), S. 743ff.

des neuen französischen Außenministers Claude Cheysson<sup>68)</sup> zeigen, daß man sich auf der politischen Ebene auch bereits um eine in den vorhergehenden Jahren oftmals vernachlässigte Abstimmung bemüht.

Es ist zu hoffen, daß dieses Bemühen nicht in seinen Anfängen steckenbleibt oder neuen

Auseinandersetzungen weicht, von denen sich weder die USA noch Westeuropa einen Nutzen versprechen könnten.

---

<sup>68)</sup> Vgl. An Interview with Claude Cheysson, in: Time, 29. Juni 1981, S. 34, sowie Flora Lewis, Franco-American Blinkers, in: The New York Times, 26. Juni 1981.

## Das außenpolitische Konzept der Reagan-Administration

### Darstellung, Hintergründe und Bewertung der neuen Außenpolitik der USA

#### I. Einleitung

Die Weltlage ist unsicherer geworden. Mit diesen fünf lapidaren Worten kann man die allgemein im Westen sich ausbreitende politische Stimmung kennzeichnen. Diese Stimmung entstand nicht unversehens. Nach dem Optimismus der späten sechziger Jahre können die Jahre danach, vom „Ölschock“ bis zur sowjetischen Invasion in Afghanistan, als ein Jahrzehnt ständiger Verschlechterung des Klimas der internationalen Beziehungen interpretiert werden.

Aber nicht nur die Weltlage ist unsicherer geworden; auch die vorhandenen Perzeptionsmuster und Interpretationsrahmen zur Erklärung der Weltlage scheinen nicht mehr richtig zu fassen. Das betrifft die Akteure in den Regierungen und Administrationen in ähnlicher Weise wie die professionellen Beobachter der internationalen Politik, die Politikwissenschaftler. Weil aber die Unsicherheit in diesen beiden Gruppen für die Öffentlichkeit bemerkbar geworden ist, reagieren viele Menschen mit Furcht, manche mit Zynismus auf die neuesten Entwicklungen der internationalen Politik.

Aus der Perspektive westlicher Gesellschaften erscheinen nun nicht nur die Perzeptionsmuster und Interpretationsrahmen für die westliche Politik *gegenüber der Sowjetunion* und ihren Verbündeten sowie *gegenüber den Entwicklungsländern* fragwürdig geworden zu sein. Für den ersten Fall drückt sich das etwa in der Morschheit des seit 1967 (dem „Harmel“-Bericht) geltenden westlichen Entspannungskonzepts aus. Viel eigentümlicher, aber auf jeden Fall überraschend, ist der Tatbestand, daß sich auch über das *westliche Binnen-Verhältnis*, in westdeutscher Perspektive also hauptsächlich im Verhältnis zwischen den USA und Westeuropa, eine neuartige Unsicherheit ausgebreitet hat. Die widersprüchliche Resonanz

auf die ersten hundert Tage der Präsidentschaft Reagans diesseits des Atlantiks ist ein markantes Symptom dieser Unsicherheit.

Diese Resonanz, so steht zu befürchten, ist nur zu einem Teil den Selbstverständnis-Problemen der neuen Administration in Washington und den von dort aus in der Tat zuweilen nicht leicht zu gewichtenden unterschiedlichen Stellungnahmen zum gleichen außenpolitischen Problem anzulasten. Irritieren muß in erster Linie jener westeuropäische „Alarmismus“, der gleich von mehreren Seiten praktiziert wird. Gemeint ist mit diesem Wort jenes, die ‚neue‘ amerikanische Weltpolitik ausdrücklich einbeziehende, ziemlich atemlose und manchmal schon ins Hysterische zielende Gerede von den neuen Gefahren des Westens<sup>1)</sup>.

In der ersten Version des Alarmismus warnen die bei solchen Gelegenheiten gerne mit einer Metapher aus der Ornithologie bezeichneten „Falken“ vor erneuten Expansionsschüben des sowjetischen Imperialismus und vor einer ‚Selbstfinlandisierung‘ Westeuropas. In der zweiten Version des Alarmismus warnen die dann entsprechend so genannten „Tauben“ vor einem in Aufrüstungsbeschlüsse umgesetzten Vormachtstreben der USA, das den Europäern ein „Euroshima mon futur“ bescheren werde<sup>2)</sup>. In einer ganz verquer beide Perspektiven ineinander schiebenden Weise warnen schließlich wieder andere prophylaktisch vor einem tiefsitzenden und die Vernichtungängste der

<sup>1)</sup> Vgl. den Gebrauch des Begriffs Alarmismus in einem etwas seitenverschobenen Zusammenhang bei: U. Albrecht, A. Joxe, M. Kaldor, Gegen den Alarmismus!, in: Studiengruppe Militärpolitik (Hrsg.), Aufrüsten um abzurüsten?, Reinbek 1980.

<sup>2)</sup> Vgl. Wilhelm Bitdorf in einem (nicht gerade geschmackvoll) so überschriebenen Artikel zur amerikanischen Weltpolitik und den Doppelbeschlüssen der NATO, in: Der Spiegel v. 9. 2. 1981.

Westdeutschen ausnützenden Antiamerikanismus in unserer Republik, den es zu bekämpfen gälte<sup>3)</sup>.

Andersherum betrachtet: Natürlich ist *eine* Ursache der hierzulande anzutreffenden Unsicherheit über den außenpolitischen Kurs der USA in den Unsicherheiten der neuen Administration in Washington zu suchen. Schwerer wiegend, so scheint es, ist eine andere: Allgemein verbreitet sich in der politischen Öffentlichkeit des Westens der Eindruck, daß sich seit Beginn der achtziger Jahre ein tiefgreifender weltpolitischer Wandel vollzieht (für den als ein folgenschweres Symptom etwa die drastische Verschlechterung in den Beziehungen zwischen den USA und der UdSSR zu erkennen ist), daß indes die Richtung dieses Wandels schwer auszumachen ist.

Diese weltpolitische Optik wird reflektiert (leider aber nicht weiter erhellt) in der mit beträchtlichem politischen Aplomb verbreiteten internationalen Studie der Direktoren von vier renommierten Instituten zur Erforschung der internationalen Politik<sup>4)</sup>. Grob gesprochen, sehen die Direktoren und ihre zahlreichen Mitarbeiter die Sicherheit des Westens gegenwärtig im wesentlichen durch drei Faktoren gefährdet:

1. durch die gewachsene und weiter wachsende militärische Stärke der Sowjetunion, die sie zunehmend zur direkten und indirekten Intervention außerhalb ihres eigentlichen Bündnisbereichs politisch nutzbar macht;
2. durch die Folgen der zunehmenden Destabilisierung der Dritten Welt;
3. durch die weltweite Wirtschaftskrise, die innere und äußere Spannungen der westlichen Industriegesellschaften schürt.

Für unser Thema ist diese Studie schon deshalb von besonderem Interesse, weil sie mit wenigen Ausnahmen die Perzeption der Außenpolitiker unter Reagans Mitarbeitern übernimmt<sup>5)</sup>. Die Autoren der Studie übersetzen

<sup>3)</sup> Beispielsweise: Annemarie Renger, Das Bündnis an einer Wendemarke, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 25. 4. 1981. Einer am gleichen Tag in der Frankfurter Rundschau veröffentlichten Untersuchung des Infas-Instituts ist demgegenüber zu entnehmen, daß das Bedürfnis der befragten Westdeutschen, sich politisch an die USA anzulehnen, nur 1961 etwas höher war als heute.

<sup>4)</sup> K. Kaiser, W. Lord, Th. de Montbrial, D. Watt, Die Sicherheit des Westens. Neue Dimensionen und Aufgaben, Bonn 1981.

<sup>5)</sup> Man kann leicht die Probe machen und sich irgendeine der wichtigeren Reden von Außenminister Haig herausgreifen: die Parallelen sind unübersehbar. Vgl. z. B.: Rede des US-Außenministers vor

das (zwar zu enge, aber ansonsten wohl durchaus realitätsgerechte) Krisenszenario vornehmlich in die geopolitische Dimension der *militärischen* Sicherheit und blenden damit, wie G. Ziebura als einer der ersten und u. E. zu Recht kritisch eingewandt hat, das sozio-ökonomische Substrat der globalen Krise weitgehend aus. Die Probleme der Dritten Welt auf das Ölproblem der Industrieländer zu reduzieren und sie vornehmlich auf ihre Anfälligkeit gegenüber einem sowjetischen Zugriff zu prüfen, kann schwerlich als ein analytischer Zugewinn bei der dringend notwendigen Erforschung der Bedingungen internationaler Politik in den achtziger Jahren betrachtet werden<sup>6)</sup>.

Außerdem versucht die Gemeinschaftsstudie der vier Institutsdirektoren als Antwort auf die schon während der letzten Phase der Carter-Administration sich abzeichnende Veränderung in der amerikanischen Weltpolitik eine Art politik-taktisches Überholmanöver. Ziel jener Veränderung waren ja die Rekonstruktion der amerikanischen Führungskraft, die Intensivierung der westeuropäischen Verteidigungsbemühungen, die Wiedererlangung des militärischen Gleichgewichts (strategisch, konventionell, regional) sowie die Eindämmung des sowjetischen Einflusses. In der Studie wird vorgeschlagen, den westeuropäischen Einfluß auf die derart geänderte amerikanische Politik durch neue, institutionalisierte Konsultationsmechanismen abzusichern, um dann ganz vorsichtig die amerikanische Weltpolitik mit westeuropäischen Interessen anzureichern.

Ein besonders offenkundiges Beispiel für die These, daß die Unsicherheit über die amerikanische Weltpolitik primär eine Folge der unsicheren Einschätzung der westeuropäischen Situation ist und weniger eine Folge der Unklarheiten des amerikanischen Konzepts selbst, gibt Rudolf Augsteins vielbeachtete Politik-Empfehlung am Ende einer diesbezüglichen Lageanalyse ab: „So bleibt uns (den Westeuropäern, d. Verf.) die sonderbare Aufgabe, uns einerseits die Protektion der Schutzmacht USA zu verdienen. Andererseits müssen wir,

der American Society of Newspaper Editors am 24. 4. 1981 in Washington, Amerika-Dienst, Nr. 19 v. 29. 4. 1981.

<sup>6)</sup> Gilbert Ziebura, Ein Begriff wird nachgerüstet, in: Vorwärts v. 19. 4. 1981; eine interessante Kritik an der durch die vorliegende Studie und von anderen Berichten praktizierten Art und Weise der Außenpolitikberatung stammt aus der Feder von Gerhard W. Wittkämper, Außenpolitikberatung durch Berichte — oder was?, in: liberal, 23. Jg. 1981, H. 4, S. 257 ff.

wo immer wir dies tun können, ohne dabei er-  
tappt zu werden, Sand ins Getriebe streuen.  
Wir müssen so wenig rüsten wie möglich, wir  
müssen dem Bestreben, die Russen totzurü-  
sten, widerstehen. Der Friede dieser Staaten-  
welt, und hinter ihr wird es für uns keine mehr  
geben, verlangt das. Wehe den Siegern!"<sup>7)</sup>

Hier drängt sich nun endgültig die Vermutung  
auf, daß ein beachtlicher Teil der Kommentare  
(gerade auch der von Experten) zu den ersten  
Monaten der Reagan-Präsidentschaft bloßer  
Zweckoptimismus war, motiviert von dem Be-  
mühen, den Prozeß der Formulierung ameri-  
kanischer Forderungen an Westeuropa wenig-  
stens in seiner Endphase noch mit thematisie-  
ren zu können. Ob das erfolgreich sein wird,

wissen wir nicht. Aber wir sind sicher, daß der-  
artige Kommentare, auch in Form von Studien  
hochberühmter Politikwissenschaftler und  
-berater, eine klärende Analyse keinesfalls er-  
setzen können. Benötigt wird eine Untersu-  
chung der weltpolitischen Konzeption der  
Reagan-Administration und ihres weltan-  
schaulichen Fundaments. Erst dann kann man  
zu einer sichereren Bewertung dieser Konzep-  
tion gelangen, die es erlaubt, den Horizont der  
für die Sicherheit Westeuropas unverzichtba-  
ren Positionen abzustecken. Solche im einzel-  
nen erläuterbaren Positionen werden dann ge-  
wiß konstruktiver in den allianzpolitischen  
Dialog eingebracht werden können als das  
Augsteinsche „Sand-ins-Getriebe-Streuen“.

## II. Das außenpolitische Konzept der Reagan-Administration: Selbstdarstellung

### 1. Zur weltpolitischen Lagebeurteilung<sup>8)</sup>

Unumstrittener Brennpunkt der weltpoliti-  
schen Lagebeurteilung des sich in einem of-  
fensiven Sinne als konservativ verstehenden  
Teams von Reagan ist die *Stärke Amerikas*. Ih-  
ren Grund hat sie in dieser Sichtweite in der  
prinzipiellen Überlegenheit der amerikani-  
schen moralischen und politischen Grund-  
werte und Ideale, im technologischen Stan-  
dard, der Größe und Beschaffenheit der eigen-  
en Wirtschaft sowie in der Stärke der eigen-  
en Streitkräfte. Unter Außenpolitik verste-  
hen Reagan und seine Mitarbeiter deshalb ei-  
nen so legitimierten Globalismus, der diese  
Grundwerte insbesondere gegenüber dem mor-  
alischen und politischen Gegenpol zu den  
USA, der Sowjetunion und dem Kommunis-  
mus, zu verteidigen hat<sup>9)</sup>. Weil in dieser Sicht-  
weise amerikanische Superiorität moralische  
Pflicht ist, gehört in der Weltsicht Ronald Rea-  
gans und seiner Mitarbeiter an oberste Stelle  
in ihrer Lagebeurteilung die Feststellung, daß  
sich die Stellung der USA in der Welt ver-  
schlechtert hat. Die einstige amerikanische

Überlegenheit ist insbesondere als Folge der  
Auswirkungen der Détente-Politik (Entspan-  
nung) abgebröckelt<sup>10)</sup>.

Zwar wird die Verschiebung der globalen  
Machtstruktur in der Staatenwelt seit dem  
Ende des Zweiten Weltkriegs durchaus gese-  
hen<sup>11)</sup>; anders jedoch als in früheren Diagno-  
sen (z. B. auch von Henry Kissinger), in denen  
die Bipolarität des Kalten Krieges von penta-  
gonalen oder doppelt triangulären Bezie-  
hungs- und Machtmustern abgelöst erschien,  
gilt jetzt wieder der Antagonismus der USA  
und der UdSSR als *die* entscheidende weltpol-  
itische Macht- und Konfliktstruktur.

Diese dominante Grundstruktur hat sich vor-  
nehmlich in zwei Bereichen zuungunsten der  
USA entwickelt:

Wie einer der einflußreichsten Berater  
Reagans für seine Politik gegenüber der So-  
wjetunion, Richard Pipes<sup>12)</sup>, hervorhebt, gibt  
es einen grundsätzlichen Unterschied in den  
Nuklearstrategien der USA und der UdSSR:  
Für erstere habe nach den traumatischen Er-  
fahrungen von Hiroshima und Nagasaki der

<sup>7)</sup> Rudolf Augstein, Wehe den Siegern!, in: Der Spiegel v. 20. 4. 1981.

<sup>8)</sup> Die Gewichtung der Einzelkomponenten wurde uns durch Hintergrundgespräche erleichtert, die freundlicherweise von der United States International Communication Agency (USICA) in Frankfurt/M. vorbereitet wurden.

<sup>9)</sup> Vgl. auch Horst Dippel, Die außenpolitischen Vorstellungen der amerikanischen Neokonservativen, in: Europa-Archiv, 17/1980, S. 529ff., hier: S. 521f.

<sup>10)</sup> Vgl. u. a. Heribert Gerlach, Präsident Ronald Reagan. Konturen seines außenpolitischen Profils, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/1981, S. 3ff.

<sup>11)</sup> Vgl. die Erklärung Alexander Haigs vor dem Außenpolitischen Ausschuß des Repräsentantenhauses am 18. 3. 1981, in: Amerika-Dienst v. 25. 3. 1981.

<sup>12)</sup> Entgegen europäischen Presseverlautbarungen gehört Richard Pipes durchaus zu dem engeren Beraterkreis Reagans.

Krieg mit Nuklearwaffen nie mehr ernsthaft eine rationale politische Option (im Sinne der Clausewitzschen Definition des Krieges) sein können. Demgegenüber würde die sowjetische Nuklearstrategie betonen, daß unangesehen aller Opfer auch ein Nuklearkrieg siegreich beendet werden könnte — von dem Land, das sich besser darauf vorbereitet habe. Allein dieser Unterschied in den Nuklearstrategien zwingt die USA, ihre Anstrengungen auf den Gebieten der strategischen Rüstung und der strategischen Verteidigung zu verstärken<sup>13)</sup>.

Die Auswirkungen der rüstungstechnologischen und -politischen Bemühungen der UdSSR auf die globale Interdependenz hat der Ständige Vertreter der USA im Nordatlantikrat kürzlich wie folgt beschrieben: „Der seit Jahren zu beobachtende stetige und heftige Drang der Sowjetunion — eines ideologisch gescheiterten, wirtschaftlich sterilen, aber militärisch bis an den Zähne bewaffneten Landes —, das Gleichgewicht umzustößen, hat viele Formen angenommen. Die Aggressionen der Sowjets in Afghanistan, ihre Einflußnahme auf Gebiete wie Angola, Kambodscha und nunmehr El Salvador in Form von Aggressionen durch Stellvertreter und der rasche Aufbau von Waffen und Streitkräften, die weit über die legitimen Verteidigungserfordernisse hinausgehen, sind manifeste Verstöße gegen das, was man das Prinzip der Ausgewogenheit nennen könnte ... wir müssen uns der unerfreulichen Tatsache stellen, daß in der Welt ein erheblicher strategischer Wandel eingetreten ist. Die Rote Armee hat sich von einem vornehmlich kontinentalen Landheer zu einer globalen Streitmacht unter Einschluß von See- und Luftstreitkräften gewandelt. Ihr steht zudem ein weltweiter Subversionsapparat zur Seite, der die imperialistische Außenpolitik der Sowjetunion ergänzt.“<sup>14)</sup> Wenn in der neuen Administration, die ganz offensichtlich die drastische Sprache bevorzugt, vom „internationalen Terrorismus“ die Rede ist, ist übrigens meist dieser zuletzt angesprochene Tatbestand gemeint.

Aus dieser Lagebeurteilung ergibt sich, daß umfangreiche politisch-militärische Probleme mit Vorliebe unter militärischen Aspekten

analysiert werden. Das gilt z. B. für die Situation im Nahen und Mittleren Osten, die der Leiter des Büros für politisch-militärische Angelegenheiten im State Department, Richard Burt, folgendermaßen betrachtet: „Wir sehen den Mittleren Osten einschließlich des Persischen Golfes als Teil einer weiter gespannten politisch-strategischen Szenerie an, wobei diese Region durch die Türkei, Pakistan und das Horn von Afrika begrenzt wird, und wir betrachten sie als eine strategische Einheit ... Es ist daher nötig, die arabisch-israelische Frage und andere regionale Streitfragen in einem strategischen Gesamtrahmen zu behandeln, der die umfassende Bedrohung durch den sowjetischen Expansionismus erkennt und darauf reagiert.“<sup>15)</sup> In einem solchen Panorama kommt dann folgerichtig den regionalpolitisch konzipierten ägyptisch-israelischen Friedensgesprächen keine auffällige Priorität mehr zu<sup>16)</sup>. Gleichermäßen erweitert sich in diesem Gesamtzusammenhang aber auch die Bedeutung der Atlantischen Allianz, so daß die „ganze Welt ... in der Tat das Anliegen der NATO“ ist<sup>17)</sup>.

Hinter solchen Worten verbirgt sich die Vorstellung, daß eine grundsätzliche Übereinstimmung zwischen den USA und ihren westeuropäischen Verbündeten über weltpolitische Grundprobleme besteht, daß die westeuropäischen Staaten den gleichen weltpolitischen Gefahren ausgesetzt sind wie die USA, allerdings in noch stärkerem Maße (infolge ihrer geographischen Lage), und daß schließlich die Westeuropäer den sowjetischen Expansionismus in den siebziger Jahren nicht in angemessener Weise wahrgenommen haben. Eine „verzerrte Interpretation“ der Ost- und Entspannungspolitik habe in Westeuropa eine „deutlich pazifistische Gesinnung“ entstehen lassen<sup>18)</sup>. Vehikel der so definierten westeuropäischen Malaise sei die in Westeuropa verbreitete Furcht vor der militärischen Überlegenheit der UdSSR; sie würde noch verstärkt durch die wachsende Abhängigkeit dieser

<sup>13)</sup> Richard Burt in einer Erklärung vor dem Unterausschuß für internationale Sicherheitspolitik des Außenpolitischen Ausschusses des Repräsentantenhauses vom 23. 3. 1981, in: Amerika-Dienst v. 1. 4. 1981.

<sup>14)</sup> Vgl. die Äußerungen Alexander Haigs auf einer Pressekonferenz vom 28. 1. 1981, in: Amerika-Dienst v. 4. 2. 1981.

<sup>15)</sup> Alexander Haig in einem Interview mit dem Washington Star vom 1. 2. 1981, in: Amerika-Dienst v. 11. 2. 1981.

<sup>16)</sup> Richard Allen (Sicherheitsberater des Präsidenten) in einer Rede auf der Conservative Political Action Conference am 21. 3. 1981, in: Amerika-Dienst v. 25. 3. 1981.

<sup>13)</sup> Über den vielzitierten Aufsatz von R. Pipes, „Why the Soviet Union Thinks it could Fight and Win a Nuclear War“ aus dem Jahr 1977 vgl.: W. von Bredow, Die Zukunft der Entspannung, Köln 1979, S. 120.

<sup>14)</sup> Tapley Bennet, jr., Rede vor der Deutsch-atlantischen Gesellschaft vom 23. 2. 1981, in: Amerika-Dienst v. 4. 3. 1981.

Länder vom Ost-West-Handel (hier insbesondere vom sowjetischen Erdgas). Dies und eine zunehmende Konzentration auf interne Probleme begründeten die Tendenz zu einer Art Selbstfinnlandisierung<sup>19)</sup>. Anders als in Westeuropa drohen in vielen lateinamerikanischen Staaten von außen gezielt gesteuerte Subversionen, die u. U. ein direktes militärisches Eingreifen erforderlich machen werden.

Auch wenn die Reagan-Administration die UdSSR als weltpolitischen Feind Nummer eins ansieht, so wird doch nicht übersehen, daß auch die VR China sich als ein kommunistisches Land begreift. Zwar wird begrüßt, daß die VR China einen beachtlichen Teil des sowjetischen Militärpotentials bindet. Indes wird das Verhältnis zur VR China anders als unter der Präsidentschaft Carters nicht mehr als eines betrachtet, das über ein bestimmtes Maß hinaus enger werden kann. Demgegenüber erscheinen die Beziehungen zu den ASEAN-Staaten als von zentralem strategischen Wert<sup>20)</sup>.

Zusammenfassend läßt sich die weltpolitische Lagebeurteilung der Reagan-Administration in den Worten Alexander Haigs wie folgt kennzeichnen: „Die heutige Welt stellt die Vereinigten Staaten von Amerika vor drei wesentliche Entwicklungen. Erstens, die Macht ist weit unter vielen Ländern verteilt, und einige von ihnen sind bereit, Gewalt anzuwenden, um ihre Ziele zu erreichen. Zweitens, wir und unsere Verbündeten sind heute gegenüber internationaler Unruhe und gewaltsamem Umsturz verwundbar. Drittens, und das ist am gefährlichsten, der Zuwachs der militärischen Macht der Sowjets versetzt diese Leute in die Lage, eine imperiale Außenpolitik zu betreiben. Der letzte Trend ist am alarmierendsten. Das sowjetische Abenteuerum am Horn von Afrika, in Südasien, am Persischen Golf und in Südwestafrika scheint auf ein grundlegendes und gefährliches Ziel hinauszulaufen: In Ländern zuzuschlagen, die an oder nahe den lebenswichtigen Versorgungslinien des Westens liegen.“<sup>21)</sup>

<sup>19)</sup> Vgl. auch: H. Gerlach, a. a. O., S. 7.

<sup>20)</sup> Vgl. Ernst-Otto Czempel, Zwischen Entspannung und Macht. Zur Außenpolitik der Vereinigten Staaten von Amerika seit 1975, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), USA, Stuttgart 1980, S. 136f.; ferner: Norman Birnbaum, Amerikanische Außenpolitik als Funktion gesellschaftlicher Kräfte, in: Europa-Archiv, 18/1980, S. 557ff.

<sup>21)</sup> Alexander Haig in einer Erklärung vor dem Außenpolitischen Ausschuss des Repräsentantenhauses am 18. 3. 1981, in: Amerika-Dienst v. 25. 3. 1981.

## 2. Zum außenpolitischen Ziel-Mittel-Komplex

Motiv und Ziel der amerikanischen Weltpolitik ist die Erhaltung oder Wiederherstellung der Stärke Amerikas. Dazu dient eine angesichts der diagnostizierten Weltlage auf drei Fundamenten aufbauende globale Machtpolitik. Diese Fundamente sind:

— Eine wirkungsvolle, d. h. von institutionellen Handicaps möglichst befreite Außenpolitik (im Sinne von außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten) des Präsidenten. Zu diesem Zweck wurden bereits einige legislative Initiativen eingebracht, die zur Folge haben sollen, „bestimmte strenge Einschränkungen der Fähigkeit des Präsidenten (zu) beseitigen“, welche ihn bislang daran hindern, „eine wirkungsvolle und flexible Außenpolitik zu betreiben.“<sup>22)</sup>

— Eine starke und wieder genesende Wirtschaft. Drastische Änderungen der US-Wirtschaftspolitik sind von der neuen Administration eingeleitet worden. Mit einschneidenden Budgetkürzungen im sozialpolitischen Bereich und Steuersenkungen zur Förderung der Privatinitiative solle eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik den erhofften Genesungsprozeß herbeiführen helfen.

— Eine Wiederherstellung des Sicherheitspielraums als Konsequenz erheblich verstärkter militärischer Macht<sup>23)</sup>. In erster Linie soll dieser Sicherheitsspielraum gegenüber der Sowjetunion in Anspruch genommen werden, wobei das amerikanische Interesse an „konstruktiven Rüstungskontrollgesprächen“ mit der Sowjetunion durchaus nicht abhanden gekommen ist. Indes bleiben solche Gespräche in ein ‚linkage‘-Konzept eingebunden, das der geänderten Weltlage Rechnung tragen soll. In den Worten von Außenminister Haig: „Aber ich glaube, daß eine strenge Auflistung bei der Verbesserung der Ost-West-Beziehungen nicht das ist, worum es beim Konzept der ‚linkage‘ wirklich geht. Andererseits ist natürlich klar, daß das umfassende Ost-West-Verhältnis, daß ein Fortschritt in den verschiedenen Bereichen — einschließlich Rüstungskontrolle, Kredit, Technologietransfer — abhängig ist von dem allgemeinen Verhalten der Sowjetunion innerhalb der Staatenfamilie. Und ich würde sagen, daß es bei diesem Gesamtverhalten Raum für erhebliche Verbesserun-

<sup>22)</sup> Richard Burt, a. a. O.

<sup>23)</sup> Vgl. den informativen Bericht über die neue Flottenrüstung der USA in: Der Spiegel v. 25. 5. 1981.

gen gibt. Aber nicht etwa mit festen Ultimaten in diesem oder jenem Bereich...“<sup>24)</sup>

Auch wenn es voreilig sein dürfte, in diesem Konzept nichts als die Wiederbelebung früherer Eindämmungsmuster zu erkennen, von denen ihr Schöpfer, George F. Kennan, bekanntlich seit langem behauptet, sie wären schon damals mißverstanden worden<sup>25)</sup>, führt eine forcierte Politik zur Wiederherstellung des als in den letzten Jahren verloren angesehenen *militärischen* Gleichgewichts zwischen Ost und West zwangsläufig in eine Konstellation, die ähnliche Aktions-Reaktions-Muster in der Ost-West-Politik zur Folge haben werden.

Etatmäßig liegt der Schwerpunkt der neuen amerikanischen Rüstung bei der Marine. Die Flotte soll überall dort präsent sein, wo die UdSSR Regionen und Länder bedroht, möglicherweise bedroht oder vielleicht bedrohen könnte. Ferner wurde das Programm zum Bau des strategischen Bombers B 1 reaktiviert, das landgestützte und bewegliche Raketensystem MX beschleunigt sowie die Absetzung des Minuteman-II-Programms einer Revision unterzogen. Für den Bereich der NATO kommt die Dislozierung von Mittelstreckenraketen (LRTNF) und Marschflugkörpern hinzu. Die amerikanischen Intentionen für die globale Rolle der NATO hat Richard Burt folgendermaßen zusammengefaßt: „Aus naheliegenden Gründen streben wir keine formelle Rolle der NATO an. Wir denken vielmehr an individuelle, aber ergänzende Anstrengungen auf folgenden Gebieten:

— Erhöhte Verteidigungsanstrengungen in Westeuropa und Japan können die amerikanische Flexibilität zur Begegnung von Ernstfällen in Südwestasien verbessern.

— Enge politische Beziehungen zu Ländern in ganz Südwestasien würden das Verständnis für die westlichen Zielsetzungen in der Region und unsere gemeinsamen Interessen an der Abwehr einer sowjetischen Aggression verstärken.

— Sicherheitsvereinbarungen zwischen unseren Verbündeten und Ländern in Südwestasien können unseren Freunden in der Region helfen, ihre Fähigkeit zur Selbstverteidigung zu stärken.

— Viele unserer Verbündeten können ihre wirtschaftliche Unterstützung befreundeter

Länder in Südwestasien und im östlichen Mittelmeerraum erhöhen.

— Die Dislozierung von Streitkräften einiger westeuropäischer Staaten in Südwestasien kann verstärkt und mit amerikanischen militärischen Aktivitäten in der Region koordiniert werden.“<sup>26)</sup>

Diesen differenzierten Vorstellungen, nach denen einzelne NATO-Mitgliedsländer im Rahmen der amerikanischen Weltpolitik unterschiedliche Funktionen übernehmen, entspricht auch der Gedanke, wonach die USA außerhalb des traditionellen und routinemäßigen Konsultationsprozedere im Gesamtrahmen der NATO verstärkt bilaterale Konsultationen mit den Verbündeten suchen werden, und zwar um Übereinstimmung gerade auch da zu erzielen, wo Einstimmigkeit nicht herrscht. Dies letztere trifft insbesondere auf die amerikanische Politik im Nahen und Mittleren Osten zu.

Noch deutlicher werden die regionalen Akzente der amerikanischen Außenpolitik bei der Betrachtung der *Außenwirtschaftspolitik*, deren erster Grundsatz und „wesentlicher, bestimmender Faktor die Notwendigkeit des Schutzes und der Erhöhung unserer Sicherheit“ sein wird<sup>27)</sup>. Damit kommt der sogenannten *Sicherheitshilfe* eine hohe Priorität zu. Sie soll vor allem solchen Ländern gewährt werden, die in geographischer Nähe von benötigten Ressourcen liegen oder von regional-strategischem Interesse sind. Allgemein zielt die Sicherheitshilfe darauf ab, einen eventuellen sowjetischen Angriff zu teuer, zu kompliziert und damit letztlich unwahrscheinlicher zu machen. Die für 1982 geforderten und gegenüber den Vorjahren kräftig erhöhten Mittel der Sicherheitshilfe sollen mit rund 70% des Gesamtvolumens in den Nahen Osten fließen. Wichtigste Empfängerländer sind hier Israel, Ägypten und der strategisch bedeutsame ‚Staat‘ Oman. Hauptnutznießer in Europa sind Griechenland, die Türkei, Spanien sowie Portugal. In Ostasien kommen vor allem Korea, Indonesien, die Philippinen und Thailand in den Genuß von Unterstützung. In Mittelamerika fungiert El Salvador als Testgebiet für die neue Eindämmungspolitik.

Im Gegensatz zur Sicherheitshilfe soll die herkömmliche *Entwicklungshilfe* gekürzt wer-

<sup>24)</sup> Vgl. das Interview von Alexander Haig mit dem französischen Fernsehen (A 2) am 23.2. 1981, in: *Amerika-Dienst* v. 11. 3. 1981.

<sup>25)</sup> George F. Kennan, *Memoiren eines Diplomaten*, Bd. 2, München 1971, S. 362.

<sup>26)</sup> Richard Burt, a. a. O.

<sup>27)</sup> Alexander Haig in seiner Erklärung vor dem Außenpolitischen Ausschuß des Repräsentantenhauses im Zusammenhang mit den Etat-Beratungen für 1982, in: *Amerika-Dienst* v. 25. 3. 1981.

den, zunächst um mehr als 1 Mrd. US-Dollar (gleich ca. ein Viertel). Von der Restsumme geht die Hälfte in humanitäre Programme zur Minderung von Hunger und Unterernährung in der Dritten Welt. Bedeutungsvoll ist eine Akzentverschiebung: Die mit dem politischen Mittel der Entwicklungshilfe eröffneten Chancen zur Beeinflussung des ökonomischen, sozialen und politischen Wandels in der Dritten Welt sollen langfristig weniger über die multilateralen Entwicklungsbanken fließen — Zwischenträger von Entwicklungshilfe mit einer relativen Autonomie —, sondern über bilate-

rale Konsultationsprozesse und Entwicklungsprogramme direkt ausgeschüttet werden.

Bezüglich der sonstigen vorhandenen Institutionen der Weltwirtschaft wird es kaum wesentliche Änderungen geben. Allerdings sollen die Anstrengungen verstärkt werden, Überschußländer vermehrt einzubeziehen (Stichwort: Rückschleusung der Petro-Dollar); der Aktionsspielraum der Weltbank, die ja in der multilateralen Entwicklungspolitik eine hervorragende Rolle spielt, wird zudem eingeschränkt werden.

## II. Hintergründe des außenpolitischen Konzepts und seiner Umsetzung

### 1. Innenpolitische Aspekte

Das Reagan-Team hat weder im Wahlkampf noch seit der Amtsübernahme einen Hehl daraus gemacht, daß es seiner Politik ein umfassendes Konzept zugrunde legt, in dem sowohl die Innen- wie die Außenpolitik *ein großes Ziel* anstreben, nämlich die nationale Erneuerung als Rückbesinnung auf traditionelle Werte und als Neuentfaltung nationaler Stärke.

Dieser neue amerikanische Nationalismus erfüllt sowohl auf der konzeptionellen wie auf der Umsetzungsebene nachgerade lehrbuchartig drei wesentliche Funktionen:

- Integration nach innen als positive Identitätsfindung;
- Schutz vor äußeren Feinden, und zwar sowohl faktisch als auch im Sinne randscharfer negativer Identitätsabgrenzung;
- Maximierung eines günstigen Tauschverhältnisses in Außenwirtschaftsbeziehungen<sup>28)</sup>.

In Westeuropa werden die amerikanischen Identitäts- und Konsensusprobleme meist viel zu vordergründig allein am Vietnam- und Watergate-„Trauma“ festgemacht. Ihre Wurzeln reichen jedoch tiefer<sup>29)</sup>. Einige Stichworte sol-

len an dieser Stelle den Umfang des sozialen Desintegrationsprozesses andeuten: Die segmentäre Sozialstruktur der USA ist als Folge der lange anhaltenden Wirtschaftskrise, des Versagens von „big government“ trotz Steuerprogression und Staatsverschuldung und allgemeiner, auffälliger Krisenerscheinungen (Verödung der Großstädte, furchterregende Kriminalitätsstatistik, wachsende Zahl der Armen) noch heterogener geworden. Dementsprechend wurde die Anerkennung des politischen Systems unterhalb der ideologischen Ebene mehr und mehr davon abhängig, wieviel Extraleistungen die Politiker für ihre Klientele herauschneiden konnten<sup>30)</sup>.

Die Konservativen versuchen — verstärkt seit Mitte der siebziger Jahre —, diesem Desintegrationsprozeß energisch entgegenzusteuern<sup>31)</sup>. Die innenpolitischen Themen Reagans, seine Aktualisierung der überlieferten „amerikanischen Werte“, verschmolzen bruchlos mit dem klaren außenpolitischen Feindbild; denn die Sowjetunion stellt in dieser Perspektive nahezu in allem das genaue Gegenteil dessen dar, was man den „amerikanischen Traum“

<sup>28)</sup> Daniel Katz, Nationalismus als sozialpsychologisches Problem, in: H. A. Winkler (Hrsg.), Nationalismus, Königstein/Ts. 1978, S. 67ff.

<sup>29)</sup> Vgl. u. a.: Hartmut Wasser, Die Vereinigten Staaten von Amerika. Portrait einer Weltmacht, München 1980; Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), USA, Stuttgart 1980; Peter H. Merkl, Dieter Raabe, Politische Soziologie der USA. Die konservative Demokratie, Wiesbaden 1977; Willi P. Adams (Hrsg.), Die Vereinigten Staaten von Amerika, Frankfurt/M. 1977.

<sup>30)</sup> Dazu sehr informativ vor allem die Aufsätze von Horst Mewes und Hans J. Kleinsteuber in dem von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg herausgegebenen Band.

<sup>31)</sup> Als besonders wirksame Institutionen sind hier u. a. zu nennen: das von Paul Nitze, Dean Rusk und anderen gegründete Committee on the Present Danger, neo-konservative Denkbastionen wie das American Enterprise Institute, das Georgetown Center for Strategic and International Studies, schließlich renommierte Publikationsorgane wie das Wall Street Journal oder Commentary.

nennen könnte<sup>32)</sup>. Übrigens wies die Wiederwahlkampagne Carters das gleiche Grundmuster auf — ein deutlicher Hinweis auf die Kraft dieser Perspektive.

Die legitimatorische Funktion eines durch soziale, politische, ökonomische sowie nicht zuletzt moralische Antagonismen scharf konturierten Feindbildes wird in jüngster Zeit nicht nur für die politische Öffentlichkeit der USA eingesetzt, sondern darüber hinaus auch als Kohäsionsmittel für die parlamentarischen Entscheidungsträger. Das „moralische“ Desaster der Präsidentschaft Nixons hatte bewirkt, daß Repräsentantenhaus und Senat ihre angestammten verfassungsmäßigen Mitbestimmungs- und Kontrollrechte wieder mit Nachdruck einzufordern begannen. Das den Präsidenten mit großer Machtfülle ausstattende Mittel der „executive agreements“ sollte seiner Wirkung beraubt werden<sup>33)</sup>. Mit diesem neuen parlamentarischen Selbstbewußtsein zerbrachen der unter dem Banner des Antikommunismus nach 1945 zustande gekommene außenpolitische Grundkonsens, die sogenannte *bipartisanship*, und die traditionelle, an den großen alten Männern im Kongreß orientierte politische Führungsstruktur. Eine Folge davon war, daß z. B. Präsident Carter durch extremes Taktieren sich jeweils eine an eine Sache gebundene Ad-hoc-Mehrheit beschaffen mußte.

Diese empfindliche Beschneidung des außenpolitischen Spielraums des Präsidenten, die in vielen Fällen nicht nur eine Blockierung, sondern sogar eine völlige Verkehrung seines Konzepts war, veranlaßte Carter — der seinen ersten Wahlkampf ja u. a. mit dem groß aufgemachten Versprechen geführt hatte, kein „imperial“ Präsident sein zu wollen —, mit seiner primär innenpolitisch angelegten Menschenrechtskampagne den Konfrontationskurs des Kongresses populistisch zu unterlaufen, die buntscheckig liberalen und konservativen Abgeordneten gegenüber der Öffent-

lichkeit auf seinen Kurs zu verpflichten und sich auf diese Weise wieder etwas mehr Handlungsfreiheit zu erkämpfen<sup>34)</sup>.

Die im allgemeinen konservativen Trend der späten siebziger Jahre immer deutlicher zutage tretenden und vom Sicherheitsberater Brzezinski immer nachdrücklicher akzentuierten antikommunistischen und antisowjetischen Elemente dieser Politik<sup>35)</sup> brauchte Ronald Reagan bloß zu übernehmen, von ambivalenten außenpolitischen Anteilen zu reinigen und mehr innere Konsistenz und Kohärenz zu versprechen.

## 2. Bündnispolitische Funktionen

Vor Jahren hat Henry Kissinger vier Bedingungen formuliert, die erfüllt sein müssen, wenn ein Bündnis erfolgreich sein soll. Bündnisse müssen erstens eine gemeinsame Zielsetzung haben (in der Regel Verteidigung gegen eine gemeinsame Gefahr). Sie müssen sich zweitens auf ein ausreichendes Maß gemeinsamer Politik stützen können. Drittens müssen sie über technische Möglichkeiten zur Kooperation verfügen. Viertens muß es für den Fall einer verweigerten Kooperation eine Strafe geben<sup>36)</sup>. Von den amerikanischen Bündnissen erfüllt die NATO diese Bedingungen gewiß am besten. Vor dem Hintergrund der globalen politischen Ziele der Reagan-Administration lassen sich für die NATO-Politik der USA zwei große Aktionsbereiche ausmachen: Zum einen geht es um die Straffung der asymmetrischen Kooperationsmuster unter wiedererstarkter amerikanischer Führung — die insbesondere unter dem Einfluß der Weltwirtschaftskrise gewachsenen westeuropäischen regionalen und nationalen Sonderinteressen sollen abgebaut werden. Zum andern geht es um einen angestrebten arbeitsteiligen Globalisierungsprozeß der Allianz unter amerikanischer Führung. Westeuropa soll eine mit der amerikanischen Weltpolitik abgestimmte Außenpolitik betreiben, die dabei hilft, der Politik des Westens weltweit Vorteile zu ver-

<sup>32)</sup> In ähnlicher Weise fungierte das in den ersten 150 Jahren der USA so wichtige Isolationismuskonzept: vor dem Ersten Weltkrieg mußte die „Alte Welt“ mit ihren inner- und zwischenstaatlichen Unvollkommenheiten dafür herhalten, orientierender, integrierender und legitimierender Gegenpol zum nationalen und politisch-moralischen Glaubensbekenntnis zu sein. So argumentiert auch: H. Wasser, a. a. O.

<sup>33)</sup> Zum Thema „neues Selbstbewußtsein“ des Kongresses vgl. u. a.: Karl H. Kahrs, US-Außenpolitik — Präsident und Kongreß, in: Außenpolitik, H. 3/1976, S. 256ff.; Hartmut Wasser, Die Carter-Administration. Probleme einer Präsidentschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/1980, S. 13ff.

<sup>34)</sup> So auch: Jacob Schissler, US-Menschenrechtspolitik und KSZE. Innen- und außenpolitischer Entscheidungsprozeß vor der Belgrader Nachfolgekonzferenz, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 4/1980, S. 363.

<sup>35)</sup> Vgl. dazu die nach Ende der Amtszeit gemachten diesbezüglichen Aussagen Brzezinskis, z. B. in einem längeren Interview, abgedruckt in der Frankfurter Rundschau v. 23. 3. 1981.

<sup>36)</sup> Henry A. Kissinger, Central Issues of American Foreign Policy, 1968, deutsche Ausgabe: Amerikanische Außenpolitik, Gütersloh 1980, S. 91.

schaffen. Schon allein deswegen wird eine westeuropäische Definition von Europas politischer, wirtschaftlicher und militärischer Sicherheit, in der die fortgesetzte Entspannungspolitik gegenüber der UdSSR einen beachtlichen Stellenwert hat, in Washington mit einigem Mißtrauen betrachtet.

Inwieweit der sogenannte NATO-Doppelbeschluß von solchen Überlegungen mitbestimmt worden ist, läßt sich gegenwärtig kaum beantworten. Allerdings hat er, folgt man dem Kissingerschen Bedingungsgefüge, bündnispolitisch zwiespältige Effekte.

Wie insbesondere die erste Nah-Ost-Mission von Außenminister Haig deutlich gemacht hat, soll der dezidiert auf die Sowjetunion zielende Zuschnitt der US-Außenpolitik innerstaatliche, zwischenstaatliche und regionenspezifische Konflikte in der Dritten Welt mittels eindeutiger Frontstellung und daran ausgerichteten amerikanischen Gratifikationen wieder leichter steuerbar machen.

### 3. Zur Haig/Weinberger-Kontroverse

Schon die Außenpolitik Carters war für jedermann sichtbar durch organisatorische und persönliche Querelen zwischen den jeweiligen Außenministern (Vance, später Muskie) und dem Sicherheitsberater Brzezinski beeinträchtigt gewesen. Nach dem Amtsantritt Reagans gab es in den westeuropäischen Medien längere, oft ziemlich undisziplinierte Mutmaßungen über den Einfluß der Hauptakteure der neuen Außenpolitik: Haig (Außenminister), Weinberger (Verteidigungsminister), Allen (Sicherheitsberater) und Bush (Vizepräsident). Unklar scheint vor allem, worauf die uneinheitliche Darstellung der Außenpolitik beruht. Findet tatsächlich ein persönlicher Machtkampf zwischen Caspar Weinberger, Alexander Haig und Richard Allen statt, oder

ist es bloß eine taktische Finesse zum „Weichklopfen“ der widerborstigen Verbündeten?

Wenn auch vieles dafür spricht, daß dem zeitweise überehrgeizigen Außenminister Haig in den ersten Monaten nach der Amtsübernahme die Grenzen gezogen wurden, so signalisiert die irritierende Uneinheitlichkeit bei den Formulierungen der neuen amerikanischen Außenpolitik doch ein offenbar weit über das Persönliche hinausgehendes Strukturproblem des außenpolitischen Entscheidungsprozesses in den USA<sup>37)</sup>.

Ohne an dieser Stelle im einzelnen auf dieses Strukturproblem einzugehen, läßt sich als Ergebnis vielfältiger Untersuchungen doch festhalten, daß es der Administration des Pentagon nach dem Zweiten Weltkrieg gelungen ist, sich als überlegener Konkurrent des State Department zu etablieren, und daß ferner der Koordinator des 1947 gegründeten National Security Council, der Sonderberater des Präsidenten für Fragen der nationalen Sicherheit, schon deshalb eine hervorragende Stellung im außenpolitischen Entscheidungsprozeß einnimmt, weil es gerade seine Funktion ist, die weitverzweigten außenpolitischen Kompetenzen zu koordinieren.

Bei der Beurteilung der amerikanischen Außenpolitik im allgemeinen und gerade auch bei der von Präsident Reagan sollte man zwei Dinge besonders beachten:

Erstens: „Das Denken der Militärs — das militärische Denken — nimmt im amerikanischen außenpolitischen Entscheidungsprozeß einen großen Platz ein.“<sup>38)</sup>

Zweitens: Trotz mancher im Detail unterschiedlicher Aussagen und Gewichtungen ist das Team von Präsident Reagan und ganz besonders die Crew der außenpolitischen Entscheidungsträger sehr viel homogener zusammengesetzt als die Vorgänger-Administration.

## III. Zur Beurteilung der US-Weltpolitik unter Reagan

### 1. Die Ost-West-Dimension

Für eine Beurteilungsgrundlage des Zuschnitts und der Inhalte der Reaganschen Außenpolitik reichen die bislang unter funktionalen Gesichtspunkten untersuchten Hintergrundbedingungen nicht aus. Der Schlüssel zum Verständnis und zur Kritik dieser Politik läßt sich vielmehr dort finden, wo Reagan und

seine Mitarbeiter ihr Konzept selbst substantiieren, wo sie selbst das Grundverhältnis der

<sup>37)</sup> Vgl. dazu: Ernst-Otto Czempel, *Amerikanische Außenpolitik*, Stuttgart 1979, S. 70 ff.

<sup>38)</sup> Ernst-Otto Czempel, *Die Vereinigten Staaten und die Entspannung. Ideologie und Rüstung im Ost-West-Konflikt*, in: HSFK (Hrsg.), *Europäische Sicherheit und Rüstungswettlauf*, Frankfurt/M. 1979, S. 88.

gegenwärtigen Staatenwelt erkennen. Und wie man an den Selbstzeugnissen ablesen kann, gilt ihnen mit größerer Klarheit als der Carter-Administration das Ost-West-Verhältnis als die entscheidende Grundstruktur der internationalen Beziehungen<sup>39)</sup>.

Durch diese Einsicht ist die Außenpolitik der USA in einer der Wirklichkeit angemessenen Weise in die Lage versetzt, jene gemeinhin Nord-Süd-Konflikt genannten Probleme der Dritten Welt nicht mehr nur ökonomisch zu definieren, sondern eben auch als Vehikel für Aktionen der Führungsmächte oder ihrer Stellvertreter zu erkennen. Der Prozeß der Entkolonialisierung war ja immer begleitet von einem heftigen Wettbewerb der beiden Führungsmächte, der zur Sicherung ihrer Blockperipherie auch immer dringlicher geworden zu sein scheint.

Ebenso ist es realistisch zu versuchen, block-interne Beziehungsmuster nicht symmetrisch-gleichgewichtig, sondern asymmetrisch als System kooperativer Suprematie der jeweiligen Führungsmacht zu gestalten. Die Reagan-Administration strebt deshalb keinen illusionären, sich aus ökonomischen Sachgesetzmäßigkeiten angeblich herausbildenden Harmonisierungsprozeß an, vielmehr eine klar umrissene und im Blick auf den Bündniszweck anerkannte Führungs- und Hierarchiestruktur.

Was ergibt sich aus diesen Annahmen für den Katalog der Ziele in der „Ostpolitik“ der neuen amerikanischen Administration?

Das politische Verhältnis zwischen den USA und der UdSSR wird durch die jeweils vorhandenen Militärpotentiale und Einsatzdoktrinen für strategische Nuklearwaffen bestimmt. Angesichts der waffentechnologischen Entwicklung in Ost und West (Stichworte: verbesserte Zielgenauigkeit, Mehrfachsprengköpfe, herkömmliche Warnsysteme unterlaufende Flugkörper, ganz abgesehen von allem, was bereits auf den Blaupausen der Rüstungsplaner steht) ist eine Neujustierung des amerikanisch-sowjetischen Verhältnisses erforderlich geworden. Denn insgesamt kommen diese neueren Entwicklungen einer Erosion der bisher gegenseitig gesicherten Zweitschlagskapazität (MAD) gleich. Die bislang geübte SALT-Rüstungskontrollpolitik kann solchen Entwicklungen nicht mehr Herr werden.

<sup>39)</sup> Es ist hier leider nicht der Raum für einen Vergleich der außenpolitischen Konzepte Carters und Reagans. Ein solcher Vergleich würde u. U. eine Reihe wichtiger Aufschlüsse über Veränderungen der internationalen Beziehungen der Gegenwart erbringen.

Die entscheidende Frage zum Verständnis der Politik Reagans ist deshalb, warum er und seine Mitarbeiter bei im Prinzip richtiger Analyse des aufziehenden Gefahrenpotentials ihre Erkenntnis in ein globales amerikanisches Überlegenheitsstreben umsetzen, in eine Beschleunigung des Wettrüstens mit für den *first strike* tauglichen Waffensystemen, und warum sie damit — gewiß unter kräftiger Mithilfe der sowjetischen Außenpolitik, deren Handlungspotential in anderer Weise zu dramatischer Selbstfesselung drängt — notgedrungen die kooperativen Elemente des amerikanisch-sowjetischen Verhältnisses weiter abbauen<sup>40)</sup>.

Vergegenwärtigt man sich noch einmal die oben skizzierte weltpolitische Lageanalyse und insbesondere die Vorstellungen der neuen Administration zum Ost-West-Verhältnis, dann gelangt man zu der Hypothese, daß Reagan und seine Mitarbeiter wegen ihres nationalen Identitätsentwurfs in einer Art Bewußtseinsfalle sitzen. In diese Falle gerät man immer dann, wenn das antagonistische Beziehungsmuster Ost/West als derart übermächtig perzipiert wird, daß es „normalen“ politischen Verkehr auszuschließen scheint. Vor gut einem Jahrzehnt hat Dieter Senghaas für den sich aus dieser Perzeption entwickelnden Zustand den höchst unglücklichen Begriff des „Autismus“ in der internationalen Politik zu prägen versucht<sup>41)</sup>. Damit ist gemeint: Ein sich von beiden Seiten her gegenseitig ausschließender Monopolanspruch für die Definition dessen, was der Mensch und welche Lebensform ihm einzig angemessen ist, ergibt auf die Dauer eine Logik der Ausschließlichkeit, die tief in die Politik eindringt, das Verständnis für die Lage und die Lagebeurteilung des antagonistischen Gegenüber verschüttet und schließlich die Auseinandersetzung mit ihm nur noch als Null-Summen-Spiel gestattet. Jene aus der Einsicht in Notwendigkeiten geborene Entspannungspolitik (auf den Namen kommt es dabei nicht an), die ja auf einem *gemeinsamen* Interessenhorizont bei der Verhütung des Einsatzes von letztlich selbstzerstörerischen Nuklearwaffen beruht, hat unter anderem die Antagonisten in die verzwickte Situation gebracht, das eine zu tun — nämlich den Monopolanspruch in faktischer Konkur-

<sup>40)</sup> Vgl. dazu Hedley Bull, Von der Verantwortung der Weltmächte. Die Vereinigten Staaten, die Sowjetunion und die Weltordnung, in: Europa-Archiv, H. 18/1980, S. 547ff.

<sup>41)</sup> Dieter Senghaas, Abschreckung und Frieden. Studien zur Kritik organisierter Friedlosigkeit, Frankfurt/M. 1969, bes. S. 185f.

renz durchzuhalten — und das andere zu lassen — nämlich den gemeinsamen Interessenhorizont abzubauen<sup>42)</sup>.

Die Logik der Entspannung ist nicht in erster Linie ein Verstandesproblem. Sie hat auch mit Identitätsproblemen zu kämpfen; an dem nicht ausgehaltenen und verarbeiteten Gegensatz zwischen dem so unmittelbar aufeinander bezogenen WIR und den ANDEREN droht sie zu scheitern, denn das notwendige Verständnis für die mit negativer Wertung bedachte Gegenseite bringt einen in den Ruch der Identitätsaufgabe. In eine etwas geläufigere Sprache hat dieses Dilemma Bernard Willms übersetzt: „Entspannung bedeutet, daß in einem grundsätzlich hochbrisanten Spannungsverhältnis sich Notwendigkeiten zur Kooperation ergeben. Das wiederum kann nur bedeuten, daß ebenso notwendig die Situation von Entspannung ein neues, eigenes Konfliktpotential ausbildet. Voraussetzung der Entspannung kann jedenfalls nicht sein, daß der andere sich wandelt, dies muß nicht einmal auf lange Sicht ein Ergebnis sein, jedenfalls keines, von dessen Erwartbarkeit die Bereitschaft zur Entspannungspolitik abhängig ist... Einerseits muß also vom jeweiligen Selbstverständnis her der andere auch ‚anders‘ bleiben können, was das Verhältnis zu einem politischen macht. Andererseits setzt Entspannung bestimmte gemeinsame Interessen — etwa das Vermeiden des Kollisionskurses — voraus. Dies kann nur bedeuten, daß eine Entspannungspolitik eine bestimmte Art von ‚flankierenden Maßnahmen‘ notwendig macht, die von sich her eben nicht auf Entspannung gehen, sondern auf Abgrenzung... Die Notwendigkeit der Politik der Entspannung verlangt soviel Kooperation wie möglich und soviel Abgrenzung, wie in infolgedessen nötig.“<sup>43)</sup>

Das Verständnis für diese gar nicht so komplizierten Zusammenhänge ist schon während der Regierungszeit Carters zugunsten einer

<sup>42)</sup> Vgl. Wilfried von Bredow, Antagonistische Kooperation als Form der Systemkonkurrenz, in: M. Funke (Hrsg.), Friedensforschung — Entscheidungshilfe gegen Gewalt, Bonn 1975 (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 103), S. 316 ff.

<sup>43)</sup> Bernard Willms, Die Dialektik von Kooperation und Abgrenzung in der Ost-West-Entspannung, in: A. Große-Jütte, R. Jütte (Hrsg.), Entspannung ohne Frieden, Frankfurt/M. 1977, S. 146 f. Auf die Schriften dieses Autors zum Ost-West-Verhältnis, die in der politikwissenschaftlichen und politischen Diskussion nicht die ihnen zukommende Resonanz gefunden haben, soll an dieser Stelle ausdrücklich hingewiesen werden.

simplen Logik der Ausschließlichkeit weitgehend verdrängt worden, wobei die UdSSR tatkräftig mithalf<sup>44)</sup>. Die inzwischen fast überall anzutreffende Retardierung des Sicherheitsverständnisses auf die militärisch-geopolitische Dimension von Sicherheit biegt die oben begrüßte realistische Weltsicht der außenpolitischen Mitarbeiter Reagans so an einem entscheidenden Punkt ins Negative um.

## 2. Die Nord-Süd-Dimension

Auch hier können wir konstatieren, daß die neue amerikanische Administration die Verhältnisse durchaus angemessen zu analysieren weiß, unter dem Druck jener Logik der Ausschließlichkeit jedoch die wirtschaftlichen Strukturbrüche und -probleme unangemessen marginalisiert, ganz zu schweigen von den sozialen, politischen und ökonomischen Problemen der Dritten Welt, die zwar insgesamt in den Ost-West-Konflikt tief eingespannt ist, deren Probleme aber mit der einzig auf diesen Konflikt gerichteten globalen oder regionalen Sicherheitspolitik (in dem oben angedeuteten verkürzten Verständnis von Sicherheit) kaum gemildert werden können<sup>45)</sup>. Vielmehr ist zu vermuten, daß die neue Weltpolitik der USA diese Probleme, die zu einem großen Teil an die Herrschaftsstruktur der Staatenwelt gebunden sind, mittels der eingesetzten Lösungsstrategien über Rückkoppelungseffekte eher noch verschärfen wird.

Allerdings muß differenziert werden: Das kurzatmige Protestieren etwa gegen die Kürzung der Entwicklungshilfe ist schon allein deswegen ganz unangebracht, weil das bisherige System der Entwicklungshilfe *aller* westlichen Länder zu ineffektiv geblieben ist, und zwar gemessen an den Zielen der Geberländer und mehr noch an den proklamierten Zielen der Geber- und Empfängerländer. Das grundsätzliche Verhältnis zwischen der westlichen Welt und den Entwicklungsländern im Kon-

<sup>44)</sup> Vgl. u. a.: Gebhard Schweigler, Die amerikanische Entspannungspolitik. Wandel oder Kontinuität, in: Europa-Archiv, H. 22/1977, S. 791 ff.; mit wieviel Selbstgerechtigkeit sich ein Minimum an Verständnis für die Ost-West-Konstellation in der Carter-Administration verband, zeigen erschreckend eindrucksvoll Interview-Äußerungen von Brzezinski, z. B. in: Der Spiegel v. 13. 4. 1981; man darf gespannt sein, wie der sehr kompetente SU-Experte Marshall Shulman, der der Carter-Administration auch angehörte, aber wenig Gehör fand, sich über seine diesbezüglichen Erfahrungen äußern wird.

<sup>45)</sup> Vgl. Wilfried von Bredow, Rudolf H. Brocke, Einführung in die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Stuttgart 1981, bes. Teil III.

text des Weltwirtschafts- und Weltherrschaftssystems steht gegenwärtig ohnehin vor einer neuen Dimension von Problemen, so daß effektive Lösungen nur auf einem neuen Niveau zu erreichen sein werden<sup>46)</sup>.

So paradox das möglicherweise angesichts der Literatur zum Nord-Süd-Problem klingen mag (in der allerdings häufig die romantischen Helfersyndrome von Peace-Corps-Gymnasiasten in sozialwissenschaftlicher Terminologie verkleidet wieder auftauchen): Erste Voraussetzung für seine Lösung ist das von der Entspannungslogik getragene Verständnis einer antagonistischen Verklammerung der Staaten<sup>47)</sup>, aus der heraus, mit neuen Formen von Kooperation und Abgrenzung, allein ein achtbarer Verhaltenskodex der Weltführungsmächte sich entwickeln kann, der ihre jeweilige Politik gegenüber der Dritten Welt umgreift<sup>48)</sup>.

In der Tat bieten sich die im Kolonialismus deformierten gesellschaftlichen Strukturen der Länder der Dritten Welt zur verlagerten Ost-West-Auseinandersetzung, hier jetzt auch unter Einmischung anderer, nämlich militärischer Mittel, geradezu an, ohne daß allerdings die Weltführungsmächte oder ihre regionalen Stellvertreter in der Lage wären, die inneren oder regionalen Konflikte dieser Länder vollständig nach ihrem Perzeptionsmuster zu gestalten. Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen ist jedenfalls eine periphere Blockstabilisierung weder für die UdSSR noch für die USA möglich. Die jüngsten Schwierigkeiten in dieser Hinsicht demonstrieren — im Einzelfall unterschiedlich gelagert — Afghanistan und El Salvador.

### 3. Die atlantische Dimension

Unsere These ist: Gelingt ein zwischen den Polen Kooperation und Abgrenzung feingliedrig ausbalancierter Verhaltenskodex für das

<sup>46)</sup> Vgl. dazu erste vorsichtige Richtungsanzeigen in unserem in Anm 45 genannten Buch, S. 216ff.

<sup>47)</sup> Leider ist hier nicht der Platz, das weltpolitische Perzeptionsmuster der Sowjetunion zu skizzieren. Vgl. dazu etwa den Rechenschaftsbericht Breschnews auf dem 26. Parteitag der KPdSU, auszugsweise abgedruckt in: Europa-Archiv, H. 8/1981, S. D 208ff.; Gerhard Wettig, Die Sowjets und die europäische Problematik, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 4/1980, S. 346ff.; ferner das wegen seiner Unübersichtlichkeit etwas mühsam zu verwendende Buch von Georgij A. Arbatow, Der sowjetische Standpunkt. Über die Westpolitik der UdSSR, München 1981.

<sup>48)</sup> Diese Einsicht versucht die Reagan-Administration, wenn auch vielleicht nicht immer eindeutig gegen, der sowjetischen Führung zu signalisieren.

Ost-West-Verhältnis nicht, werden den westlichen industriellen Kernländern über die dann eingefrorenen Strukturen und den daraus resultierenden, beschleunigt ausbrechenden Hunger- und sonstigen Katastrophen in der Dritten Welt auch innere Loyalitätsprobleme erwachsen, in deren Verlauf das, was heute die westliche Identität ausmacht und ihr Wertkonsens genannt werden könnte, zu Bruch gehen kann. Die dann wirklich *neue*, nämlich globale Frage dürfte vermutlich zu einem affektiv motivierenden Kernteil der Handlungsideologie einer außerparlamentarischen und antibürgerlichen (nicht aber unbedingt sozialistischen) Opposition werden, die durch keinen traditionellen Diskussions- und Integrationsprozeß mehr aufgefangen werden kann, weil sie in ihrer Grundstruktur eher eine soziale und weniger eine politische Bewegung sein wird<sup>49)</sup>.

Zynisch formuliert: Wie viele Millionen Hungertote hält das westliche Moral- oder Wertsystem aus, ohne an der Mitverantwortlichkeit daran zu zerbrechen?

Die Lagebeurteilung der Reagan-Administration bezüglich Westeuropa ist an folgenden Punkten unbestreitbar richtig:

— Die Industrieländer Westeuropas sind in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung tiefer als die USA eingebunden und dementsprechend anfälliger für strukturelle Krisen der Weltwirtschaft<sup>50)</sup>.

— Europa besitzt die größte konventionelle und nukleare Militärdichte, so daß Entwicklung und Dislozierung neuer Waffentechnologien eine unmittelbare militärische Gefährdung bedeuten<sup>51)</sup>.

— Die Bundesrepublik Deutschland zählt zwar zu den ökonomisch gewichtigsten und zu den militärisch stärksten Ländern, ist jedoch zugleich dasjenige Land, das militärische und außenwirtschaftliche Konflikte und Gefährdungen am wenigsten kompensieren kann,

<sup>49)</sup> Der Begriff „soziale Bewegung“ wird hier verstanden als eine vorhandene, soziale Strukturen, die für Krisen verantwortlich gemacht werden, bloß negierende Kraft, im Sinne von: Otthein Rammstedt, Soziale Bewegung, Frankfurt/M. 1978.

<sup>50)</sup> Vgl. als erste Information den Überblicksartikel von Folker Fröbel, Zur gegenwärtigen Entwicklung der Weltwirtschaft, in: Starnberger Studien 4 — Strukturveränderungen in der kapitalistischen Weltwirtschaft, Frankfurt/M. 1980, S. 9ff.

<sup>51)</sup> Das verbreitete Argument, wonach es gleichgültig sei, ob beide Seiten die einfache oder dreifache oder n-fache overkill-capacity aufbauen, ist in dieser Form, wie wohl verständlich, naiv. Zu den Zahlen siehe: SIPRI (Hrsg.), Rüstung und Abrüstung im Atomzeitalter, Reinbek 1980, 3. Aufl.

und zwar wegen ihrer relativ hohen Abhängigkeit von der Weltwirtschaft, wegen ihrer Grenzlage zum Ostblock mit dem neuralgischen Punkt Berlin samt der Zufahrtswege dorthin und schließlich wegen ihrer Rolle als des größten Gastlandes von US-Streitkräften außerhalb des nordamerikanischen Kontinents.

So richtig deshalb der Satz von Alexander Haig ist, wonach „die ganze Welt“ Angelegenheit der NATO sei, so problematisch ist daran, daß ein zweiter Satz mit dem Inhalt fehlt, daß es sich die Westeuropäer gerade wegen ihrer ökonomischen und militärischen Autonomiegrenzen eben nicht angelegen sein lassen können, für sie ungünstige Entwicklungen in anderen Regionen mit den Mitteln interventionistischer Politik lösen zu wollen<sup>52</sup>). Weltpolitisch kann Westeuropa nur *Verhandlungsmacht* einsetzen, und auch das nicht ungeschmälert, sofern es nicht bereit ist, Kompromisse und Strukturveränderungen in anderen Regionen hinzunehmen, auch wenn sie europäische Verhältnisse selbst betreffen<sup>53</sup>).

Die Aussage von Haig ist auch mit der Struktur der NATO in Beziehung zu setzen. Die NATO ist keine supranationale Organisation, sondern ein Bündnis herkömmlicher Art, dem trotz aller Beteuerungen im Vertrag über Zielsetzungen und Zusammenarbeit nach wie vor ein solider politisch-institutioneller Rahmen fehlt. Die von Reagan offenbar beabsichtigte Aufteilung der Mitgliedsländer nach Sonderrollen im amerikanischen Globalkonzept und das Führen bilateraler Verhandlungen außerhalb der mit den NATO-Gremien gebotenen Foren drohen die angeborene Strukturschwäche des Bündnisses zu aktualisieren.

Bei der Dislozierung der nuklearen Mittelstreckenwaffen in Westeuropa und vornehmlich in der Bundesrepublik Deutschland, wie sie der derzeit von Teilen der Öffentlichkeit diskutierte NATO-Doppelbeschluß vom Dezember 1979 vorsieht, droht eine weitere Konfliktlinie der Allianz aus der mühsam gehaltenen Latenz zu geraten, die sich aus der Differenz zwischen geopolitisch motivierter Verteidigungsplanung (mit starken bündnispoliti-

schen Integrationsmotiven) und der nach militärischen Gesichtspunkten eigentlich primär sinnvollen Verteidigungsplanung ergibt<sup>54</sup>). Die politische Brisanz einer solchen Entwicklung liegt, worauf Alfred Mechttersheimer hingewiesen hat, in der rationalen und nicht mehr nur weltanschaulichen Kritik an der NATO-Sicherheitspolitik, die sich also z. B. in der Bundesrepublik nicht mehr auf die traditionellen Minderheitspositionen wird beschränken lassen<sup>55</sup>).

Die in diesem Zusammenhang allerdings häufig empfohlene partielle Abkoppelung Westeuropas von der Sicherheitspolitik der USA würde, ganz vorsichtig ausgedrückt, einer inneren Krise der atlantischen Welt von ungeahnten Ausmaßen gleichkommen. Da jedes westeuropäische Land für sich allein zu schwach ist (und die Bundesrepublik unter ihnen zugleich das stärkste und in gewissem Sinne das schwächste), bleibt ohne Zweifel nur der allerdings intellektuell wenig herausfordernde und bekanntlich sehr dornenvolle Weg verstärkter westeuropäischer Kooperation, und zwar mit dem Ziel, Allianzerschütterungen durch das Beharren auf westeuropäischen Sicherheitsinteressen zuvorzukommen.

Insbesondere die Bundesrepublik ist auf westeuropäische Anwaltschaft dringend angewiesen. Auch hier muß allerdings gleich hinzugefügt werden, daß ein lautstarker Alarmismus Fehl am Platze ist. Die Gefahr besteht gegenwärtig mehr darin, daß sich die Politik Westeuropas als unfähig erweist, existentielle Probleme ohne Verzerrungen und Verzeichnungen überhaupt zu definieren, darüber einen tragfähigen nationalen und regionalen Konsensus herzustellen und das Sicherheitskonzept der Allianz in einem fairen Verhandlungsprozeß mit den USA den gewandelten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen anzupassen.

Wer heute, aus welchen Gründen auch immer, politische Diskussionen durch das Menetekel des Antiamerikanismus zu unterdrücken oder zu steuern versucht, bekommt diesen, falls er sich durchsetzt, etwas später als Quittung. Hier scheinen, was die Bundesrepublik betrifft, beachtliche Einschätzungs- und Handlungsdefizite der Führungen beider Regie-

<sup>52</sup>) Über das breite Spektrum interventionistischer Politikmittel vgl.: Hans Günther Brauch, Sozialwissenschaftliche Interventionsbegriffe und externe Einwirkungsphänomene im Bereich der internationalen Beziehungen, in: B. Simma, E. Blenk-Knocke (Hrsg.), Zwischen Intervention und Zusammenarbeit. Interdisziplinäre Arbeitsergebnisse zu Grundfragen der KSZE, Berlin 1979, S. 55ff.

<sup>53</sup>) Ansätze dazu bietet die westeuropäische Namibia-Politik.

<sup>54</sup>) Vgl. Wilfried von Bredow, Die Zukunft der Entspannung, Köln, 1979, darin bes. das Kapitel „Militärische Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland“, S. 109ff.

<sup>55</sup>) Alfred Mechttersheimer, Statt Treuebekenntnis zum Bündnis Emanzipation von den USA, in: Frankfurter Rundschau v. 10. 3. 1981.

rungsparteien schwer von der Hand zu weisen zu sein. Und wer meint, die neokonservative Welt der Reagan-Administration lasse einen fairen Aushandlungsprozeß aus national-egoistischen Gründen nicht zu, verkennt völlig die Struktur außenpolitischer Entscheidungsprozesse in den USA. Die Nicht-Existenz europäischer pressure groups in den USA, die, nebenbei bemerkt, in einer Demokratie ja nur dann anrühlich sind, wenn sie sich gesetzwidriger Mittel bedienen, läßt darauf schließen, daß solches Verkennen allerdings weit verbreitet ist.

#### 4. Die deutsch-amerikanische Dimension

In der Literatur zu den deutsch-amerikanischen Beziehungen<sup>56)</sup> wird zumeist ihre Verflechtung mit der weltpolitischen Lage der USA sowie mit dem Zustand der Ost-West-Beziehungen als hervorstechendes Merkmal angesehen. Es ist deshalb nicht nur der bundesdeutschen Politik zuzurechnen, wenn die Außenansicht dieser ungleichen Partnerschaft im Gefolge der westdeutschen Ostpolitik, dem amerikanischen Vietnam-Debakel, Watergate sowie der weltwirtschaftlichen Strukturverschiebungen, um nur die wichtigsten Stichworte zu nennen, sich erheblich verändert hat. Zur Zeit der Präsidenten Ford und Carter zeigte sich das westdeutsche Selbstbewußtsein im Umgang mit den USA auf einer zuweilen sogar ans Peinliche grenzenden Höhe<sup>57)</sup>.

Das Politikkonzept der Reagan-Administration weist solche verhaltenen Großmachtattitüden wieder in ihre angestammten Grenzen. Zugleich aber verbaut es mit der Eingliederung der Bundesrepublik in die eigene Weltpolitik (und vor dem Hintergrund weltwirtschaftlicher Probleme, die spätestens seit dem zweiten Ölpreisschock 1979/80 innenpolitisch durchschlagen) der Bundesregierung in Bonn jenen bequemen, aber immer schon illusionären Rückzug in eine vormalige Idylle. Die Außenpolitik der Bundesrepublik läßt sich nicht mehr auf der fiktiven Grundlage eines

weltpolitischen Zwergdaseins mit wirtschaftlichen Riesenkräften gestalten. So heißen die Forderungen heute denn auch: „Bonn muß sich stellen“, muß „den Kopf aus dem Sand ziehen“ und seine „beträchtlichen außereuropäischen Interessen“, die „nicht weltumspannend, aber weltweit“, nicht „nur wirtschaftlich, sondern auch politisch“ sind, im westeuropäischen Kontext artikulieren und durchsetzen<sup>58)</sup>.

Der Zwang zur Formulierung eines weltpolitisch adäquaten Selbstinteresses ist im Grunde heilsam und deshalb begrüßenswert. Indes kann er auch in eine falsche Richtung wirken. Die in der Logik der Ausschließlichkeit formulierte amerikanische Weltpolitik läßt sich nämlich im durch die Existenz der „deutschen Frage“ strukturell defizitären Bereich des (west)deutschen Nationalinteresses und gesellschaftlicher Identität emotional auf und produziert eine ‚Optik nationalstaatlicher Ohnmacht‘ gegenüber den USA, welche die Bundesrepublik — über das Faktum ihrer speziellen regionalen und globalen, politischen und ökonomischen Verflochtenheit hinaus — als bloßen Spielball fremder Interessen und Mächte erscheinen läßt.

Nun ist das nicht ausschließlich ein Reflex auf amerikanische bündnispolitische Forderungen. Die an der Krise des Weltmarktes mit redlichen ordnungspolitischen, natürlich unzureichenden wirtschaftspolitischen Instrumenten und Theorien laborierende Bonner Politik sucht sich durch die auch innen-, koalitions- und parteipolitisch motivierten Warnungen vor Antiamerikanismus den Rücken für den eingeebneten politischen Spielraum freizuhalten. Sie gibt damit aber — ohne Not, wie Umfrageergebnisse erweisen — von sich aus das Stichwort für eine verquere Lageanalyse des Landes, in der die eigenen innenpolitischen Probleme auf allzu simple Weise an das asymmetrische Kooperationsmuster der deutsch-amerikanischen Beziehungen sowie des Ost-West-Konflikts gebunden werden können.

Anstatt die mit der im übrigen seit langem absehbaren sowjetischen Dislozierung von Raketen des Typs SS 20 beginnende öffentliche allianz- und sicherheitspolitische Debatte dazu zu nutzen, die spätestens seit der nur halbherzig betriebenen Umstellung von der Abschreckungsdoktrin der massiven nuklearen Vergeltung zur Strategie der abgestuften Reaktionsfähigkeit überfälligen Schwachstellen der

<sup>56)</sup> Vgl. R. Morgan, Washington und Bonn. Deutsch-amerikanische Beziehungen seit dem Zweiten Weltkrieg, München 1975; U. Nerlich, Washington und Bonn: Entwicklungsstrukturen im deutsch-amerikanischen Verhältnis, in: K. Kaiser, H. P. Schwarz (Hrsg.), Amerika und Westeuropa, Stuttgart 1977.

<sup>57)</sup> Vgl. P. J. Katzenstein, Die Stellung der Bundesrepublik Deutschland in der amerikanischen Außenpolitik, in: Europa-Archiv, H. 11/1976, S. 347 ff., mit trefflichen Charakterisierungen des ‚neuen‘ deutschen Selbstbewußtseins.

<sup>58)</sup> Ernst-Otto Czempiel, Weder Zwerg noch Riese, in: Frankfurter Rundschau v. 19. 5. 1981.

NATO-Doktrin aufzuarbeiten<sup>59)</sup> und damit die komplexen und notwendig mit Angst besetzten Zusammenhänge zwischen atomarer Bestandsbedrohung, Bündnispolitik, Rüstungskontrollproblemen und -dilemmata bekannt zu machen und mithin die Sicherheitspolitik neu zu justieren und zu legitimieren, wird diese Diskussion mit einer politisch sehr problematischen Aktualisierung überlieferter Feindbilder abgewürgt. Dies gelingt nicht, weil es zudem noch dilettantisch passiert; statt dessen wird eine argumentativ schwächliche, zuweilen ganz absurde Vorstellungen pflegende, eben halbseitig „abgewürgte“ Friedensbewegung produziert, deren emotionale Integrität jedoch durch die Art und Weise ihrer Behandlung durch die etablierten Mitwirkungsinstitutionen der politischen Willensbildung eher noch verstärkt werden dürfte.

Was zunächst eine bloß militärstrategisch-militärtechnische Frage nach der angemessensten Antwort auf die östliche Raketenbedrohung beim Scheitern der „eurostrategischen Abrüstung“ war, wächst sich in der deutsch-amerikanischen Politik Kombination zu einem hochbrisanten allianz- und innenpolitischen Grundsatzproblem aus. Denn man kann mit von Weizsäcker<sup>60)</sup> davon ausgehen, daß die landgestützten neuen amerikanischen Mittelstreckenraketen in weit größerem Maße als heute Ängste in der Bevölkerung hervorrufen werden.

Wichtige Elemente der neuen amerikanischen Außenpolitik in Verbindung mit der geborenen Strukturschwäche der Atlantischen Allianz, der Stagnation der westeuropäischen Integration und den gegenwärtigen Schwierigkeiten westdeutscher Politik drohen uns vor falsche Alternativen zu führen: entweder westdeutsche Bündnistreue gegenüber den USA oder Sicherheitsbedarfsdeckung für die Bevölkerung.

Aus diesem Dilemma ist nur gemeinsam in einem allianzpolitischen „fair deal“ herauszu-

<sup>59)</sup> Vgl. dazu das hervorragende Buch von K.-P. Stratmann, NATO-Strategie in der Krise?, Baden-Baden 1981.

<sup>60)</sup> C. F. von Weizsäcker, Die neuen Raketen gehören auf See. Gefahren der Rüstung in den achtziger Jahren, in: Die Zeit v. 22. 5. 1981.

kommen. Verfestigt sich dagegen der von den Antiamerikanismus-Warnungen schon fast bestätigte Eindruck, die USA nutzten ihre landgestützten eurostrategischen Waffen zur politischen Disziplinierung der Westeuropäer<sup>61)</sup>, dann steht als scheinbarer Ausweg ein bereits formulierter, gegenwärtig noch in extremer Minderheitenposition befindlicher „neuer“ Nationalismus von links und (mehr noch, natürlich) von rechts parat<sup>62)</sup>. Dieser „neue“ Nationalismus operiert hinter der Dekkung der verfassungspolitisch gebotenen Wiedervereinigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker, spekuliert international auf die politischen und ökonomischen Krisen des Ost- wie des Westblocks und national auf die platzgreifenden Delegitimierungs-Wellen der parlamentarischen Demokratie. Er beschwört geschickt einen den beiden deutschen Staaten aufgezwungenen Kolonialstatus und zielt sowohl mit einer gesamtdeutschen und einer borniert nationalstaatlichen Interessensrhetorik auf eine europäische und globale Veränderung des Status quo.

Ein solcher zugleich antirussischer und anti-amerikanischer deutschnationaler Revisionismus besetzt den angesichts der drohenden Probleme gewachsenen Selbstverständigungsbedarf der Gesellschaft mit anachronistischen Inhalten, weil er mit halbweisen und halbgarren Problemanalysen der heutigen Welt die Zukunftsängste der Bürger auf einen hoffnungslos verqueren Begriff bringt.

Jenes Klima des Alarmismus, das heute die Diskussion der internationalen Politik des Westens beherrscht, könnte schon auf mittlere Dauer die deutsch-amerikanischen Beziehungen und die atlantischen Beziehungen von innen her vergiften. Es ist höchste Zeit für Rationalität, Abgewogenheit, Berechenbarkeit und die Überwindung der Logik der Ausschließlichkeit.

<sup>61)</sup> So, kaum verschlüsselt, C. F. Weizsäcker, a. a. O.

<sup>62)</sup> Von rechts nach links: H.-D. Sander, Der nationale Imperativ, Krefeld 1980; Herderbücherei INITIATIVE 39: Was ist deutsch?, München 1980; H. Eichberg, Balkanisierung für Jedermann?, in: Befreiung, H. 19/20 — 1980, S. 46ff.; H. Ammon, P. Brandt, Wege zur Lösung der ‚Deutschen Frage‘, in: Befreiung, H. 21/1981, S. 38ff.

## Amerikanische Außenpolitik am Scheideweg

Der vorliegende Aufsatz stellt die deutsche Fassung eines Beitrages dar, der gegen Ende des Jahres in einem sich mit Problemen der amerikanischen Außenpolitik befassenden Band (*Foreign Policy Goals of the United States: Do We Need to Change Them?*, hrsg. von George Schwab) in Amerika erscheinen wird. Mein Kapitel wird dort den Titel „U. S. Foreign Policy at the Crossroads“ tragen. Ich habe den Text im wesentlichen unverändert gelassen, obwohl er bereits vor dem Amtsantritt Reagans und seiner neuen Mannschaft abgeschlossen war. Ich habe darauf verzichtet, dort, wo die neue Außenpolitik der Vereinigten Staaten von meinen Interpretationen und Vorschlägen abweicht, jedes Mal besonders auf die Diskrepanzen hinzuweisen. Der deutsche Leser wird selber herausfinden, daß die außenpolitische Einstellung des Reagan-Haig-Teams fast überall auf das Gegenteil des hier Vorgetragenen und Vorgeschlagenen hinausläuft. Insbesondere sind die Einschätzungen der derzeitigen amerikanischen Entscheidungsträger einem Weltbild diametral entgegengesetzt, das nach meinem Dafürhalten für die Lösung der immer dringlicher werdenden globalen Probleme Voraussetzung ist. (So hat die Regierung Reagan z. B. damit begonnen, die ohnehin viel zu geringe amerikanische Entwicklungshilfe radikal herunterzusetzen, während das Verteidigungsbudget in den nächsten Jahren um Hunderte Milliarden Dollars aufgestockt werden wird.) Diese Probleme haben in einem noch von Carter angeforderten Bericht einschlägiger Regierungsstellen ihren Niederschlag gefunden (*The Global 2000 Report to the President*, vorgelegt vom State Department und dem Council on Environmental Quality, Deutsche Ausgabe: *Global 2000 — Der Bericht an den Präsidenten*, Frankfurt, 1980). Der Bericht macht in dürren Worten klar, was getan werden muß, um das Überleben der Menschheit zu sichern. Es sieht gegenwärtig nicht so aus, als würde Präsident Reagan die Forderungen dieses Berichts zur Grundlage seiner Außenpolitik machen.

### I.

Es scheint, als stünden wir immer wieder am Scheideweg. Seit die USA aus dem Zweiten

Weltkrieg als eine von zwei Supermächten hervorgegangen ist, hat es unter Beobachtern und Praktikern der amerikanischen Außenpolitik immer wieder „große Debatten“ über Wege und Ziele dieser Außenpolitik gegeben. Aber wie so oft in der Welt des Handelns entscheidet der Standpunkt des Betrachters die Frage nach dem entscheidenden Wendepunkt. Es hängt von der Wahrnehmung ab, davon, wie man die Welt sieht. Seit 1945 hat es kaum eine Zeit gegeben in der nicht das Militär (auf beiden Seiten) und die Militaristen eine „akute Gefahr“<sup>1)</sup> gewittert hätten, so wie gerade jetzt bei uns angesichts des angeblichen Schwindens von Amerikas Macht und Einfluß in der Welt. „Kalte Krieger“ behaupten, Amerika sei im Niedergang begriffen und müsse seine Weltgeltung wieder erlangen. Bei ihrer „großen Debatte“ geht es um Waffen, vor allem um Kernwaffen, geht es darum, den Sowjets aus einer Position der Stärke zu begegnen; an diesem Punkt streiten sie sich mit denen, die Gleichgewicht, Zurückhaltung und Entspannung betonen.

Ich werde auf dieses Problem an geeigneter Stelle zu sprechen kommen, aber ich werde es mit einem anderen, übergreifenden Problem verbinden; ich bin der Meinung, daß die augenblickliche Malaise der Weltlage weniger mit den traditionellen Problemen von Macht und Sicherheit konkurrierender Nationalstaaten zusammenhängt, als vielmehr Ausdruck eines tiefergehenden Dilemmas ist. Seit Beginn des Atomzeitalters steht etwas viel Grundlegenderes auf dem Spiel als die Sicherheit einer einzelnen Nation: die Zukunft der Menschheit. Zwar ist das Wissen um die neue Macht der Menschen, sich in einem alles vernichtenden Krieg selbst zu zerstören, seit Hiroshima Teil unseres Weltbilds, aber wir haben es versäumt, die radikale Folgerung aus dieser Situation zu ziehen und deshalb an eini-

<sup>1)</sup> Der Ausdruck („present danger“) spielt an auf eine der im letzten Jahrzehnt ins Kraut geschossenen Pressionsgruppen auf dem Gebiet der außenpolitischen Meinungsbildung, an deren Entstehung und Propagandatätigkeit immer mehr „neo-konservative“ Akademiker und andere Intellektuelle beteiligt sind; hier das „Committee on the Present Danger“ (s. hierzu: Ernst-Otto Czempel, *Amerikanische Außenpolitik*, Stuttgart 1979, S. 44 ff.)

gen wirklichen Wendepunkten die falschen Entscheidungen getroffen: Zuerst sofort nach Hiroshima, dann bei der Entscheidung über die Wasserstoffbombe, und so weiter — Entscheidungen von größter Tragweite, weil in Anbetracht der neuen Kriegswaffen eine fundamentale Veränderung der Weltlage eingetreten war. Der Weg, den wir beschritten haben, hat zur bipolaren Machtkonzentration geführt, zur Ost-West-Konfrontation, zu einer immer wahnwitzigeren Spirale des Wettrüstens, kurz, zu einem tödlichen Konflikt, der die Gefahr der gegenseitigen, wenn nicht globalen Vernichtung in sich birgt.

Die nukleare Bedrohung jedoch ist nur die augenfälligste in einer Reihe globaler Bedrohungen. Das Überleben des Menschen wird auch durch einige scheinbar weniger drastische Entwicklungen gefährdet, die erst allmählich deutlich werden. Diese hängen zusammen mit der großen wissenschaftlich-technischen Revolution des modernen Zeitalters und deren Einfluß auf Bevölkerung, Ressourcen und Umwelt. Die technische Revolution hat eine Bevölkerungsexplosion verursacht; dieses Wachstum beschleunigt sich in den meisten Teilen der Welt noch immer und wird so zur Probe für die Belastbarkeit eines begrenzten Planeten. Zusätzliche Milliarden von Menschen brauchen entsprechend mehr Nahrung, Energie und andere natürliche Rohstoffe. Die Kapazität der Erde, die elementaren Bedürfnisse an Nahrung, Wohnung, Arbeit und Erziehung zu befriedigen, steht aber schon heute in Frage, ganz zu schweigen von den Annehmlichkeiten des Lebens. Man erschöpft nicht erneuerbare Rohstoffe und gefährdet dabei die Biosphäre, diese zerbrechliche und verletzte Einheit von Land, Meer und Atmosphäre, durch Überlastung und Verschmutzung. Die Erde droht unbewohnbar zu werden.

Zusammen mit der nuklearen Bedrohung stellt uns diese dreifache Gefahr der demographischen, ökonomischen und ökologischen Katastrophe vor das Problem des physischen Überlebens des Menschen. Wenn Existenzhaltung die Grundlage aller nationalen Interessen ist, müssen nun auch die stärksten und reichsten Nationen ihre Politik an der Sicherung unseres Überlebens ausrichten. Ich behaupte, daß der traditionelle politische Realismus seinen Wirklichkeitsgehalt verliert, wenn er nicht erkennt, daß das nationale Interesse jetzt mit den Überlebensinteressen aller zusammenfallen muß.

Wir Menschen sind zu einer bedrohten Gattung geworden, und wo die Zukunft der Gat-

tung auf dem Spiele steht, liegt die Alternative nicht so sehr zwischen Links und Rechts, Falken und Tauben, Kalten Kriegern und Entspannungspolitikern, sondern zwischen provinziellen und globalen Einstellungen und Lösungsansätzen.

Hans Jonas definiert in seinem jüngsten Buch über die Ethik der Verantwortung den neuen Imperativ für den handelnden Menschen folgendermaßen: „Handle so, daß die Wirkungen Deiner Handlung nicht zerstörerisch sind für die künftige Möglichkeit solchen Lebens.“<sup>2)</sup> Dies ist ein ungewohntes Gebot für den Staatsmann, der immer nur mit der unmittelbaren Sicherung der Interessen seiner politischen Einheit beschäftigt war, weil die Existenz einer Zukunft für ihn selbstverständlich war. Von jetzt an muß er auch als Treuhänder der Menschheit und ihres Erbes handeln. Außenpolitik muß sicherstellen, daß es überhaupt eine Zukunft gibt, und muß deshalb den Fragen, die die Zukunft betreffen, Priorität einräumen.

## II.

Was würde eine unter diesen Vorzeichen gestaltete Neuorientierung für die amerikanische Außenpolitik bedeuten? Neue Ziele nehmen nur auf der Basis eines klaren Bildes von der Welt, in der diese Politik handeln muß, Gestalt an. Ich kann im Rahmen dieses Beitrages nur die wichtigsten Bedingungen aufzählen:

Die Weltbevölkerung wächst noch immer exponentiell. Das wird häufig übersehen oder heruntergespielt, da in einigen Industrieländern das Bevölkerungswachstum gegen Null geht und man in einigen Entwicklungsländern Versuche zur Familienplanung gestartet hat. Aber für jenen Teil der Welt, in dem die meisten Menschen leben, für die Dritte Welt, gilt das Gegenteil.

Und der „Drive“ ist so stark, daß, selbst wenn alle oder die meisten jetzt radikal mit Geburtenkontrolle beginnen würden, ein Abflachen der Kurve erst in einigen Jahrzehnten zu erwarten wäre. Das Bewußtsein dieses grundlegenden Phänomens ist für Politik und Politiker von allergrößter Wichtigkeit.

Entscheidend aber ist, daß in der sogenannten Dritten Welt etwas noch nicht zustande gekommen ist, was in den alten Industrieländern geschehen ist, wo die Industrialisierung einer

<sup>2)</sup> Hans Jonas, *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt 1979, S. 36.

steigenden Zahl von Menschen bessere Lebensbedingungen geschaffen hat, als je zuvor. Was ist nun das Wesentliche an der falschen bzw. pathologischen Entwicklung in der Dritten Welt? Ungeachtet ihrer geographischen, kulturellen, politischen und anderen Unterschiede zeigen diese Länder fast alle das Bild von Gesellschaften, in denen ein kleiner städtischer und modernisierter Sektor — Geschäftsleute, Landbesitzer, Militärs und Politiker —, der einen schnell wachsenden Lebensstandard genießt, der riesigen Mehrheit einer völlig verarmten Bevölkerung gegenübersteht — Landbevölkerung hauptsächlich, deren bißchen Land, falls sie überhaupt welches besitzt, nur zum Hungern reicht. Viele davon ziehen deshalb in die Metropolen, wo sie, weil sie keine Arbeit finden, mit den Scharen ihrer Nachkommen in Slums leben, in Elendsvierteln, in denen selbst die kleinsten Annehmlichkeiten des Lebens fehlen. Aus einem Artikel der New York Times: „Abidjan (die Hauptstadt der Elfenbeinküste) ist eine glitzernde Stadt von Wolkenkratzern aus Glas und Stahl, umgeben von Armenvierteln aus Blech und Pappe.“<sup>3)</sup>

Das wiederholt sich überall, von Mexiko-City (dessen Einwohnerzahl für das Jahr 2000 auf dreißig Millionen geschätzt wird) bis Kairo, von Kalkutta bis Djakarta; die Reihe läßt sich fortsetzen. Sogar die weiterentwickelten Länder wie Brasilien oder Südkorea zeigen diese Ungleichheiten.

Da sie hauptsächlich kapitalintensive Technologien einführt, kommt die Industrialisierung nur dem modernen ökonomischen Sektor zugute und schafft wenig neue Arbeitsplätze: Investitionen filtern nicht nach unten durch. Diese Entwicklung kennzeichnet alle sich im Modernisierungsprozeß befindlichen Länder. Es werden kaum Technologien eingeführt, die arbeitsintensiv sind und wenig Kapital erfordern. Man legt keine Bewässerungsanlagen auf dem Lande an, sondern betreibt statt dessen in vielen Ländern die Einführung oder Fortsetzung landwirtschaftlicher Produktion für den Export oder für „gehobene Ansprüche“, so daß Grundnahrungsmittel eingeführt werden müssen. Systeme, die bei ungünstigen Terms of Trade auf den Export eines einzigen

<sup>3)</sup> New York Times vom 26. Mai 1980. Oder, stellvertretend für viele, siehe die Kolumne von John B. Oakes, der einen Bericht über die Marcos-Diktatur folgendermaßen beginnt: „Manila, — mitten in dieser Stadt blitzblanker neuer Bürogebäude schmutzige Wellblech-Slums mit einer Million illegaler Bewohner...“ (New York Times vom 4. Juli 1980).

Erzeugnisses spezialisiert sind, tragen zur weiteren Verarmung der Massen bei<sup>4)</sup>.

Selbst die Ölstaaten oder andere Länder mit reichen Ressourcen pflegen gewöhnlich den Lebensstil westlicher Eliten und/oder schaffen sich ultramoderne Waffensysteme an und einen Polizeiapparat, um die verelendeten Massen zu kontrollieren, statt ihren Reichtum für wirkliche Entwicklung (Landwirtschaft, Infrastruktur etc.) zu nutzen. Sie versäumen es, jene Infrastruktur der Selbstversorgung aufzubauen (breitgefächerte landwirtschaftliche Produktion, Transportsysteme, Schulen usw.), die die älteren Industrienationen in die Lage versetzte, ihre eigenen integrierten sozio-ökonomischen Systeme zu entwickeln. Statt dessen sind die Nord-Süd-Beziehungen durch ein System charakterisiert, in dem Handel und Investitionen der westlichen Welt — besonders ihrer multinationalen Unternehmen, die investieren, um schnelle Gewinne zu erzielen — in einen kleinen Teil der Dritten Welt eindringen, um dort, Hand in Hand mit einer kleinen Oberschicht, ein ökonomisches System zu errichten, von dem der größte Teil der Bevölkerung ausgeschlossen ist, so daß der effektive Binnenmarkt nur fünf bis 15 Prozent der Bevölkerung umfaßt. Kurz gesagt: ein System fehlgeleiteter Investitionen, falscher Produktion und ungleicher und ungerechter Verteilung.

### III.

Warum sollte sich amerikanische Politik mit solchen Bedingungen befassen? Arme hat es schließlich schon immer gegeben. Können wir nicht im schlimmsten Falle Almosen geben, um die Hungernden in Bangladesh oder Kambodscha oder der Sahel-Zone zu speisen? Oder eine begrenzte Zahl der Unterprivilegierten dieser Welt als Flüchtlinge oder Einwanderer in unser Land lassen? Aber es reicht nicht, da und dort eine Hungersnot zu lindern. In einer Welt, in der bereits heute eine halbe Milliarde Menschen in einem Zustand lebt, den man „absolute Armut“ nennt (d. h. unter dem Existenzminimum an Nahrung, Kleidung und Behausung), helfen Almosen allein gar nichts. Man muß sich das Grundproblem vor Augen halten: Die Zahl dieser Menschen steigt rapide. Das bedeutet unter anderem wachsenden Bevölkerungsdruck auf die reichen Länder: amerikani-

<sup>4)</sup> Eine knappe Zusammenstellung der wichtigsten Entwicklungen bei A. L. Valdez, *The Global Bracero Problem*, in: *Proceedings of the 73rd Annual Meeting, American Society of International Law*, Washington 1979, S. 119 ff. (123/24).

sche Interessen sind direkt betroffen, wenn Millionen illegaler Einwanderer die USA überschwemmen. Wie sollen wir es bewältigen, wenn weitere Millionen aus aller Welt zu Lande, zu Wasser und sogar mit dem Flugzeug in die Enklaven des Wohlstands hereinbrechen? Man kann mit Sicherheit voraussagen, daß dies eines der „drückendsten“ Problem der Außenpolitik der Industriestaaten in naher Zukunft sein wird<sup>5)</sup>. Selbstverständlich muß diese Flut aufgehalten werden. Aber wie? Nur dadurch, denke ich, daß die USA und die anderen Industriestaaten alles in ihrer Macht Stehende tun, damit die überbevölkerten Staaten einer größeren Zahl von Menschen Überlebensmöglichkeiten bieten und gleichzeitig effektive Bevölkerungspolitik betreiben können. Dasselbe gilt für die anderen globalen Probleme. Beispiele:

*Ressourcen:* Die drohende Erschöpfung nicht erneuerbarer Rohstoffe — wie z. B. Öl — stellt uns dringend vor die Frage einer gerechteren Verteilung. Es sieht so aus, als könnte die Dritte Welt die Lebensbedingungen für eine steigende Zahl von Menschen nur dadurch verbessern; daß mehr Energie bereitgestellt wird für Düngemittel, Bewässerungsanlagen, Elektrifizierung und Straßenbau auf dem Lande, weniger kapitalintensive Industrien usw. Aber anstatt ihr Öl durch Rückführung der Gewinne für die Entwicklung der Beziehungen innerhalb der Dritten Welt zu nutzen, investieren die Ölländer ihre Petrodollars im Westen und/oder „modernisieren“ ihr Land, wie der Schah, der sich eine der modernsten Militärmaschinerien der Welt angeschafft hatte, während die Millionenstadt Teheran, bis zum Bersten gefüllt mit arbeitslosen jungen

Menschen vom Lande, noch nicht einmal ein Kanalisationssystem besaß.

Wir kennen die Folgen. Hier liegt einer der Gründe für die wachsende Unruhe der Welt. Wir können kaum von Regimen Stabilität und von Verbündeten Zuverlässigkeit erwarten, wenn die Erwartungen der verelendeten Massen immer wieder enttäuscht werden. Was die Staaten betrifft, die keine Ölvorkommen besitzen: Öl von der OPEC, ja; prinzipiell aber müssen sie wie wir ihre Abhängigkeiten dadurch reduzieren, daß sie ihre eigenen Ressourcen entwickeln (von der Wasserkraft bis zur Sonnenenergie), und zwar mit Hilfe von Technologie und Kapital der Industrienationen. Auch hier muß das Ziel die Errichtung lebensfähiger Einheiten in der Dritten Welt sein.

*Ökologie:* Wir erinnern uns der anklagenden Bemerkung des brasilianischen Delegierten bei einer internationalen Konferenz: Ihr Industrienationen habt euren Anteil an der Verschmutzung der Welt gehabt. Jetzt wollen wir den unseren. Und sie bekommen ihn: Sie holzen ihre Amazonaswälder ab, sie verwandeln ihr Land in eine Wüste, verschmutzen ihre Flüsse und Küsten und sie werfen, wie die Industrieländer, ihre giftigen Abfälle in die letzte große Kloake, das Meer. Supertanker, die immer wieder Öl verlieren, erhöhen noch dessen Verschmutzung.

Die entwickelten Nationen müssen nicht nur ihre eigene Umgebung wieder in Ordnung bringen, sondern auch die Nachzügler davon überzeugen, daß es in unser aller Interesse liegt, unsere Umwelt bewohnbar zu erhalten.

#### IV.

Wie sollte nun Amerikas Politik aussehen angesichts der globalen Bedrohungen? Ich sage „sollte“, auch wenn ich mich damit dem möglichen Vorwurf des politischen Idealismus aussetze. Aber zum einen muß Politik Ziele über Tagesinteressen hinaus verfolgen, zum anderen ist es nicht gänzlich selbstlos oder „idealistisch“, eine Politik zu betreiben, die die Nation vor jener Situation bewahrt, wo nur wenige Platz in den Rettungsbooten finden, und unsere Entscheidung die weniger Glücklichen zum Untergang verurteilt, dem wir selbst ohnehin nur kurzfristig entgehen würden. Als jemand Churchill die Gefahr einer weltweiten Nahrungsmittelknappheit erklärte, soll dieser große Realist gesagt haben, die Konsequenzen seien verhängnisvoll, falls man keine Lösung finde, weil nicht alle Menschen bereit seien, Hungers zu sterben. Es würde dann scharfe

<sup>5)</sup> Schon heute setzt das Problem von „Flüchtlingen“, die weniger vor politischer Unterdrückung als vor ökonomischem Elend fliehen, solche wohlhabenden Länder unter Druck, die bereit sind, politische Flüchtlinge aufzunehmen, aber keine „Horden“ von Opfern der Armut in der Dritten Welt. Das Problem ist bereits akut, nicht nur für die USA, wo das riesige karibische Elendsgebiet dabei ist, seine verzweifelten Armen ins „Gelobte Land“ zu schicken, sondern auch für Länder wie die Bundesrepublik Deutschland, wo ein liberales Asylrecht vielen „ökonomischen“ Flüchtlingen Zugang zum Land und den Segnungen des Wohlfahrtsstaates verschafft hat (siehe „Die Zeit“, „Dossier“, vom 6. Juni 1980). Ganz allgemein zeigt die Migration von Fremdarbeitern (die dann in Rezessionszeiten recht unwillkommen sind) von Süden nach Norden das Problem, das durch die Bevölkerungsexplosion in der Dritten Welt entstanden ist; siehe die Veränderung der ethnischen Strukturen in den USA, in Großbritannien und in Frankreich. West-Berlin ist inzwischen die größte türkische Stadt nach Istanbul!

Konflikte um die letzten Krümel geben. Internationaler Terrorismus bis hin zu nuklearer Erpressung durch Gruppen oder Regierungen könnten die Folge einer solchen verzweifelten Situation sein.

Bevor ich auf Einzelheiten einer notwendigen Änderung der Ziele der US-Außenpolitik eingehe, möchte ich noch ein paar allgemeine Erfordernisse aufzeigen: Zuallererst kostet es Geld, die Welt so zu gestalten, daß Milliarden von Menschen halbwegs gut in ihr leben können, und zwar eine ganze Menge Geld. Wo soll es herkommen? Zum zweiten: Investitionen und Technologietransfer nützen nichts, wenn sie nicht in andere als die jetzigen Kanäle geleitet werden. Zum dritten kann eine solche Investitionslenkung en gros kaum Aufgabe eines einzelnen Landes sein. Die Politik der USA muß mit der anderer Industrieländer abgestimmt werden, und sie muß, will sie gemeinsame Ansätze und Verfahrensweisen gewährleisten, über internationale Organisationen führen, die ihrerseits viel mehr Kapital und erweiterte Zuständigkeiten brauchen. Schließlich kann eine solche Außenpolitik oder besser internationale Politik nicht betrieben werden, ohne daß sie beträchtliche Auswirkungen auf Innenpolitik und eigene Lebensweisen hat.

Die Notwendigkeit, politisches Handeln über internationale Organisationen zu kanalisieren (Inter-Gouvernementale Organisationen wie FAO, ILO, WHO, Weltbank, IWF und regionale Banken und Fonds, oder Non-Gouvernementale Organisationen wie Stiftungen, Kirchen oder karitative Organisationen), anstatt sich auf individuelle oder bilaterale Ansätze zu verlassen, mag am Beispiel der Bevölkerungsplanung verdeutlicht werden, wo supranationale Ansätze den Versuchen einzelner Länder, die jeweilige Politik der Empfängerländer einseitig zu beeinflussen, eindeutig vorzuziehen sind. Freilich könnten die USA ihre Entwicklungshilfe von befriedigenden Maßnahmen zur Geburtenkontrolle abhängig machen, aber die Einwände gegen einen solchen einseitigen Druck liegen auf der Hand. Andererseits könnte man eine internationale Organisation wie die WHO damit beauftragen, vor Ort zu arbeiten und die gängigen Methoden der Gesundheitsfürsorge mit der Aufklärung über Empfängnisverhütung zu verbinden. Damit könnte die Organisation demonstrieren, daß Maßnahmen, die einzeln nur die demographische Situation verschlechtern würden (durch Verminderung der Säuglingssterblichkeit, Erhöhung der Lebenserwartung

etc.), in einer solchen Kombination von Nutzen sind. Auch würde die Bevölkerung auf „Einmischung“ durch internationales Personal wohl weniger gereizt reagieren als auf Zwangsmaßnahmen seitens ihrer Regierung. (Man erinnere sich an das ernüchternde Beispiel Indiens.)

Sicher könnten tiefverwurzelte Vorurteile solche Bemühungen immer noch behindern, aber wie der Fall einiger entwickelter Länder (Frankreich, Italien) zeigt, können solche Hindernisse beseitigt werden, wenn man den Menschen, die heute noch glauben, ihre Altersversorgung sei nur durch viele Nachkommen gesichert, diese Versorgung durch Renten und ähnliche Sozialversicherungssysteme garantiert, wie sie heute noch kaum irgendwo in der Dritten Welt existieren. Die Politik der Familienplanung ist also eng verknüpft mit dem allgemeinen Problem, wie man aus den sich fehlentwickelnden Gesellschaften solche mit wenigstens minimalem Wohlstand machen kann.

Ähnliche Überlegungen gelten für Nahrungsmittel und verwandte Grundstoffe: Die USA sind bekanntlich eines der wenigen Länder mit einem Überschuß an Nahrungsmitteln, und man sollte annehmen, daß ein großer Teil der Nahrungsprobleme dieser Welt mit Hilfe der USA gelöst werden könnte. Aber Nahrungsmittel und ähnliche Exportwaren fallen in den Bereich der freien Marktwirtschaft, das heißt, sie unterliegen der Spekulation von Handelsoligopolen. Wo, wie beim Getreideembargo gegen die Sowjetunion, die Regierung die Hand im Spiel hat, geht es gewöhnlich um Handelskrieg. Internationale Verteilung der Nahrungsmittelüberschüsse statt künstlicher Reduzierung des Anbaus zur Erhaltung des Preisniveaus könnte einen großen Teil des Hungers und der Unterernährung in der Welt beseitigen, und es sollte zu diesem Zwecke eine internationale Getreidereserve eingerichtet werden (ein „immer voller Speicher“). Heute bestehen nur sechs Prozent der US-Entwicklungshilfe aus Nahrungsmitteln<sup>6)</sup>.

Allein jedoch würde selbst dies nicht ausreichen. Um das grundlegende Problem, eine wachsende Zahl nahrungssuchender Menschen zu sättigen, lösen zu können, müssen die riesigen landwirtschaftlichen Regionen, in denen zu wenig oder falsch produziert wird, zu einem höheren Grad von Selbstversorgung gebracht werden, und zwar durch Einfuhr von

<sup>6)</sup> Richard Gilmore, Grain in the Bank, in: Foreign Policy 38, Frühjahr 1980, S. 168 ff.

einfachen Technologien, Aufbau der notwendigen Infrastrukturen und Ausbildung der Landbevölkerung (in Verbindung, wo nötig, mit einer Agrarreform).

Es ist klar, daß eine solche Aufgabe nicht von einzelnen Staaten bewältigt werden kann, nicht einmal von denen, die am wohlhabendsten und am weitesten entwickelt sind. Internationale Organisationen müssen eingeschaltet werden.

## V.

Aus Beispielen wie diesen geht hervor, daß dreierlei notwendig ist, damit internationale Organisationen sinnvoll arbeiten können. Einmal die Übertragung neuer Zuständigkeiten von den Mitgliederstaaten an diese Organisationen, vor allem wo es darum geht, vor Ort zu arbeiten, also in den Entwicklungsländern selbst. Internationale Beziehungen könnten dadurch einen neuen Charakter bekommen, daß Nationalstaaten Teile ihrer Souveränität abgeben und die Organisationen dadurch etwas supranationaler werden: ein System zwischen traditioneller nationalstaatlicher Souveränität und einer Weltregierung, wobei jene langsam veraltet und diese weiterhin utopisch bleibt. Zum zweiten muß bei der Übernahme von Aktionen durch internationale Organisationen auf die richtige Art von Investitionen und Projekten besonders Wert gelegt werden. „Richtig“ heißt hier ihre Lenkung oder Rückführung in die oben beschriebenen Bereiche: Erhöhung der Produktivität der ländlichen und städtischen Bevölkerung, breitere Verteilung des so erzeugten Reichtums, Grundlagen für ein höheres Maß an Selbstversorgung durch verstärkte Produktion von Massenkonsumgütern, Förderung vernünftiger Bevölkerungspolitik, Umweltschutz. Das bedeutet, „Grundbedürfnis“-Projekte zu favorisieren (wie dies von McNamara als Weltbankpräsident praktiziert wurde).

Da — zum dritten — Internationale Organisationen nur durch die Mitgliedstaaten finanziert werden können, müssen diese bereit sein, ihre Beiträge beträchtlich zu erhöhen. Die USA, die ihr Budget für Auslands- und Entwicklungshilfe fast jedes Jahr kürzen, sind für andere wohlhabende Nationen ein schlechtes Beispiel. Das eine Prozent des Bruttosozialprodukts, das einmal als durchschnittlicher Betrag anvisiert war — eine Zahl, die wahrscheinlich auch nicht im entferntesten zur Sicherung einer Welt, in der alle leben können, ausreichen würde —, ist inzwischen auf ein Fünftel oder weniger geschrumpft. Die Diskre-

panz zwischen dieser Zahl und zum Beispiel den Hunderten von Milliarden, die für Ölimporte ausgegeben werden, oder den Riesenträgern, die für das MX-System oder ähnlich unnötiges und kostspieliges Verteidigungsspielzeug vorgesehen sind, ist grotesk. Der jährlich wiederkehrende Streit im Kongreß über die Höhe der Auslandshilfe könnte durch längerfristige, z. B. über fünf Jahre laufende Budgets ersetzt werden, so daß die Internationalen Organisationen ihrerseits langfristige Pläne ausarbeiten können. In Inflationszeiten sollten die Beträge der Inflation angepaßt werden, wie es bei einigen nationalen Programmen bereits geschieht.

Woher soll das Geld kommen? Ich will mich weiter unten mit den strategischen und sicherheitspolitischen Aspekten von Militärausgaben befassen. Hier handelt es sich um den Einfluß der Verteidigungsbudgets auf die Versuche zur Lösung der globalen Probleme. Der Teil des Bruttosozialprodukts, der dem Militärapparat geopfert wird, hier und in anderen Ländern, und vor allem für die Kernwaffen, ist in den letzten zwei Jahrzehnten so gewaltig gewachsen, daß er die Zukunft der Menschheit gefährdet<sup>7)</sup>. Damit genügend Kapital zur Schaffung halbwegs befriedigender Lebensbedingungen zur Verfügung steht (nicht nur für die Milliarden der Dritten Welt, sondern auch für die entwickelten Länder), sind einschneidende Änderungen in den Einstellungen und in der Politik notwendig. Man kann das übliche Gezänk um ein paar Milliarden mehr oder weniger für den amerikanischen Verteidigungshaushalt getrost vergessen: Es handelt sich um Ausgaben, die längst schon außer Kontrolle geraten sind und in naher Zukunft soviel zu verschlingen drohen, wie heute in den gesamten Bundeshaushalt eingeht. Das muß nationale Programme dergestalt beeinflussen, daß Zustände wie in der Dritten Welt — Ausschluß eines großen Teiles der Bevölkerung vom ökonomischen Prozeß — in diesem Lande leicht von der jetzt schon ausgeschlossenen „Unterschicht“ von Minoritäten, Dauer-Arbeitslosen usw. auf immer größere Schichten übergreifen könnten. Wir werden bis an die Zähne bewaffnet sein und nichts mehr zu verteidigen haben.

Es geht nicht einmal nur um die Frage „Kanonen oder Butter“, wenn Stadtkerne verfallen und ihre Einwohner, vor allem die jüngeren,

<sup>7)</sup> Über die Verknüpfung von Rüstungs- und Entwicklungspolitik s. Lothar Brock, Abrüstung als Entwicklungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/80 v. 18. Oktober 1980.

zur Hoffnungslosigkeit verdammt sind. Wir werden den weiteren Verfall der gesamten Infrastruktur erleben: Verrottete Eisenbahnliesen, Gebäude, Straßen, Brücken usw. Das Schlimmste ist, daß die fähigsten Köpfe in die Verteidigungsindustrie abgezogen werden, eine neue Art von Intelligenzverlust, der den technologischen Fortschritt im zivilen Bereich in Frage stellt. Wir werden den kommunistischen Ländern immer ähnlicher werden, bei denen, wie in der Sowjetunion, sich aller „Fortschritt“ im militärischen Bereich abspielt, während die Volksmassen arm bleiben. Solange wir die Militärausgaben nicht radikal einschränken, können weder die nationalen noch die globalen Probleme gelöst werden.

Wer demgegenüber meint, daß ein reiches Land wie die Vereinigten Staaten im Gegensatz zur Sowjetunion die weiter ansteigenden Rüstungskosten verkraften könne, ja, daß diese sogar die Wirtschaft „ankurbeln“ würden, dem obliegt die Beweislast angesichts des (oben erwähnten) Prozesses des Verfalls der Infrastruktur, des finanziellen Zusammenbruchs der Städte, die mit ihrem anwachsenden Kern einer verarmten Unterklasse von Schwarzen, Latinos etc. die Infrastrukturen und das „Sozialnetz“ vor allem aufrechterhalten müssen, sowie des nunmehr von der Reagan-Regierung ins Werk gesetzten Abbaus der Ausgaben für Wohlfahrt, Bildung, Kultur und ähnliche zivile Güter. Zur erhofften Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze ist die Rüstungsindustrie denkbar wenig geeignet, da dort vorwiegend nicht arbeitsintensive Technologien eingesetzt werden. Hinzu kommt die Gefahr steigender Inflationsraten (die wiederum vor allem die Unterschichten treffen), da den zusätzlich geschaffenen Einkommen nur begrenzte Konsumgütermassen gegenüberstehen; was die in der Rüstungsindustrie Beschäftigten produzieren — Nuklearsprengköpfe oder MX-Systeme —, kann man nicht essen.

Gleichzeitig entwickelt das Militär einen unersättlichen Hunger nach Rohstoffen. Die Verfügbarkeit riesiger Geldmengen verführt zur Verschwendung, und der Einsatz dieser Fonds für immer ausgeklügeltere und teurere Waffensysteme führt dazu, daß man, auf Kosten der militärischen Bereitschaft, das vorhandene Material nicht mehr wartet und instandhält. Und das ganze wird zu einem Weltproblem, wenn die Rüstungsindustrien auf dem Weltmarkt konkurrieren und die Militärhilfe dauernd wächst, so daß sich die Entwicklungsländer die modernsten militärischen Ausrüstun-

gen anschaffen können (oft um die eigenen reformerischen Kräfte zu unterdrücken), während es für die zivile Entwicklung keine Mittel gibt. Der Iran mag wieder als warnendes Beispiel angeführt werden. Solche Länder werden nach den Worten eines Beobachters zu „militärischen Festungen in einer riesigen Wüste ökonomischen Elends“<sup>8)</sup>, d. h. Milliarden Dollars werden in die Rüstung der Industrie- und Entwicklungsländer gesteckt, wodurch auch die mittlerweile weltweite Inflation festgeschrieben wird, weil Rüstungsinvestitionen per se die Versorgung mit Konsumgütern sinken lassen.

Dies alles betrifft nicht nur Entwicklungsfragen, sondern auch Fragen der Sicherheit. Wenn wir Entwicklungsländer aus der sowjetischen Einflußsphäre heraushalten und auf den Kurs dessen bringen wollen, was wir die freie Welt nennen, können wir uns wohl kaum auf jene autoritären und diktatorischen Regime verlassen, die wir durch unsere Militär- und Entwicklungspolitik unterstützen. Ihre politische, soziale und ökonomische Instabilität macht aus ihnen recht zweifelhafte Verbündete. Wollen wir denn noch weitere Irans in Südkorea, Pakistan oder Lateinamerika? Unsere etwas krampfhaftige Suche nach wenigstens halbwegs stabilen Ländern für Militärbasen im Mittleren Osten (Oman, Somalia, Jemen) zeigt, was ich meine. Ägypten, überbevölkert und nicht in der Lage, seine Bevölkerung zu versorgen, wird sich vielleicht als ähnliche Enttäuschung erweisen. Oder können wir uns z. B. in Lateinamerika auf Regime des Typs Somoza verlassen, um eine „Castroisierung“ zu verhindern? Ich würde eher vorschlagen, mit Ausnahme von kommunistischen alle Arten fortschrittlicher Regime und Massenbewegungen zu unterstützen. Dadurch würden wir nicht nur eine Politik betreiben, die amerikanischen Moralvorstellungen entspricht, und die Menschenrechte verteidigen, wo immer wir Einflußmöglichkeiten besitzen, sondern wir würden auch die Wertschätzung der Län-

<sup>8)</sup> Rajni Kothari, Towards A Just World, in: Macroscopic, Newsletter of the Transnational Academic Program of the Institute for World Order, Nr. 7, Frühjahr 1980, S. 6 ff.(7). Kothari fährt fort: „Eine neue Weltordnung ist ohne Neuordnung der nationalen Gesellschaftssysteme nicht möglich“ (ebenda). Das entspricht der Ansicht des Generaldirektors der FAO, Saouma, der meint, daß die Verantwortung für die Lösung des weltweiten Hungers und der damit verbundenen Probleme bei den nationalen und internationalen Eliten liegt. Auch in der Dritten Welt gibt es „Luxus und Fettleibigkeit für die einige wenige, Armut und Ausmergelung für die große Masse“.

der gewinnen, deren Bevölkerung allzuoft deshalb antiamerikanisch wird, weil wir ihre Unterdrücker beschützen. Und gerade solche fortschrittlichen Regime kann man auch mit der Versorgung ihrer Bevölkerung betrauen.

## VI.

Die Diskussion um die Einbeziehung der Bündnisfreien hat uns zu den traditionellen Problemfeldern der Außenpolitik geführt — Wettrüsten, Konfrontation versus Entspannung, Ost-West-Konflikt, Bündnispolitik etc. In diesem Bereich will ich mich hauptsächlich mit den Problemen befassen, die mit der anderen großen Überlebensfrage zusammenhängen: der Gefahr eines Atomkriegs.

Als politischer Realist habe ich immer die Rolle von Macht und Sicherheit in einer Welt souveräner Nationalstaaten betont. Ich entwickelte einmal eine Theorie, derzufolge die historischen Einheiten internationaler Politik auf der Entwicklung von Zerstörungskapazität beruhen, d. h. auf ihrer Fähigkeit zur Kriegführung, von der kleinen mittelalterlichen Burg oder befestigten Stadt, die in den Zeiten vor der Erfindung des Schießpulvers nur kleinen Gruppen Schutz bieten konnte, bis zum Territorialstaat, dessen Verteidigungskapazität für größere Einheiten wie ganze Nationen durch seine, wie ich es nannte, „Impermeabilität“ relative Sicherheit bot. Im Atomzeitalter sind jedoch nicht einmal die Mächtigsten und Größten vor Interkontinentalraketen und ähnlichen Waffen sicher. Wenn einmal ein bestimmtes Niveau konventioneller und nuklearer Bewaffnung erreicht ist, das mit Sicherheit jeden Gegner vernichten kann, wird jegliche Weiterentwicklung, die die Möglichkeit zum Overkill beinhaltet, sinnlos. Ich möchte hierzu Hans Morgenthau zitieren, dessen politischer Realismus wohl unbestritten ist: „Wenn man einmal in der Lage ist, den Gegner selbst unter den schwierigsten Bedingungen durch Atomwaffen zu zerstören, hat man ein Optimum an Bewaffnung erreicht, über das hinauszugehen offensichtlich sinnlos ist.“ Und er sagt weiter: „Solange mein Feind ein einziges Gewehr hat, mit dem er mich töten kann, ist es für unsere Beziehungen irrelevant, ob er außerdem noch die schönste Waffensammlung der Stadt besitzt.“<sup>9)</sup>

<sup>9)</sup> Hans Morgenthau, The Dilemma of SALT, in: Newsletter of the National Committee on American Foreign Policy, August 1979. Der andere Artikel dieses Rundbriefs (Joseph Churba, SALT and Foreign Policy) mag als Beispiel für eine „Metaphysik der Strategie“ dienen, die die von Wissenschaftlern wie Hans Morgenthau einfach und klar formulierten Probleme nur verwirren.

Wir haben schon lange den Punkt erreicht, wo die Begriffe „Überlegenheit“ und „Unterlegenheit“ im Bereich der atomaren Bewaffnung jeglichen Sinn verloren haben. Die Fähigkeit, beim Gegner katastrophale Zerstörungen anzurichten, reicht als Abschreckung. Ob nun die eine oder andere Seite ein paar Bomben oder Sprengköpfe mehr oder weniger hat, spielt bei einer Menge von Zehntausenden keine Rolle<sup>10)</sup>. Aber diese einfache Überlegung geht in der Physik und Metaphysik sogenannter strategischer Doktrinen unter. Man mißtraut der eigenen Fähigkeit zum Gegenschlag und türmt ein Vergeltungswaffensystem aufs andere. Wir in den USA haben drei solcher Systeme: Interkontinentalraketen auf Landbasen, eine Bomberflotte der strategischen Luftwaffe und eine mit Raketen bestückte Unterseebootflotte. Die Sowjets sind eben dabei, ihre U-Bootflotte auszubauen. Eines oder höchstens zwei dieser Systeme wären für jeden ausreichend.

Die Gefahr liegt in der Situation, in der die eine oder andere Seite oder beide glauben, sie könnten losschlagen, ohne einen Gegenschlag befürchten zu müssen. Solange eines der verschiedenen Gegenschlagsysteme durch einen solchen ersten Schlag nicht getroffen wird, die Unterseeboote zum Beispiel, braucht man solche Angst nicht zu haben; aber wer weiß, was die Nukleartechnologie in Zukunft noch alles auf Lager hat? Laser-Killerstrahlen, das Ende der „Verifizierungsmöglichkeiten“, oder was sonst nicht noch alles? Nachdem die Züge für eine Rüstungskontrolle mehrmals verpaßt worden sind, haben wir zur Zeit vielleicht die letzte Chance, durch ein Abkommen über die Beendigung dieses „Fortschritts“ und einen schrittweisen Rüstungsabbau die Welt vor einem atomaren Holocaust zu bewahren. Es könnte auch eine weitere atomare Proliferation verhindern, die inzwischen so aussieht, daß keiner mehr weiß, wen er abschrecken soll und wie. Die nicht-nuklearen Staaten haben den Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen nur unter der Bedingung unterzeichnet, daß die Nuklearstaaten sich zu ernsthafter Rüstungskontrolle verpflichten würden. Wir und die Sowjets sind also am Zug, und die Zeit wird knapp. Dreimal falscher Atomalarm in den USA innerhalb von sechs Monaten müßte jedem klarmachen, daß wir auf Gedeih und Verderb einem Computerirrtum ausgeliefert sind.

<sup>10)</sup> Einzelheiten dazu in David Singers aufschlußreichem Leserbrief in der New York Times (12. April 1979).

„Computer besitzen“, wie der *New Yorker* treffend formuliert, „unter ihren vielen Eigenschaften nicht die Gabe, zwischen Realität und Phantasie zu unterscheiden.“ Aber die Nachricht ging im Kleingedruckten unter.

Wenn man Vertreter der harten Linie zwingt, die Irrationalität des atomaren Wettrüstens einzugestehen, verlagern sie die Diskussion gerne auf die politische Ebene. Sie behaupten, daß die atomare Überlegenheit (angeblich hat sie jetzt die Sowjetunion) den Gegner in die Lage versetzt, atomare Erpressung zu betreiben, schwächere Staaten zu Konzessionen zu zwingen oder sie zu „finnlandisieren“. Einige sprechen von „Selbst-Finnlandisierung“, mit der man solchem Druck zuvorkommen will. Darin liegt etwas Wahres, aber nicht genug. Wie könnte eine solche Drohung erfolgreich sein, solange die USA und ihre Verbündeten auf Expansionsforderungen mit einem klaren „Nein“ antworten können und sich nicht einschüchtern lassen? Sie war es nicht einmal im Falle Finnlands. Solange ein Minimum an atomarer Kapazität zum Gegenschlag und ein Minimum an Ausgewogenheit bei konventionellen Waffen existiert (wie im Moment im Ost-West-Verhältnis), braucht eine solche Pressure nicht wirksam zu sein und war es auch nie, wie die Geschichte des Ost-West-Verhältnisses von der Berlin-Blockade bis heute zeigt. Aber es wird weitere Krisen geben, und das führt zu der Frage, wie man, abgesehen von atomarer Abrüstung, Spannungen, die zu Kaltem Krieg und Konfrontation führen, abbauen kann.

Spannungsverminderung heißt Detente — ein Begriff, der bei den Vertretern der harten Linie in Verruf steht. Solschenizyns ideologischem Antikommunismus entsprechend, der behauptet, daß „die Koexistenz mit dem Kommunismus auf demselben Planeten unmöglich ist“<sup>11)</sup>, verurteilen sie die Entspannungspolitik als nutzlose Beschwichtigungsversuche und einseitiges Nachgeben gegenüber sowjetischen Forderungen. Aber wenn man den sowjetischen Kommunismus als notwendigerweise expansiv betrachtet, ist das nur die Umkehrung der kommunistischen Sichtweise, die den Westen, speziell die USA, als von Natur aus „imperialistisch“ sieht. Beide Vorstellungen sind das Ergebnis eines von mir so genannten „Sicherheitsdilemmas“ von Nationen, die sich, ohne einer höheren Autorität zu un-

terstehen, für die Verteidigung ihrer Existenz verantwortlich fühlen und sich, weil sie nicht wissen, was der andere vorhat, gegenseitig in Mißtrauen und Angst versetzen; daraus entsteht ein Wettlauf um Macht und Waffen, dessen Spirale sich ins Unendliche fortsetzt. Beide haben vielleicht wirklich nur ihre Sicherheit im Auge, d. h., sie wollen sich nur verteidigen, aber aus der Sicht des anderen erscheinen sie bedrohlich, aggressiv und expansionistisch.

Nachdem Stalin knapp den wirklich imperialistischen Überfall des Nationalsozialismus überstanden hatte, fühlte er sich durch die jetzt dominierenden USA bedroht und baute einen Schutzwall von Satellitenstaaten auf, was vom Westen seinerseits als erster Schritt zur sowjetischen Weltherrschaft betrachtet wurde. Auf beiden Seiten war es wohl ein Fall von „kognitiver Dissonanz“: ideologische Voreingenommenheit beeinträchtigte die Wahrnehmung oder Einschätzung von Fakten, die der Ideologie widersprechen. 1945 hätten Amerikas weitgehender militärischer Rückzug aus Europa und die Demobilisierung seiner Truppen Stalin zeigen können, daß die USA nicht auf weitere „imperialistische“ Expansion aus waren. Die Westmächte ihrerseits hätten aus Stalins vorsichtiger Politik schließen können, daß er, zumindest vorerst, der Erhaltung des erreichten Status quo gegenüber expansiven Zielen den Vorrang gab; aber wie lange dauerte es, bis man selbst ein Faktum wie das Ausscheren Chinas aus dem sowjetischen Blick, das der westlichen Ideologie von der gesamt-kommunistischen Weltverschwörung widersprach, anerkannte!

Helfen kann hier nur möglichst weitgehende Entideologisierung und eine entsprechend rationalere Einstellung. Wenn man sich in den anderen hineinversetzt, kann man seine Ängste und seinen Argwohn besser verstehen lernen. Entspannung wird möglich auf der Basis gegenseitigen Einvernehmens über die Begrenzung von Einflußsphären und Nichteinmischung in die jeweiligen Sphären. In einer bestimmten Region, in Europa nämlich, hat man sich über eine solche Begrenzung der Einflußsphären schon während des Kalten Krieges stillschweigend geeinigt und sich dementsprechend verhalten, obwohl die offizielle Bestätigung erst 1975 in Helsinki erfolgte.

Nachdem China nicht mehr zum sowjetischen Block gehört, herrscht nun auch im Fernen Osten Gleichgewicht und relative Stabilität, und die Politik der USA sollte darauf abzielen, dieses Gleichgewicht zu erhalten, nicht da-

<sup>11)</sup> A. Solschenizyn, *Misconceptions about Russia Are A Threat to America*, in: *Foreign Affairs*, Frühjahr 1980, S. 797.

durch, daß man sich mit China verbündet, aber man sollte sich diese Option offenhalten.

Wie sehen nun die Möglichkeiten zur Entspannung in der übrigen Welt, insbesondere in der Dritten Welt und den Arabischen Staaten, aus? Auch dort, trotz Afghanistan (das schon vor der Invasion zur sowjetischen Einflußsphäre gehörte), muß man die Politik der Sowjetunion nicht unbedingt als expansionistisch betrachten, nicht einmal im Hinblick auf den Persischen Golf. Jede militärische Aktion der Sowjets in diesem Gebiet würde die Araber gegen sie aufbringen, und sobald sie anfangen, zu zerstören „um zu retten“ (wie wir das in Vietnam praktiziert haben), hätten sie vielleicht ihr eigenes Vietnam, wobei das, was da zu retten wäre, das Golf-Öl ist. Was die USA betrifft, so können wir uns aus den oben genannten Gründen kaum auf stabile Basen in irgendeinem Land dieses Gebiets verlassen. Israel als stabile Demokratie ist eine Ausnahme, aber amerikanische Präsenz in Israel würde mit Sicherheit die Araber zu unseren Feinden machen, einschließlich derer, die uns heute freundlich gesonnen sind. Und nicht einmal die Israelis wünschen unsere Präsenz.

Wohin wollen wir unsere „schnelle Eingreiftruppe“ schicken, selbst wenn sie zur Verfügung stände? Wollen wir sie ohne Einladung schicken, wie einst unsere Marineinfanterie? Wie würden wir auf ähnliche Aktionen der Sowjets reagieren? Die einzige Lösung ist m. E. eine Energiepolitik des Westens, die die Abhängigkeit vom Öl radikal abbaut, vielleicht in Verbindung mit multilateralen Abkommen über eine internationale Kontrolle der Ölgeschäfte und vielleicht auch anderer lebenswichtiger Energieressourcen wie Uran oder Rohstoffe wie Mangan.

Zurück zum Problem der Entspannung in der Dritten Welt: Man könnte dafür vielleicht eine Basis in einem Ost-West-Abkommen über die Entmilitarisierung von Regionen wie Südostasien und/oder dem Mittleren Osten schaffen, so, wie das einmal für das Gebiet des Indischen Ozeans erwogen wurde und bis zu einem gewissen Grade auch bei den Vereinbarungen über atomwaffenfreie Zonen (wie heute in Lateinamerika) eine Rolle spielt. Die Sowjets könnten sich für ein solches Abkommen aufgeschlossen zeigen, „eingekreist“, wie sie sich fühlen, seit sich China nach Westen orientiert. Ob man sich eingekreist fühlt, liegt zwar größtenteils am Betrachter selbst, aber auch eine eingebildete Gefahr kann Politik beeinflussen, und wir sollten die anhaltende

Angst der Sowjets nicht nur vor westlichem Imperialismus, sondern auch vor chinesischer Expansion nicht unterschätzen (genauso wie die Chinesen den sowjetischen „Hegemonismus“ fürchten — wieder das „Sicherheits-Dilemma“!).

Die ernsthafteste Gefahr für den Mittleren Osten ist nicht der sowjetische Expansionismus, sondern der israelisch-arabische Konflikt — ein tragischer und anscheinend unlösbarer Konflikt, weil, wie es scheint, hier beide „recht“ haben. Die USA sind zwar verpflichtet, die Existenz Israels zu sichern. Das sollte uns aber nicht daran hindern, auch die legitimen Ansprüche der Palästinenser auf einen eigenen Staat anzuerkennen. Sicher hat jeder von uns einen Lösungsvorschlag, den er besonders favorisiert. Ich habe mich dazu an anderer Stelle geäußert<sup>12)</sup> und kann hier nicht ins Detail gehen.

Was jenen Teil der Welt betrifft, der außerhalb der beiden Machtblöcke steht, so haben die USA Blockfreiheit oft als Zugehörigkeit zum westlichen Lager betrachtet und in jeglicher Annäherung an den Ostblock eine Bestätigung des sowjetischen Expansionismus gesehen, sogar wenn es, wie im Falle Castros oder Äthiopiens, für die Russen selbst eine Überraschung war und (vielleicht nicht einmal eine angenehme!). Aber solche Verschiebungen waren oft die Folge davon, daß die USA den Kolonialismus unterstützten (wie im Falle der ehemaligen Kolonien Portugals) oder Rassismus südafrikanischer Prägung oder ultrarechter Unterdrückungssysteme. Fälle wie der Angolas und anderer Länder der Dritten Welt, die sich „sozialistisch“ nennen oder einen Sozialismus eigener Prägung haben, zeigen, daß nicht die Frage von privatem oder staatlichem Eigentum den Ausschlag gibt, sondern dessen Verwendung, d. h., ob man für die Bedürfnisse der einheimischen Massen produziert oder hauptsächlich für den Weltmarkt. Nur wo ein Militärbündnis mit der Sowjetunion besteht, kann man von Zugehörigkeit zum Ostblock sprechen<sup>13)</sup>. Alle anderen verdienen unsere

<sup>12)</sup> John H. Herz, Normalization in International Relations: Some Observations on the Arab-Israel Conflict, in: Middle East Review, 10 (3), Frühjahr 1978, S. 10ff.

<sup>13)</sup> Selbst in Kuba, das man gewöhnlich dem sowjetischen Block zurechnet, sind die ökonomischen Verbindungen zur kapitalistischen Welt noch recht stark (siehe Susan Eckstein, Capitalist Constraints on Cuban Socialist Development, in: Comparative Politics, 12 (3), April 1980, S. 253ff.); sie wären ohne das amerikanische Handelsembargo sogar noch

Hilfe beim Aufbau lebensfähiger Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme (wie oben aufgeführt).

## VII.

Die vorstehenden Ausführungen können vielleicht am besten zusammengefaßt werden, wenn man den Begriff „National- (oder Staats-) interesse“ anwendet. Obwohl oft ideologisch verbrämt, oder nur Ausdruck verschiedenster subnationaler Gruppeninteressen (wie z. B. von Geschäftsleuten oder ethnischen Gruppen), kann dieses Interesse, solange wir in einer Welt von Nationalstaaten leben, am besten definiert werden als das „Sicherheits“-Interesse einer politischen Einheit am Schutz ihres Territoriums, ihrer Bevölkerung und ihrer Unabhängigkeit. In einer Zeit äußerster atomarer Verwundbarkeit erfordert die Sicherung dieses Interesses im Falle der USA entweder Weltherrschaft, die, außer durch einen alles vernichtenden Atomkrieg, nicht zu erreichen ist, oder ein Gleichgewicht atomarer und konventioneller Waffen. Wegen der extremen Gefahr, die die atomare Bewaffnung birgt, muß dieses Gleichgewicht aber auf dem niedrigsten noch wirksamen Niveau hergestellt werden. Ein dreifaches Abschreckungssystem müßte dabei ausgeschlossen sein. Über SALT und ähnliche Abkommen hinaus könnte ein einseitiger Abbau von Waffen, die nicht zur Abschreckung nötig sind, ernsthaft in Erwägung gezogen werden. Das könnte Mißtrauen abbauen und zu weiteren bi- oder multilateralen Schritten führen.

Auch das Problem „Interessen versus Ideale“ — zu letzteren gehört z. B. auch der Schutz der Menschenrechte im Ausland — könnte auf rationalere Weise angegangen werden, wenn man die grundlegenden nationalen Interessen — wie etwa ein Mindestmaß an Sicherheit — von „subnationalen“ Interessen gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und ethnischer Gruppen unterscheidet. Als Realist kann man genuine vitale Interessen nicht bedingungslos den Idealen unterordnen; aber wo immer es möglich ist, sie ohne Gefährdung solcher Interessen zu verwirklichen, sollte man das tun. So können wir im Falle sowjetischer Dissidenten kaum mehr tun als protestieren, wenn wir nicht Frieden und Entspannung gefährden wollen. Aber wo, wie in Lateinamerika, amerikanischer Druck zum Schutz der Menschenrechte Erfolg verspricht, ohne nationale Inter-

stärker. Das kommunistische Regime in Angola verkauft weiterhin sein Cabinda-Öl an westliche Ölkonzerne, usw.

essen (die man von denen der multinationen Konzerne z. B. unterscheiden muß) zu gefährden, sollte die Entscheidung klar sein.

Solange wir über die atomare Abschreckung und unsere Küsten mit konventionellen Waffen verteidigen können, brauchen wir nicht einmal mehr, wie früher, das Gleichgewicht der Kräfte in Europa. Folgt daraus ein neuer Isolationismus, ein Rückzug in die „Feste Amerika“? Aus egozentrischer Sicht amerikanischer Sicherheitsinteressen mag das so scheinen. Von geographisch benachbarten Gebieten wie der Karibik einmal abgesehen — warum sollten wir Westeuropa verteidigen oder Südkorea oder Afrika oder den Mittleren Osten? Was kümmert es uns, ob die Russen oder sonst irgendjemand irgendwo auf der Welt ein bißchen mehr Land oder Einfluß haben, solange wir durch unsere Waffen vor einem sowjetischen oder sonstigen Angriff sicher sind? Warum sagen wir nicht zu den Israelis und Arabern: Die Pest über euch beide! Warum überlassen wir nicht z. B. Indien mit seinen enormen Problemen den Russen, damit diese sich damit herumschlagen, und lassen die Finger davon?<sup>14)</sup>

Die meisten von uns würden auf einen nationalen Egoismus dieser Art heftig reagieren. Aber warum eigentlich? Ich behaupte, wir müssen unseren Begriff des nationalen Interesses erweitern und auch darüber hinausgehen. Erweitern deshalb, weil, wie ich zu zeigen versucht habe, unsere Welt, die ganze Menschheit, sich der dreifachen Bedrohung: Übervölkerung, Versiegen der Rohstoffquellen und Zerstörung der Umwelt gegenüber sieht. Und es liegt deshalb im nationalen Interesse — bei weiter Auslegung dieses Begriffes —, diesen Gefahren mit allen uns zur Verfügung stehenden Mitteln zu begegnen. Aber wir müssen auch eine Politik betreiben, die überhaupt über das „nationale Interesse“ hinausgeht: Wir verlieren unsere nationale Identität („soul“), wenn wir uns nicht mehr um das Schicksal derer kümmern, mit denen wir unsere kulturellen und politischen Wertvorstel-

<sup>14)</sup> Die „terribles simplificateurs“, die die sowjetischen Intentionen so genau kennen wollen, sollten sich doch einmal die einfache Frage stellen: Würde denn eine pragmatisch denkende sowjetische Führungsperson die Idee eines kommunistischen Westeuropa begrüßen, oder auch nur eines kommunistischen (und damit wiedervereinigten) Deutschland? Müßte sie nicht der Alptraum eines neuen (und viel mächtigeren, weil hochentwickelten) China an der anderen Flanke ihres Landes bedrücken? Würde sie nicht einen kapitalistischen Westen vorziehen, mit dem man Handel treiben und von dem man die notwendigen Technologien beziehen kann?

lungen teilen. Es sind die Werte der westlichen Welt, und es sind vor allem die europäischen Länder, von denen wir abstammen, historisch und geistig, und die unseren Schutz brauchen in einer immer noch bipolaren Welt zweier Supermächte. Für die unter sowjetischer Herrschaft Lebenden können wir leider wenig tun. Mehr tun können wir jedoch in solchen Ländern, in denen wir militärischen, wirtschaftlichen oder sonstigen Einfluß haben, handle es sich um Südkorea oder Südafrika, Guatemala oder die Philippinen. Wir können und wir sollten Israel auffordern, als Gegenleistung für unseren Schutz der arabischen Bevölkerung westlich des Jordan Selbstbestimmung zu gewähren und dort nicht zu siedeln. Wir können auch unsere europäischen Alliierten und Japan auffordern, sich angemessen an der Verteidigung zu beteiligen. Vor allem aber müssen wir von ihnen und von unserer eigenen Bevölkerung jene Opfer verlangen, ohne die ein halbwegs erträgliches Leben in der Welt der Armen nicht gesichert werden kann.

Eine neue Politik globalen Überlebens wird die ernste Frage aufwerfen, ob die entwickelte Welt und vor allem die USA zu den erforderlichen Änderungen ihrer Politik, ihrer Einstellungen und ihrer Lebensweise bereit sind. Wenn unser Staat nicht zu einem ausgehöhlten Militärstaat werden soll, in dem eine immer kleiner werdende Elite einer immer größer werdenden verarmten Menge gegenübersteht, wie heute in den fehlentwickelten Ländern, müssen Kapital und Technologie anders eingesetzt werden: Investitionen müssen überall so gesteuert werden, daß weniger Waffen und Luxusgüter und dafür mehr Gebrauchsgüter für die Massen, wie z. B. Wohnungen, produziert werden, daß eine Infrastruktur aufgebaut oder wiederhergestellt wird, die schändlich vernachlässigt worden ist, und daß unsere Umwelt gerettet wird, die uns alle zu vergiften und zu ersticken droht. Wir leben in einer Welt des Mangels — nur haben wir in der entwickelten Welt dies noch nicht recht begriffen. Das heißt nicht Nullwachstum zu fordern. Im Gegenteil: Wir brauchen jedes mögliche Wachstum, um die Bedürfnisse einer rapide wachsenden Menschheit zu befriedigen. Aber uns in unserer überentwickelten Welt und ihrer verschwenderischen Wegwerfgesellschaft steht nun Genügsamkeit, wenn nicht einschneidende Sparsamkeit ins Haus, und das gilt auch für jene Teile der Arbeiterklasse, deren Lebensweise und -standard denen der traditionellen Oberschichten nahe-

kommen, die aber nicht erwarten können, daß ihre ausgebeuteten Brüder in der Dritten Welt der Ausbeutung entgehen können, wenn nicht deren Lohnniveau ein Stück weit dem eigenen angeglichen wird. Aber die größten Opfer müssen die Superreichen bringen und ihr umfangreicher Anhang in unserem System der Trusts und Konzerne. Die Zeit von „Wein und Rosen“ ist vorüber.

Wenn ich predige, will ich damit kein Spielverderber sein. Ich hätte am liebsten eine Welt, in der alle alles, was sie bietet, genießen können. Aber das ist utopisch in einer Welt, in der so viele Milliarden leben. Und eine Welt, in der die Bonbons gerechter und fairer verteilt sind, wäre mir viel lieber als eine Hobbes'sche, in der die Menschen um Churchills „letzte Krümel“ kämpfen. Aber um dahin zu kommen, muß Außenpolitik wie überhaupt jede Politik sich an der Zukunft orientieren, muß sie die Interessen zukünftiger Generationen zum Maßstab machen. Weil, darauf hat Jonas hingewiesen, das Nichtexistente keine Lobby hat und die Ungeborenen machtlos sind<sup>15)</sup>, müssen alle, die um sie besorgt sind, ihre Lobbyisten werden.

Ich weiß sehr wohl, daß der allgemeine Trend der Einstellungen und der Politik, zumindest in den USA, in die entgegengesetzte Richtung geht. Alles dreht sich um Probleme des Wettbewerbs, um Rüstungsfragen und anderes mehr, statt um globale Anstrengungen, wie etwa um die Bemühung, den Frieden mit den anderen Ländern und vor allem mit der anderen Supermacht zu sichern. Die augenblickliche Angst davor, schwach und unvorbereitet zu sein, die teilweise der Niederlage in außenpolitischen Abenteuern entsprungen ist, entspricht einem früheren Stadium der menschlichen Entwicklung. Dieser Drang zu herrschen, „Nummer eins“ zu sein in einer Arena des Wettbewerbs und Kampfes<sup>16)</sup>, ist ein Bedürf-

<sup>15)</sup> Hans Jonas, a. a. O., S. 55.

<sup>16)</sup> In ziemlich unamerikanischer Weise behaupten wir, wir seien „das großartigste Land der Erde“. Das ist ein Zeichen von Unreife. Ich erinnere mich meines eigenen kindlichen oder jugendlichen Enthusiasmus in der Zeit des Ersten Weltkriegs. Für mich in Deutschland galt „Deutschland über alles“. Aber für die Deutschen war die Niederlage 1918 eine Lektion, wenigstens bis Hitler viele von ihnen wieder mit seinen Visionen von der „Herrenrasse“ infizierte. Die Zeppeline und Schlachtschiffe aber, mit denen die Jungs zu jener Zeit Krieg „spielten“, waren rein nichts, verglichen mit dem, womit unsere Generäle und andere Jungs aus Militär und Industrie heutzutage herumspielen und damit bedenkenlos unser aller Existenz aufs Spiel setzen. Man ist sich der tödlichen Gefahr zu wenig bewußt. Die Amerikaner haben nie die Erfahrung einer Nieder-

nis, das mit uralten, aber jetzt überholten Weltbildern und Vorstellungen verknüpft ist.

Ich möchte schließen mit ein paar Bemerkungen über den mehr allgemeinen Einfluß, den die Wahrnehmung ihrer Welt auf die Lebensgestaltung der Menschen hat<sup>17)</sup>. Von der Wei-

lage in einem Weltkrieg gemacht, seit den Zeiten des Bürgerkriegs nie die Schrecken eines Gemetzels auf ihrem eigenen Boden erfahren; die meisten sind selbst für die Erinnerung an Hiroshima zu jung. Kaum einer kann sich die Wirkung auch nur einer einzigen Atomexplosion in einer Metropole vorstellen. Deshalb dauert es lange, bis sie begreifen, daß auf diesem Planeten niemand mehr Nummer Eins sein kann. Und die Erkenntnis, daß es für uns nur eine Welt geben kann, in der wir nicht mächtiger sein können als alle anderen zusammen, schmeckt solchen Führern nicht, die sich lieber auf den guten alten Chauvinismus verlassen, weil sie keine Erfahrungen in außenpolitischer Praxis haben, jene notwendigen, aber wenig einträglichen, geduldigen und hartnäckigen Bemühungen, ohne die nicht einmal bescheidene Ergebnisse erzielt werden können.

In diesem Zusammenhang sind die Reaktionen zweier Lenker amerikanischer Außenpolitik interessant. Beide finden sich in Universitätsansprachen. Die von John F. Kennedy in seiner Rede vor der American University kurz nach der Kuba-Krise zeigt einen Staatsmann, der den Weg zur Zusammenarbeit öffnen wollte, nachdem er der Gefahr der totalen Vernichtung ins Auge geblickt hatte; Cyrus Vance hat zwei Jahrzehnte später in seiner Harvard-Rede Kennedys Überzeugung neu formuliert: „Es ist noch nicht zu spät, aber vielleicht bald . . . Wenn wir nicht handeln, werden wir uns eines Tages fragen, warum wir uns von Tagesproblemen blenden ließen und eine lebenswichtige langfristige Möglichkeit versäumten.“ (New York Times vom 6. Juni 1980.) Aber das war die Ansicht eines führenden Mannes, der wegen der wütenden Angriffe der Falken auf eine Politik der Mäßigung und Vernunft zurücktreten mußte.

<sup>17)</sup> Wahrnehmung beruht auf Bewußtsein und Information. Ein großer Teil der Weltsicht von Politikern hängt von Reichweite, Ausführlichkeit und Systematik ihrer Information ab. Ich habe an anderer Stelle erörtert, wie das amerikanische Establishment das, was man die „niederen“ oder „sozialen“ Zustände nennen könnte, vor allem in der Dritten Welt, ignoriert (siehe meinen Artikel „Weltbild und Bewußtwerdung — Vernachlässigte Faktoren beim Studium der internationalen Beziehungen“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/80 v. 15. März 1980). So schlecht hatte der CIA und andere Nachrichtendienste die amerikanische Führung über die Zustände im Iran vor der Revolution unterrichtet, daß Präsident Carter noch 1979 bei seinem Besuch in Teheran den Schah mit folgenden Worten begrüßen konnte: „Iran unter der Führung des Schah ist eine Insel der Stabilität in einer ziemlich unruhigen Gegend dieser Welt.“ Man kann annehmen, daß sich auch nach dem iranischen Debakel im Hinblick auf Länder und Gesellschaftssysteme, die sich als ähnlich instabil erweisen könnten, nicht viel gebessert hat (s. z. B. für Saudi-Arabien Peter Lubin, Gulf Folies, Middle East Review, 12 (3), Frühjahr 1980, S. 9ff.).

se, wie nicht nur Menschen, sondern alle Lebewesen ihre Welt sehen, hängt es ab, ob und wie sie überleben. Je genauer, je umfassender, je differenzierter ihre Wahrnehmung ist, desto größer sind ihre Überlebenschancen. Das gilt nicht nur für das Individuum, sondern für die ganze jeweilige Gattung. In der menschlichen Geschichte hat sich im Laufe der Jahrtausende der Prozeß von Information und Wahrnehmung nicht nur räumlich erweitert (um schließlich den ganzen Planeten als Heimat zu begreifen) und nicht nur zeitlich (man erfährt die Welt als Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft), sondern auch im Hinblick darauf, was notwendig war, damit einzelne Gruppen als gesellschaftlich und kulturell organisierte Gruppen überleben konnten. Die Wahrnehmung der Welt als Arena, in der politische Gruppen um Wohlstand, Macht usw. kämpfen müssen, ließ immer größere Nationalstaaten gedeihen. Heutzutage garantiert eine solche Sichtweise nicht einmal mehr das Überleben der Stärksten. Die Menschheit kann heute entweder als Ganzes überleben, oder sie ist zum Untergang verurteilt. Sie wird untergehen, wenn wir die überholten Weltbilder vergangener Epochen nicht über Bord werfen — Weltbilder, in denen die Möglichkeit und Gefahr des Untergangs der menschlichen Rasse keine Rolle spielte, keine Rolle zu spielen brauchte. Die Menschheit hat nur dann eine Überlebenschance, wenn unsere Wahrnehmung der Welt sich erweitert, d. h. die globalen Gefahren, die ich dargestellt habe, einbezieht und wenn wir unser gesamtes politisches und sonstiges Handeln gemäß dieser Erkenntnis gestalten.

Ich weiß, daß ich mit dieser Forderung nach einer radikalen Neuorientierung zu einer Minderheit gehöre, einer kleinen Gruppe von Philosophen wie Hans Jonas, Ökologen wie Barry Commoner und ein paar Praktikern wie Robert McNamara. Zum Beruf des Intellektuellen gehört es, Weltbilder zu produzieren. Wenn man bedenkt, daß sich heute sogar unter den Intellektuellen so viele „um die Fahne scharen“, d. h. sich auf nationalen, wenn nicht chauvinistischen Provinzialismus zurückziehen, mögen die Einschätzungen und Vorstellungen dieser Minderheit utopisch erscheinen. Aber beim augenblicklichen Zustand dieser Welt könnte es sein, daß „Realismus“ üblicher Art zum Untergang führen, wogegen sich das scheinbar Utopische als Weg zum Überleben erweisen könnte. Wahrlich, wir stehen wirklich an einem Scheideweg.

## Die Außenpolitik der Regierung Reagan

### I. Vorbemerkungen

Es gehört zum Ritual von Wahlkämpfen in westlichen Demokratien, daß die Herausforderer die Notwendigkeit fundamentaler Veränderungen für unabweisbar und sich selbst für die einzig möglichen Vollstrecker dieses Wandels halten. Der zweite Teil dieses Rituals vollzieht sich in der Regel in der Weise, daß dann, wenn die Herausforderer gewählt sind und damit der Ernst des verantwortlichen politischen Handelns auch die Rhetorik zu prägen beginnt, aus den verbalen Revolutionen von einst sehr schnell bescheidene Verbesserungsvorschläge werden.

Es gibt vor diesem Hintergrund allgemeiner politischer Erfahrung daher nicht wenige, die eine ähnliche Entwicklung auch für die Politik der Reagan-Administration vorhersehen. Zwar dauere diese Umstellung von Wahlkampf-rhetorik auf Regierungspraxis bereits jetzt, so wird eingeräumt, erheblich länger als allgemein üblich, dies sei aber wesentlich darauf zurückzuführen, daß Reagan und seine Wahlkämpfer so drastische Veränderungen für notwendig erklärt hätten, daß man der Öffentlichkeit eine längere Zeit für das erwünschte Vergessen oder Verdrängen der einstigen „Notwendigkeiten“ zugestehen müsse. Jedenfalls, so diese Argumentation, sei die bisherige Zurückhaltung hinsichtlich der öffentlichen Darlegung eines detaillierten außenpolitischen Konzepts doch wohl ein unübersehbares Indiz dafür, daß Reagan offensichtlich Schwierigkeiten habe, die außenpolitischen Höhenflüge des Wahlkampfes in praktische Politik umzusetzen.

Doch wer dies glauben sollte, irrt. Ein außenpolitisches „business as usual“ kann und wird es in den Vereinigten Staaten nicht geben. Es ist das Besondere des hohen Wahlsieges von Ronald Reagan, daß ihm, der immer den grundsätzlichen Wandel gefordert hatte, damit ein Mandat für Veränderungen der amerikanischen Politik übertragen wurde, das nicht

zu Unrecht von vielen mit Franklin D. Roosevelt und dem Jahre 1932 in Zusammenhang gebracht wird. Damals war unter dem alles beherrschenden Eindruck der Depression der Demokrat Franklin D. Roosevelt gewählt worden; seine Partei hatte er als die Partei „des Volkes“, „der Vergessenen“, „der Unbedeutenden“, der „einfachen Leute“ definiert und die Konservativen unter überwältigender Zustimmung der Öffentlichkeit zu „ökonomischen Royalisten“ gestempelt, deren Heimat die Maklerbüros und die Börse seien. Auf der Basis dieser politischen Grundkonstellation beherrschten die Demokraten nahezu 50 Jahre lang nicht nur die amerikanische Politik; ihre Philosophie, der politische Liberalismus, wurde auch zur dominierenden geistigen Strömung dieser Zeit. Und ebenso wie damals viele Analytiker vorhergesagt hatten, daß die Konservativen ein Gutteil dieser neuen Politik adaptieren müßten, wenn sie mehrheitsfähig bleiben wollten, so weisen heute nahezu alle Kenner der amerikanischen Szene — insbesondere die Amerikaner selbst — darauf hin, daß sich in den Vereinigten Staaten eine Tendenzwende, eine Veränderung der politischen Wertehierarchie, vollzogen habe, die nunmehr von den Demokraten um ihres politischen Überlebens willen eine graduelle Anpassung verlange. Mit seinem fundamentalen Veränderungsanspruch liegt Reagan daher sozusagen „im Trend“. Ein Grund für ihn, diesen Anspruch zu relativieren, ist zumindest insoweit nicht zu erkennen, als es sich um die Erwartungen der Mehrheit der Wähler und — wie die Ergebnisse der ersten Abstimmungen im Kongreß gezeigt haben — der überwiegenden Anzahl der Politiker handelt.

Reagans Probleme mit der Außenpolitik sind anderer als grundsätzlicher Natur. Schon die ersten Berichte über den Neokonservatismus hatten viele in Europa, die sich an das „süße Leben“ der Entspannungspolitik gewöhnt hatten, aufgeschreckt. Die politischen

Einlassungen Reagans und seiner Berater vor der Wahl vertieften dieses Erschrecken. Nach Reagans Wahl aber, als man die Umsetzung seiner politischen Vorstellungen unausweichlich ins Kalkül zu ziehen hatte, begann sich in Europa Widerspruch zu regen — vielfach offiziöser, manchmal sogar offizieller Natur. Für Reagan und seine Mannschaft stellte sich fortan und bis heute das Dilemma, einerseits ein nationales Mandat für möglichst tiefgreifende Veränderungen der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik zu haben, andererseits aber einem internationalen, insbesondere bündnisinternen Druck nach möglichst geringfügigen Modifizierungen wesentlicher Aspekte dieser Politikbereiche ausgesetzt zu sein. „Wir müssen den Eindruck ändern, als ändere sich alles“, zitierte die *Washington Post* jüngst einen Verantwortlichen des amerikanischen Außenministeriums<sup>1)</sup>. Diese Einlassung galt zwar auch für den amerikanischen Innengebrauch hinsichtlich der Probleme Iran, Taiwan, Panama-Kanal und Nord/Süd-Verhand-

lungen, sie gilt aber vor allem für Europa. In diesem Zusammenhang wird auch deutlich, warum insbesondere aus Europa die heftigsten Klagen kommen, der Regierung Reagan fehle es an klarer und detaillierter Programmatik für ihre Außen- und Sicherheitspolitik. In Wirklichkeit ist es nicht die Unklarheit über einen unbekanntenen, sondern der Unwille über einen deutlich erkennbaren außen- und sicherheitspolitischen Kurs, der sich in einem verzweifelt undifferenzierten „Wir wissen nicht, wie es weitergehen soll“ der Europäer manifestiert. Daß im übrigen die Detailplanung der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik in der Tat noch vielfach fehlt, soll hierbei gar nicht bestritten werden. Nur — um diese Details geht es gegenwärtig bei denen, die sie anmahnen, in der Regel gar nicht. Es geht um mehr, um viel mehr: Amerika hat in den Augen vieler europäischer Regierungen offenbar solange keine klare Außenpolitik, als diese nicht mit den europäischen Vorstellungen übereinstimmt<sup>2)</sup>.

1) Don Oberndorfer, *Foreign Policy: Changes Vast, Pace Cautious*, in: *The Washington Post*, 10. Mai 1981.

2) Aus guten Gründen, manchmal aber auch in weniger guter Absicht, sind die meisten der bisher erschienenen Artikel über die neue amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik mit Literatur und Äußerungen bestritten worden, die vor der Wahl niedergeschrieben bzw. gemacht waren. Die guten Gründe hierbei waren, daß man in Ermangelung konkreter Aussagen unmittelbar nach der Wahl durch Analyse der Beiträge von Ministern und Beratern der Reagan-Administration, die diese für die Wahl und damit mit durchaus programmatischem Charakter veröffentlicht hatten, tieferen Einblick in die Gedankenwelt und in die Vorstellungen möglicher Politik dieser Leute zu erhalten hoffte. Die weniger gute Absicht bei dieser Analyse der Wahlkampfliteratur war in manchen Fällen unzweifelhaft, Reagan mit allem zu identifizieren, was von konservativer Seite in diesem Wahlkampf geäußert worden war — und das war angesichts des breiten Spektrums des neuen und alten politischen Konservatismus in den USA eine ganze Menge, Erfreuliches und Unerfreuliches, Kluges und weniger Kluges. Aber es war eben auch Autorisiertes und Nichtautorisiertes. Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich demgegenüber wesentlich auf offizielle Erklärungen und politische Akte der neuen Regierung. Die Verweise auf früher Gesagtes dienen nur zum Beweis der Kontinuität oder Diskontinuität zwischen der Zeit vor und nach der Wahl. Darüber hinaus ist vieles des nachfolgend Dargestellten Ausfluß einer Reihe von persönlichen Gesprächen des Verfassers mit einigen der handelnden Personen. Insoweit kann der Verfasser weder die wissenschaftlichen Belege für seine Aussagen erbringen, noch ist es ihm aus einsichtigen Gründen möglich, Namen zu nennen. Buchveröffentlichungen mit wichtigem Hintergrundmaterial zur Außen- und Sicherheitspolitik der Reagan-Administration sind:

Peter Duignan and Alvin Rabushka (Eds.), *The United States in the 1980s*, Hoover Institution 1980;  
 Scott Thompson (Ed.), *National Security in the 1980s. From Weakness to Strength*, Institute for Contemporary Studies 1980;  
 Kenneth A. Myers (Ed.), *NATO. The Next Thirty Years: The Changing Political, Economic and Military Setting*, Westview Press 1980 (Georgetown Center for International and Strategic Studies);  
 Eugene J. McAllister (Ed.), *Agenda for Progress. Examining Federal Spending*, The Heritage Foundation, Washington 1981;  
 Charles L. Heatherly (Ed.), *Mandate for Leadership. Policy Management in a Conservative Administration*, The Heritage Foundation, Washington 1981;  
 Francis P. Hoerber, William Schneider et al., *Arms, Men, and Military Budgets. Issues for Fiscal Year 1981*, National Strategic Information Center, Transaction Books 1980;  
 Staff of the Foreign Policy Research Institute, *The Three Percent Solution and the Future of NATO*, Western Security Studies Program (Alexander Haig, Director), Foreign Policy Research Institute, Philadelphia 1981;  
 Seven United States Senators, *A Changing America. Conservatives View of the 1980s from the U.S. Senate*. Commentary by Senator Paul Laxalt, Foreword by Honorable Ronald Reagan, Regnery/Gateway 1980;  
 Gordon Humphrey, William R. van Cleave et al., *SALT II and American Security*, Institute for Foreign Policy Analysis, Cambridge, Mass. 1980;  
 U.S. Defense Policy in the 1980s, Vol. I and II. *Daedalus Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, Fall 1980 and Winter 1981;  
 Roy Godson (Ed.), *Intelligence Requirements for the 1980s: Elements of Intelligence*, Washington, D.C. 1979;  
 Roy Godson (Ed.), *Intelligence Requirements for the 1980s: Analysis and Estimates*, Washington, D.C. 1980;  
 Hedrick Smith (Ed.), *Ronald Reagan. Weltmacht am Wendepunkt*, Druffel, Leoni 1980.

## II. Politische Rahmenbedingungen

Als Ronald Reagan am 17. März 1980 vor dem Chicago Council on Foreign Relations eine programmatische Rede über „Frieden und Sicherheit für die achtziger Jahre“ hielt, galten seine ersten Sätze nicht, wie man hätte erwarten dürfen, den äußeren Gefahren für Amerika und seine Verbündeten, sondern der amerikanischen Inflationsrate, den Zinssätzen, der Produktivität und der Energieversorgung. Und das aus gutem Grund. „Wir können“, sagte Reagan damals, „ohne eine starke Wirtschaftspolitik, die im Inland und auf dem Weltmarkt erfolgreich ist, unseren Verpflichtungen in der Welt nicht nachkommen“<sup>3)</sup>. Dies galt damals und gilt heute. Das politische Schicksal der Regierung Reagan wird im Bereich der Wirtschaftspolitik entschieden. Reagan weiß dies — alle wissen es. Höchste Priorität im Gesamtkonzept der Reagan-Administration hat daher konsequenterweise die Wirtschaftspolitik. Nur wenn es gelingt, die amerikanische Wirtschaft zu beleben und neue Arbeitsplätze in erheblicher Anzahl zu schaffen, werden die folgenden Haushaltskürzungen auch ihren potentiell negativen Charakter verlieren.

Diese Aufgabe ist groß, nicht wenige meinen zu groß, um bereits kurzfristig zum Erfolg führen und Geld und guten Willen für außenpolitische Aufgaben und sicherheitspolitische Programme zur Verfügung stellen zu können. Auch dessen ist sich die Regierung Reagan voll bewußt. Nicht ohne Grund zitierte der amerikanische Präsident am Ende seiner Rede vor beiden Häusern des Kongresses am 28. April fast beschwörend Carl Sandburg mit den Worten: „Alles, was wir für den Anfang brauchen, ist ein Traum, daß wir es besser machen können als bisher.“<sup>4)</sup> Zwar sind inzwischen erste Erfolgsansätze im ökonomischen Bereich sichtbar; sie resultieren aber eher aus Veränderungen des allgemeinen politischen und ökonomischen Klimas als aus dem Greifen der ersten konkreten wirtschaftspolitischen Entscheidungen. Doch Ökonomie ist zu einem erheblichen Teil Psychologie. Das galt für den nachfrageorientierten Keynesianis-

mus ebenso wie es für die neue, angebotsorientierte amerikanische Ökonomie gilt. „Glaube ist alles, was wir brauchen“ — erklärte der amerikanische Präsident in der bereits zitierten Rede vor dem versammelten Kongreß.

Noch glauben sie fast alle in den USA an die Möglichkeit der baldigen Wiederherstellung einer gesunden amerikanischen Wirtschaft. Noch besteht auch kein Anlaß, einen wirtschaftlichen Mißerfolg Reagans ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Dennoch: Noch nie in den vergangenen Jahren hat eine Regierung ihren Erfolg bewußt und öffentlich von kurzfristig notwendigen, erheblichen Veränderungen ökonomischer Rahmendaten abhängig gemacht, wie dies die Reagan-Administration tut. Im Grunde ist dies nicht mehr und nicht weniger als der unmittelbare Einbruch einer traditionellen amerikanischen Überzeugung in die praktische Politik: Der Glaube an die „amerikanische Exzeptionalität“<sup>5)</sup>.

Sollte der neuen amerikanischen Wirtschaftspolitik jedoch kein Erfolg oder nur ein Teilerfolg beschieden sein, dann müßte dies unweigerlich auf die gegenwärtig von großer öffentlicher Unterstützung und überwältigender parlamentarischer Mehrheit getragenen Haushaltsansätze für außen- und sicherheitspolitische Bedürfnisse durchschlagen. Und nicht nur dies. In einem solchen Fall würden beim derzeitigen Image der Europäer, das wesentlich durch die erkennbare Zurückhaltung bei Verteidigungsausgaben geprägt ist, die verbleibenden Ressourcen auf Programme konzentriert, die dem unmittelbaren Schutz Amerikas dienen, d. h. insbesondere dem Ausbau der strategischen Waffen. Reagan müßte sich hierfür nicht einmal besonders rechtfertigen. Es gibt heute in den USA einen nationalen Konsens — der im übrigen den Fakten entspricht und durch noch so schlaue Rechenexempel und Vergleiche nicht aus der Welt geschafft werden kann —, daß alle europäischen Staaten für ihre äußere Sicherheit weniger tun, als sie könnten und sollten<sup>6)</sup>. Sollte

<sup>3)</sup> Ronald Reagan, Frieden und Sicherheit für die achtziger Jahre. Ein politisches Konzept für die Vereinigten Staaten, abgedruckt in: Europa-Archiv, 15/1980, S. 469.

<sup>4)</sup> Rede des amerikanischen Präsidenten vor den beiden Häusern des Kongresses vom 28. 4. 1981, abgedruckt in: Amerika-Dienst, Dokumentation, International Communication Agency, Embassy of the United States of America (im folgenden zitiert: Amerika-Dienst) vom 6. Mai 1981, S. 10.

<sup>5)</sup> Stanley Hoffmann, Requiem, in: Foreign Policy Nr. 42, Frühjahr 1981, S. 25.

<sup>6)</sup> In einem jüngst veröffentlichten Beitrag von Stanley Sloan, Defense Burden Sharing, U.S. Relations with NATO Allies and Japan, Issue Brief, The Library of Congress, Congressional Research Service, Washington, Juni 1981, werden die Verteidigungsbeiträge aller NATO-Mitgliedstaaten und Japans detailliert aufgelistet. Besonders interessant ist jedoch der Hinweis auf einen Bericht, den die Re-

Reagan daher auch nur einen ökonomischen Teilerfolg für sich buchen können, wird ihm das zwar innenpolitisch zum Überleben ausreichen<sup>7)</sup>, die eigentlich Betroffenen aber wären die westeuropäischen Staaten. Das vorhersehbare Ergebnis einer auf diese Weise verminderten Verteidigungsfähigkeit der NATO wäre zumindest eine erneute Versuchung für so manchen NATO-Staat, dieses Problem im Wege einer Sonderbeziehung zur Sowjetunion zu lösen.

Doch auch wenn Reagans Wirtschaftspolitik ein voller Erfolg werden sollte, bedeutet dies keineswegs, daß das oben beschriebene Bild der Europäer als Kostgänger der USA ohne Konsequenzen bleiben würde. Mehr noch: Wenn sich in Amerika der Eindruck verfestigen sollte — der im übrigen auch schon als Teil des nationalen Konsenses in außen- und sicherheitspolitischen Fragen bezeichnet werden kann —, daß einige europäische NATO-Staaten an ihrer selbst definierten Form der Entspannungspolitik festhalten, Rüstungskontrolle über Verteidigungsfähigkeit stellen und die westlichen Sicherheitsbedürfnisse in der Golfregion ausschließlich rhetorisch zu bewältigen versuchen sollten, wird eine amerikanische Reaktion in Richtung auf ein vermindertes Engagement in Europa unausweichlich sein. Nicht ohne Grund hat ein der demokratischen Partei angehörender, als verantwortungsvoll und europafreundlich bekannter Senator einigen Freunden kürzlich ernsthaft zu bedenken gegeben, daß bei Fortsetzung der Politik einiger westeuropäischer Staaten ein neues „Mansfield Amendment“ zur Reduzierung amerikanischer Truppenpräsenz in Europa zu erwarten sei — diesmal allerdings ini-

gierung Reagan dem Kongreß im März 1981 zum Problem der finanziellen Lastenteilung im Atlantischen Bündnis übergeben hat. Dieser Bericht über Stand und Entwicklungen der Verteidigungsausgaben im Bündnis, der seit 1980 jährlich vom Verteidigungsminister zu erstellen ist, enthält die schlichte Feststellung, daß die europäischen Alliierten während der letzten drei Jahre die verabredeten 3% Steigerung nicht erreicht hätten. Der Bericht gibt zu bedenken, daß diese Nichterfüllung einer Bündnisverpflichtung durch die europäischen Alliierten von der Sowjetunion als „Schwächung unserer gemeinsamen Entschlossenheit“ verstanden werden könnte und zu „erheblichen Defiziten bei der Verwirklichung verabredeter militärischer Maßnahmen“ führen könnte. Der Bericht schließt mit der Feststellung, daß, quantitativ gesehen, die europäischen Alliierten zwar als Gruppe einen fairen Beitrag zur gemeinsamen Sicherheit leisteten, daß dabei aber einige Staaten mehr, andere Staaten jedoch weniger als einen „fairen Anteil“ trügen.

<sup>7)</sup> So Joseph S. Sisco, Selective Engagement, in: Foreign Policy, Nr. 42, Frühjahr 1981, S. 28.

tiert und getragen von einer konservativen, mehrheitsfähigen Gruppierung.

Von besonderer Brisanz ist in diesem Zusammenhang die vielfach zum Ausdruck kommende amerikanische Überzeugung, daß die Politik einiger westeuropäischer Staaten — und hier insbesondere die der Bundesrepublik — sich völlig von der Bedrohung gelöst habe und nur noch die Funktion habe, die parlamentarische und außerparlamentarische Linke zu beruhigen<sup>8)</sup>. Grundsätzlich ist eine Verminderung des amerikanischen Engagements in Europa in der Politik Reagans nicht angelegt. Nicht nur spielt die weltweite Herausforderung der USA durch die Sowjetunion eine erhebliche Rolle in Reagans Denken; in allen politischen Äußerungen der Reagan-Administration — ob vor oder nach der Wahl — wird als „Schlüsselkomponente“ einer Politik verstärkter Verteidigungsanstrengungen auch die „Wiederherstellung der Allianzbeziehungen“ bezeichnet. Es sollte jedoch in Europa nicht übersehen werden — und hierauf hat Uwe Nerlich kürzlich hingewiesen<sup>9)</sup> —, daß von den beiden Grundfiguren amerikanischen politischen Verhaltens, die zum republikanischen Wahlsieg geführt haben — nämlich mehr Härte gegenüber nichtautorisierter Gewalt und weniger Paternalismus, wo Selbstverantwortung möglich ist —, insbesondere auch der zweite Aspekt in der Sicherheitspolitik der USA zum Ausdruck kommen könnte, wenn es dort zu ähnlichen Belastungen kommen sollte, wie sie die amerikanische Öffentlichkeit am 4. November in der Innenpolitik empfunden hat.

Nerlich: „Diese Grundhaltung, bei der der Bund seine Verantwortung für Versorgung und Sicherheit auf ein Minimum reduzieren soll und soziale Sicherheit als Resultat einer Re-Vitalisierung der Gesellschaft, vor allem im wirtschaftlichen Bereich, erwartet wird, ist zwar mit erhöhter Verteidigungsbereitschaft

<sup>8)</sup> Richard Allen, der National Security Adviser des Präsidenten, hat dieses Problem, selbstverständlich in der gebotenen Form, unmißverständlich angesprochen in seiner Rede anlässlich der Conservative Political Action Conference vom 21. März 1981 (abgedruckt in: Amerika-Dienst vom 25. 3. 1981). Doch auch selbst ein Mann wie Stanley Hoffmann, der gegenwärtig als Wortführer der liberalen Intellektuellen gelten darf, hat in seinem schon zitierten „Requiem“ auf Carter registriert, daß in Europa Rüstungskontrolle der notwendige Begleiter jeder Verteidigungsanstrengung sei — „und sei es auch nur für die öffentliche Meinung“.

<sup>9)</sup> Uwe Nerlich, Einige Aspekte der Außen- und Sicherheitspolitik der neuen Administration in Washington, Arbeitspapier der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, Mai 1981, S. 8.

und entsprechenden Opfern zu vereinbaren. Sie ist es hingegen nicht mit einer Bündnishaltung, bei der die USA Leistungen zum Schutz der Lebensinteressen Dritter erbringen, die Nutznießer selbst jedoch zu entsprechenden Leistungen nicht bereit sind — unter anderem, weil man der Bevölkerung keine entsprechenden sozialen Opfer zumuten zu können glaubt, obwohl diese Staaten von den Folgen unzureichender Sicherheitsvorkehrungen viel unmittelbarer betroffen wären als die USA und insbesondere die soziale Sicherheit dann, etwa im Falle gewollter Störungen in der Ölversorgung, gerade dort am stärksten gefährdet wäre, wo man derzeit glaubt, der Bevölkerung zum Zwecke erhöhter Sicherheit keine Opfer zumuten zu dürfen.“<sup>10)</sup>

Erste offizielle amerikanische Äußerungen, die diesen Problemen gewidmet waren — ohne allerdings die Konsequenzen zu nennen —, wurden in der alten Welt teilweise hysterisch kommentiert<sup>11)</sup>. Doch das ändert nichts. Amerika verlangt sich gegenwärtig viel ab und erwartet von anderen, die mit ihm im gleichen Boot sitzen, zumindest ähnliches. Verstärkt wird diese Tendenz, Europas allzeit als unakzeptabel empfundenen Beitrag zur gemeinsamen Sicherheit nicht mehr wohlwollend zu ignorieren, durch eine regionale Verschiebung des politischen Einflusses und der wirtschaftlichen Macht von der Ostküste in den „Sonnengürtel“ Amerikas. Dies drückt sich nicht nur in der Rekrutierung der neuen Administration — und hier insbesondere derer im Weißen Haus — aus, dies bedeutet auch, daß es Europa künftig mit Eliten zu tun haben wird, die traditionell weit weniger nach Europa hin orientiert sind, als das schon sprichwörtliche „Ostküsten-Establishment“. Es dürfte künftig daher weder besonders aussichtsreich sein, die Geschichte und Kultur der alten Welt in die transatlantische Waagschale zu werfen, noch läßt sich gegenüber der

stark inland- oder pazifikorientierten Wirtschaft des Sonnengürtels das Argument der schicksalhaften Abhängigkeit zwischen westlichen Industriestaaten über Gebühr strapazieren. Die Toleranzschwelle dieser neuen Eliten für „alliiertes Versagen“ liegt deutlich tiefer als dies vorher der Fall war.

Auch wenn nach Carter, dessen Moralismus nicht nur eine notwendige Folge von Vietnam und Watergate war, sondern der hiermit zugleich eine historische Mission für den inneren Frieden Amerikas erfüllte, der Alptraum Vietnam endgültig vom kollektiven Gemüt Amerikas verschwunden ist, wäre es jedoch mißverständlich zu glauben, Amerika schlüpfe erneut in die Rolle des Weltpolizisten. Es gibt — trotz mancher Äußerungen von nichtautorisierten konservativen Politikern und Publizisten — in den USA auch einen breiten Konsens, der die tragenden Kräfte der Regierung mit einschließt, eine Politik des „selektiven Engagements“ zu betreiben, „die sich auf Prioritäten und Interessen gründet, die das amerikanische Volk versteht und unterstützt“<sup>12)</sup>. Es ist dies mit anderen Worten das, was Walter Lippman einst als dritte Option amerikanischer Politik zwischen Globalismus einerseits und Isolationismus andererseits bezeichnet hat: eine Politik der Einfluß-Sphären. Die harte Rhetorik Reagans und seiner Umgebung gegenüber den weltweiten Aktivitäten der Sowjetunion und die vielfach bekundete Absicht, wieder die stärkste Militärmacht der Welt zu werden, signalisieren daher keinen weltweiten Interventionismus, wohl aber den Willen, Amerikas Politik in jenen Regionen durchzusetzen, wo man sich engagiert hat. In dieser Konzeption liegt sicherlich eine der Folgen des Geiselsyndroms. Das Erlebnis, von „tollwütigen Ayatollahs“ tief gedemütigt worden zu sein, hat tiefe Spuren in der nationalen Psyche Amerikas zurückgelassen und begünstigt zwangsläufig Reagans tiefe Einschnitte in den Sozialhaushalt. Doch eben diese Tatsache, daß Amerika sich nur selektiv engagieren wird, könnte Probleme für Europa bringen, wenn die alte Welt glauben sollte, als vermeintlicher Nabel der Welt von Amerika auf alle Fälle und somit unter begrenzter, möglicherweise sogar nur bescheidener eigener Beteiligung beschützt zu werden.

<sup>10)</sup> Ebd.

<sup>11)</sup> Richard Allen sprach in seiner Rede vom 21. März 1981 von „unkontrollierbar gewordenen Sozialprogrammen“ europäischer Staaten. Verteidigungsminister Caspar Weinberger erklärte anlässlich einer Rede in Chicago am 5. Mai 1981 seine Hoffnung, daß die Alliierten dem amerikanischen Beispiel folgen, öffentliche Ausgaben für andere als Verteidigungszwecke kürzen und letztere erhöhen würden. Rede veröffentlicht als: News Release. Office of Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), Washington, 5. März 1981.

<sup>12)</sup> Joseph S. Sisco, Selective Engagement, a. a. O., S. 27.

### III. Umriss der neuen amerikanischen Außenpolitik

#### Das Verhältnis zur Sowjetunion

Im Zentrum der neuen amerikanischen Außenpolitik steht die äußerst skeptische Beurteilung der Sowjetunion. Präsident Reagan hat dieser Beurteilung in einer seiner ersten Pressekonferenzen auf eine Weise Ausdruck gegeben, die nichts an Deutlichkeit zu wünschen übrig läßt. Er kenne keinen Führer in der Geschichte der Sowjetunion, so Reagan, der nicht die Weltrevolution als Ziel genannt hätte. Zu diesem Zweck würden die Sowjets jedes Verbrechen begehen, lügen, betrügen und all dies schließlich auch noch als moralisch bezeichnen<sup>13)</sup>. Zwar war Reagan danach, wie sich aus einem späteren Interview ableiten läßt, über diese Ausführungen nicht sehr glücklich, sie geben aber ein Spezifikum der neuen Sicht der Sowjetunion durch die amerikanische Administration wieder: eine von den politischen Grundwerten ausgehende Re-Ideologisierung des Ost-West-Verhältnisses.

Dieser ideologische Unterbau der neuen amerikanischen Außenpolitik wird zwar von den Vertretern des Außenministeriums etwas weniger spektakulär formuliert, doch auch hier ist er deutlich erkennbar, wenn etwa der Unterstaatssekretär für europäische Angelegenheiten im Außenministerium, Eagleburger, am 10. Juni 1981 formulierte: „Die Ursachen der gegenwärtigen bilateralen Spannungen liegen in den grundsätzlich unterschiedlichen Systemen und Weltanschauungen.“<sup>14)</sup> Doch schon der übernächste Satz dieser Ausführungen, in dem es heißt, der bedeutsamste Faktor für die Verschlechterung des Verhältnisses zwischen den Supermächten sei „ein zunehmender Mangel an Zurückhaltung der Sowjetunion“, macht deutlich, daß in dieser abrupten Neuformulierung der Beziehungen zur Sowjetunion auch die amerikanische Frustration deutlich wird, jahrelang umsonst den Versuch gemacht zu haben, die Sowjetunion auf weltpolitisch verantwortliches Handeln zu ver-

pflichten und sie als stabiles Element in das internationale System einzubinden. Mehr noch: Die Tatsache, daß Moskau in einer Dekade verbaler Entspannung, laufender Rüstungskontrollverhandlungen und bewußter amerikanischer Zurückhaltung sich durch den Ausbau seines militärischen Potentials zur stärksten Militärmacht der Erde gemacht hat, hat zu einer Art nationaler Entrüstung geführt, die der Präsident in den Worten des Mannes auf der Straße durchaus angemessen wiedergab.

Die Umsetzung dieser harschen Rhetorik in eine anwendbare Politik ist bisher nur in Ansätzen, besser gesagt, in Einzelaspekten gelungen. Die ausformulierte „Grand Strategy“ für den Umgang mit der anderen Supermacht fehlt noch. Es steht jedoch außer Frage, daß diese neue Strategie auf der Basis des „linkage“-Gedankens aufgebaut wird, den Reagan schon im Wahlkampf favorisiert hatte und für dessen grundsätzliche Bedeutung es inzwischen eine Reihe anderer Hinweise gibt<sup>15)</sup>. Den letzten und deutlichsten Beweis in dieser Reihe lieferte Unterstaatssekretär Eagleburger anläßlich einer umfassenden Erklärung vor einem Unterausschuß des Kongresses, als er ausführte: „Linkage wird ein Grundsatz praktischen Handelns sein. Die Führung der Sowjetunion kann nicht erwarten, sich der Vorteile der Zusammenarbeit in Bereichen zu erfreuen, die für sie interessant sind, während sie gleichzeitig versucht, unsere Interessen zu untergraben. Allerdings sind die Vereinigten Staaten im Kontext angemessener und glaubwürdiger amerikanischer Kapazitäten im Verteidigungs- und Regionalbereich sowie auf der Grundlage strikter Gegenseitigkeit der Vorteile offen für eine Ausweitung zum gegenseitigen Nutzen, sollte dies durch das sowjetische Verhalten gerechtfertigt sein.“<sup>16)</sup>

Dieses Konzept der „linkage“, wonach jede Leistung einerseits an eine angemessene Gegenleistung der anderen Supermacht gebunden ist, andererseits aber auch jede negative Reaktion die angemessene Gegenreaktion auslöst,

<sup>13)</sup> Pressekonferenz Präsident Reagans vom 29. Januar 1981; teilweise abgedruckt in: Selected Statements, Departement of the Air Force, Washington, März 1981, S. 8.

<sup>14)</sup> Unterstaatssekretär für europäische Angelegenheiten im amerikanischen Außenministerium Lawrence S. Eagleburger am 10. Juni 1981 vor dem Unterausschuß für Europa und den Nahen Osten des Außenpolitischen Ausschusses des Repräsentantenhauses, abgedruckt in: Amerika-Dienst vom 16. 6. 1981, S. 4.

<sup>15)</sup> Vgl. hierzu: Reagans Interview mit Walter Cronkite, abgedruckt in: Wireless Bulletin vom 5. 3. 1981, S. 5; Haigs Interview im McNeil/Lehrer Report, abgedruckt in: Wireless Bulletin vom 16. 3. 1981, S. 8; Haigs Rede vor der American Society of Newspaper Editors vom 24. 4. 1981, abgedruckt in: Current Policy Nr. 175, United States Departement of State April 1981.

<sup>16)</sup> Rede Eagleburgers vom 10. 6. 81, a. a. O., S. 7.

ist zwar nicht neu, hat aber der Wirklichkeit nie standhalten können. Selbst die Politik des Erfinders der Linkage-Theorie, Henry Kissinger, war am Ende nicht viel mehr als eine Politik einseitiger Vorleistungen, die auf positive Reaktionen der Gegenseite nur noch hoffte und schließlich betreten schwieg, wenn reziprokes Wohlverhalten ausblieb oder gar rückgängig gemacht wurde. Und nicht nur dies. Auch der amerikanische Bestrafungsmechanismus für politisches Fehlverhalten der Gegenseite ließ sich nicht durchhalten. Offenbar waren Risikobereitschaft und Konfliktfähigkeit der Sowjetunion größer, als die USA erwartet hatten und worauf sie angemessen zu reagieren bereit waren.

Dies alles wissen die derzeit in den USA Verantwortlichen gut genug. Und sie wissen auch, wie Carters Politik gegenüber der Sowjetunion, die, wenn auch nicht so deklariert, ebenfalls eine Linkage-Strategie war, völlig scheiterte. Sie scheiterte, weil schon von vorneherein die Bereiche des Wettbewerbes und der Zusammenarbeit nie definiert wurden und die praktische Politik ständig zwischen Nicht-Linkage-Phasen und prononcierter Linkage-Politik oszillierte, um schließlich in einer Linkage-Orgie<sup>17)</sup> nach dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan unterzugehen. Erfahrung ist also reichlich vorhanden. Das Problem einer Linkage-Strategie liegt jedoch darin, daß es ein planbares Aktions/Reaktions-Schema nicht geben kann, was zwangsläufig dazu führen muß, daß eine Linkage-Konzeption nie über die Formulierung allgemeiner Grundsätze hinaus konkretisiert werden kann. Nicht zuletzt dieses strukturelle Problem des außenpolitischen Konzepts der amerikanischen Regierung hat dazu geführt — und wird weiterhin zur Folge haben —, daß von Gegnern wie von Verbündeten Klagen wegen mangelnder Information, oder gar wegen amerikanischer „Unkalkulierbarkeit“ laut werden. Hier zeigt sich zugleich eine andere strukturelle Schwäche der Linkage-Konzeption. Sie ist in ihrer Bandbreite möglicher Reaktionsformen zwischen „Belohnungen“ und „Bestrafungen“ eine extrem instrumentell orientierte Konzeption, die eine grundsätzliche Beurteilung und dauerhafte Einstufung der Umwelt in Freund und Feind nicht überzeugend zuläßt und daher nach außen — zu den Regierungen der Bündnispartner — und nach unten — zum eigenen Volk und zu den verbündeten Bevölkerungen — schwer umzusetzen ist. Dennoch bleibt der amerikanischen Regierung keine

andere Wahl, als diese komplizierte Strategie zur Erzwingung sowjetischer Zurückhaltung zur Grundlage ihrer Politik zu machen. Denn alle einfachen Konzepte sind entweder — wie das alte Konfrontationsmodell — nicht mehr durchführbar oder — wie das Detente-Modell — bereits gescheitert.

Zentrale Begriffe in der amerikanischen Politikkonzeption gegenüber der Sowjetunion sind daher die schon zu Kissingers Zeiten zu Ehren gekommenen Formulierungen „Zurückhaltung“ und „Gegenseitigkeit“. Sie sind verbunden mit der zentralen Einsicht, daß die Durchsetzung einer auf diesen beiden Begriffen beruhenden Politik gegenüber der Sowjetunion nur auf der Basis militärischer Stärke möglich ist. Hieraus wird ein Programm abgeleitet, das in drei Bereichen zur Stärkung der militärischen Position der USA gegenüber der Sowjetunion beitragen soll:

— Verstärkung des nationalen amerikanischen Militärpotentials zur Verbesserung des zentralen strategischen Kräfteverhältnisses;

— Belebung der Allianzen durch Verbesserung der Konsultationsmechanismen — aber auch die Aufforderung an die anderen Allianzmitglieder, einen größeren Beitrag zur gemeinsamen Sicherheit zu leisten;

— Verbesserung der amerikanischen — aber auch der bündnisinternen — Fähigkeit zur Projektion militärischer Macht in die Dritte Welt im allgemeinen, in die rohstoffreichen Regionen im besonderen.

Eine besondere Facette der neuen amerikanischen Politik gegenüber der Sowjetunion ist die prononcierte Unterscheidung zwischen der östlichen Supermacht und den übrigen Staaten des sowjetischen Imperiums einerseits, den einzelnen Staaten Osteuropas untereinander andererseits. „Nichts wäre für unsere Interessen in diesem Teil der Welt schädlicher, als sie alle zu einem einzigen Block zusammenzuwerfen. Jedes Land bietet für die Vereinigten Staaten ein besonderes Problem und eine besondere Möglichkeit.“<sup>18)</sup> Zwar ist unverkennbar, daß diese Facette ihre gegenwärtige Bedeutung der Entwicklung in Polen und vielleicht auch der jugoslawischen „Vergangenheit“ Eagleburgers verdankt — er war dort Botschafter —, dennoch zeigt die amerikanische Absicht, in den kleineren Ländern des Warschauer Paktes „einen evolutionären Wandel in Richtung auf größere Vielfalt und nationale Unabhängigkeit zu ermutigen“<sup>19)</sup>,

<sup>18)</sup> Rede Eagleburgers vom 10. 6. 81, a. a. O., S. 3.

<sup>19)</sup> Ebd.

<sup>17)</sup> So Stanley Hoffmann, Requiem, a. a. O., S. 13.

eine durchaus differenzierte Sicht der gesamten Ostproblematik. Ob sie schließlich einmal politischen Ertrag abwerfen wird, ist eine andere Frage.

Der konzeptionelle Anknüpfungspunkt der osteuropäischen Probleme ist für die amerikanische Regierung dabei die Vorstellung, den „peaceful change“ nicht nur zur einzig legitimen Veränderungsform politischer Zustände zu machen, sondern ihn gleichzeitig als deutlich positives Element dem Status quo gegenüber zu privilegieren. „Wir glauben an den peaceful change, nicht an den Status quo“, hat Haig am 24. April 1981 erklärt. Zwar dürften diese Äußerungen vordergründig auf Lateinamerika — dort als Defensivposition — und Osteuropa — dort als Offensivposition — gezielt gewesen sein, jüngste Äußerungen von Reagan und Haig zeigen jedoch, daß dahinter die Überzeugung steckt, daß insbesondere die jüngsten Ereignisse in Polen und bekanntgewordene Unruhen in der sowjetischen Jugend „den Beginn vom Ende“ des weltweiten Kommunismus und damit eine „säkulare“ Entwicklung signalisieren<sup>20)</sup>. Das Bemerkenswerte an dieser Sicht der Dinge ist, daß sie, ausgedrückt in Haigs Statement, zum erstenmal seit langer Zeit eine politisch offensive Konzeption ermöglicht, die nicht, wie bisher, von westlicher Seite aus im wesentlichen auf Halten der Position und damit auf eine Betonung des Status-quo-Gedankens hinausläuft, sondern mit der Mobilisierung des peaceful change als potentiell destabilisierendem Faktor für den östlichen Herrschaftsbereich die Sowjetunion in die Defensive zu drücken versucht.

Grundlage der dieser Konzeption unterliegenden Überzeugung ist — nach den aktuellen Ereignissen in Polen und in der Sowjetunion — auch eine differenzierte Sicht der inneren Schwächen der Sowjetunion und des sowjetischen Herrschaftsbereiches. Vor dem Hintergrund einer breiten Debatte in der amerikanischen Literatur, für die Seweryn Bialers „Stalins Successors“ nur ein Beispiel ist, wird die Zukunft der Sowjetunion auch in der Regierung nicht mehr so einheitlich und ungefährdet beurteilt, wie noch vor wenigen Jahren. Die „inneren Schwächen“ der Sowjetunion gehören inzwischen zum Standardrepertoire der außenpolitischen Reden und Interviews der Reagan-Administration. Nur zögernd allerdings wird bisher öffentlich der Schluß gezogen, welche Gefahr von einer innerlich zuneh-

<sup>20)</sup> Vgl. u. a. Reagans Pressekonferenz im Daily Voice of America World Report, zit. in: Wireless Bulletin vom 23. 6. 81, S. 21.

mend schwächer werdenden, äußerlich aber militärisch starken Sowjetunion ausgehen könnte.

Obwohl „das Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion selten getrübt gewesen ist als gegenwärtig“<sup>21)</sup>, bedeutet dies nicht, wie man sich aufgrund sowjetischer Andeutungen in Westeuropa derzeit allenthalben und mit Nachdruck selbst einzurenden versucht, daß alle Drähte zur Sowjetunion gekappt sind. Nicht ohne Grund führte der stellvertretende amerikanische Außenminister William Clark am 21. Juni im österreichischen Alpbach aus: „Wir reden mit den Sowjets täglich auf allen Ebenen.“<sup>22)</sup> Er machte aber zugleich deutlich, daß die USA den instrumentellen Charakter von Gesprächen bzw. Verhandlungen im politischen Konzept der Sowjetunion erkannt und sich darauf eingestellt haben: „Wir nehmen nicht hin, daß Gespräche benutzt werden, um uns von unseren Verbündeten zu trennen oder das Erreichen des wahren Friedens hinauszögern.“<sup>23)</sup>

Wenn dennoch Art und Ausmaß der Ost-West-Gespräche derzeit sich vergleichsweise bescheiden ausnehmen, dann hat dies drei Gründe. Zum einen ist die neue amerikanische Administration mit ihren konzeptionellen Vorarbeiten noch nicht soweit, um in einen umfassenden Dialog mit der östlichen Supermacht einzutreten. Zum zweiten hat die Reagan-Administration die Absicht, von einer Position der Stärke aus zu verhandeln. Diese ist zwar kurzfristig nicht erreichbar; man geht aber davon aus, daß schon von der Verabschiedung wichtiger Programme genug Signalwirkung ausgeht, um der Sowjetunion eine Beurteilung ihres neuen westlichen Gegenspielers zu erlauben. Zum dritten schließlich will die neue amerikanische Regierung durch betonte Zurückhaltung bei Verhandlungsangeboten demonstrieren, daß sie zwar grundsätzlichen Wert auf Verhandlungen legt, aber darauf nicht unter allen Umständen angewiesen ist.

Natürlich hat diese Haltung der Amerikaner schon zu verschärften sowjetischen Reaktionen geführt; die Sowjetunion dürfte jedoch inzwischen eingesehen haben, daß hier ein neuer Wind weht. Größere Schwierigkeiten dürften die USA mit dieser generellen Ver-

<sup>21)</sup> Rede Eagleburgers vom 10. 6. 81, a. a. O., S. 4

<sup>22)</sup> Grußwort des stellvertretenden amerikanischen Außenministers William Clark anlässlich des „Dialogkongresses Westeuropa-USA“ in Alpbach/Tirol vom 21. 6. 81, abgedruckt in: Wireless Bulletin vom 23. 6. 81, S. 20.

<sup>23)</sup> Ebd.

handlungsstrategie allerdings mit ihren europäischen Verbündeten haben, die mit aller Macht auf sofortige Wiederaufnahme des Rüstungskontrolldialogs drängen. Dieser Druck der Europäer hat inzwischen dazu geführt, daß für die Rüstungskontrollverhandlungen zwei verschiedene Konzepte entstanden sind: eines für den SALT-Prozeß, das voll in die allgemeine Politik der USA gegenüber der Sowjetunion eingebettet ist; und ein zweites für den eurostrategischen Bereich, dessen übergeordneter Gesichtspunkt eher das erfolgreiche Bündnismanagement ist.

Was den SALT-Komplex und damit die grundsätzliche Konzeption der neuen amerikanischen Regierung für Rüstungskontrollverhandlungen anlangt, steht mit hinreichender Sicherheit fest, daß der neue Ansatz sich fundamental vom bisherigen Ansatz unterscheidet. So wird Rüstungskontrolle insbesondere nicht mehr als etwas betrachtet, was sich isoliert von anderen Problemen der Ost-West-Bemühungen vollzieht. Von Anfang an hat Reagan darauf hingewiesen, daß Rüstungskontrolle im Kontext des gesamten Ost-West-Verhältnisses gesehen und hinsichtlich seiner Möglichkeiten bewertet werden muß. In einem Interview, das eine Woche nach der Wahl erschien, erklärte er unmißverständlich: „Ich stimme zu, daß es im Gegensatz zu bisher ‚Linkage‘ zwischen Rüstungskontrolle und allen anderen Problembereichen geben muß.“<sup>24)</sup> Außenminister Haig drückte dieselbe Ansicht anläßlich einer Pressekonferenz am 28. Januar 1981 so aus: „Die USA beabsichtigen nicht Verhandlungen über oder Ratifizierung von Rüstungskontrollverträgen durchzuführen, ohne dabei die Aktivitäten der Sowjetunion außerhalb des Rüstungskontrollbereiches in Betracht zu ziehen. Dies ist die Kurzformel für linkage.“<sup>25)</sup>

Nahezu alle in irgendeiner Form mit Rüstungskontrolle befaßten Mitglieder der Reagan-Administration haben inzwischen diese „Ent-Ideologisierung“ der Rüstungskontrolle bestätigt. Und nicht nur sie. In einem für das Verständnis des augenblicklichen Zustandes der westlichen Supermacht grundlegenden Papier, an dem unter anderem Stanley Hoffmann, William Hyland, Joseph Kraft, Walter Laqueur, Paul Nitze, Walt Rostow, Helmut Sonnenfeldt, Robert Tucker mitgearbeitet

haben und das einen Eindruck gibt von der Breite des gegenwärtigen Konsenses in außen- und sicherheitspolitischen Fragen, ist zu lesen: „Die Kommission glaubt, daß in der unmittelbaren Vergangenheit Rüstungskontrolle im Mittelpunkt der amerikanischen Politik gegenüber der Sowjetunion stand — und daß dies falsch war... Rüstungskontrolle kann nicht Ungleichgewichte des militärischen Kräfteverhältnisses korrigieren, die im Ablauf einer Dekade entstanden sind. Wir können nicht hoffen, am Verhandlungstisch das zu erreichen, was wir im Bereich der Verteidigungspolitik nicht erreichen können oder wollen.“<sup>26)</sup> Und wenige Zeilen später folgt dann als einer von drei hervorgehobenen Kernsätzen: „Rüstungskontrolle kann nicht isoliert werden von der täglichen Politik mit der Sowjetunion.“<sup>27)</sup>

Zunächst und vor allem aber will die neue amerikanische Regierung die Voraussetzungen schaffen, um von einer Position der Stärke aus verhandeln zu können. Dies bedeutet nicht, worauf Reagan und Weinberger mehrfach dezidiert hingewiesen haben, Verhandlungen bis zur tatsächlichen Wiederherstellung eines für die Regierung akzeptablen Kräfteverhältnisses aufzuschieben. Notwendig ist allerdings im amerikanischen Verständnis, durch eindeutige und glaubwürdige Signale in Form von erhöhten Verteidigungsausgaben und verabschiedeten Rüstungsprogrammen die Sowjetunion über die neue Verhandlungssituation nicht im unklaren zu lassen. Die Zeitvorstellungen hierfür haben sich, nicht zuletzt verursacht durch das Attentat auf den Präsidenten, im Laufe der Zeit verändert. Hat der Verteidigungsminister Weinberger noch anläßlich seiner zur Bestätigung führenden Befragung im Senat mindestens sechs Monate Vorlaufzeit bis zum Beginn neuer Verhandlungen mit der Sowjetunion genannt, so schätzte der neuernannte Chef der amerikanischen Abrüstungsbehörde, Eugene Rostow, anläßlich eines Hearings im Senat am 22. Juni 1981 den Zeitbedarf bis zum Beginn substantiierter SALT-Verhandlungen auf weitere neun Monate<sup>28)</sup>. Eines allerdings machte diese Befragung Rostows unmißverständlich klar: daß die Vereinigten Staaten auch künftig an Rüstungskontrollverhandlungen ernsthaft interessiert sind. Gleichsam zum Beweis hierfür

<sup>4)</sup> Interview Reagans, abgedruckt in: Time Magazine vom 17. 11. 1980, S. 24.

<sup>5)</sup> Pressekonferenz des amerikanischen Außenministers Alexander Haig vom 28. Juni 81, abgedruckt in: Wireless Bulletin vom 30. 6. 81, S. 14.

<sup>26)</sup> Council on Foreign Relations, The Commission on US-Soviet Relations, The Soviet Challenge: A Policy Framework for the 80s, New York 1981, S. 14.

<sup>27)</sup> Ebd.

<sup>28)</sup> Vgl. den Bericht über das Hearing in: Wireless Bulletin vom 23. 6. 81, S. 10.

kündigte Rostow anlässlich dieses Hearings an, daß die Regierung Reagan in den nächsten Monaten zwei Verträge über nukleare Teststoppfragen, die noch unter Nixon und Ford mit der Sowjetunion ausgehandelt worden waren, dem Senat zur Ratifizierung vorlegen würde. Zufrieden und erleichtert kommentierte der Vorsitzende des Senatsausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, Charles Percy, diese Ankündigung mit der Feststellung, dies sei ein wichtiges Signal an die Welt, „daß wir wieder im Rüstungskontrollgeschäft sind“<sup>29)</sup>.

Doch damit beginnen die Schwierigkeiten für die amerikanische Regierung erst. Denn bis jetzt ist weitgehend offen, wie man konkret mit dem SALT-Vertrag verfahren will. Andeutungen gibt es viele, Spekulationen noch mehr. Insofern ist Rostows Äußerung, Neuverhandlungen des Vertrages mit der Diskussion über die jeweils schwerste Rakete in beiden Potentialen zu beginnen, nicht viel mehr als ein Hinweis.

Wie der generelle Ansatz aussehen könnte, hat General Rowny, der neuernannte Chef-Unterhändler für die SALT-Verhandlungen, in einem Vergleich der bisherigen Verhandlungsansätze in Ost und West einmal wie folgt beschrieben: „Im Gegensatz zu uns legten die Sowjets zunächst ihre politischen und militärischen Ziele fest. Dann konzipierten und dislozierten sie ihre Streitkräfte, so daß diese Ziele erreicht werden konnten. Dann erst — und nur als drittrangige Priorität — ließen sie sich auf Rüstungskontrollverhandlungen ein. Die Vereinigten Staaten dagegen sahen die Prioritäten umgekehrt. Zuerst trafen wir die Entscheidung, in Rüstungskontrollverhandlungen einzutreten. Dann nahmen wir hin, daß die Verhandlungen sowohl die Konzeption als auch die tatsächliche Auslegung unseres militärischen Potentials beeinflussten. Zum Schluß dann überlegten wir, was wir mit unseren verstümmelten Streitkräften noch anfangen könnten. Es ist höchste Zeit, daß die Vereinigten Staaten ihre Prioritätenskala revidieren.“<sup>30)</sup> Deutet man die bisher ausgesandten Signale der Reagan-Administration richtig, dann ist eben diese Revision erfolgt und wird sich in künftigen Verhandlungen niederschlagen.

<sup>29)</sup> Ebd.

<sup>30)</sup> Edward L. Rowny, *The Soviet are still Russians*, in: *Negotiating with the USSR*, Survey, Frühjahr 1980, Band 25/2, S. 8.

## Perspektiven für die Atlantische Allianz

Neben dramatisch steigenden nationalen Verteidigungsanstrengungen, insbesondere im Bereich strategisch-nuklearer Waffen, gehört die Verbesserung der Beziehungen zu Amerikas Freunden und damit eine Stärkung der Allianzen zu den höchsten Prioritäten der Außenpolitik Reagans. Zumindest in ihrer offiziellen Rhetorik scheint den USA klar zu sein, daß sie insbesondere ohne eine funktionierende Atlantische Allianz weder die Sowjetunion auf eine Politik der Zurückhaltung und der Gegenseitigkeit verpflichten noch die grundlegenden, insbesondere ökonomischen Probleme der Entwicklungsländer in den Griff bekommen können<sup>31)</sup>. Ob dies auch tatsächlich so gesehen wird, ist angesichts des wachsenden „Exzeptionalismus“ durchaus nicht sicher. Es ist das Besondere der offiziellen Rhetorik gegenüber Freunden, zumal nach einem Regierungswechsel, zunächst einmal an alte Leistungen zu erinnern und neue Herausforderungen zu beschreiben — beschwörend zwar, aber auf Erhaltung und Verbesserung bestehender Verbindungen abzielend. Auf diese Weise hat auch der transatlantische Dialog nach der Wahl Reagans wieder begonnen. Wer jedoch die Reden, Statements und Pressekonferenzen der führenden Politiker Amerikas sich näher anschaut, der findet darin, nicht einmal gut versteckt, eine andere Wirklichkeit und auch andere Erwartungen.

Die Probleme der Amerikaner mit Europa beginnen bereits beim „zentralen Element amerikanischer Außenpolitik — einem Element, bei dem die Unterstützung durch das Bündnis entscheidend wichtig ist“: den „Einstellungen zu den Beziehungen zwischen Ost und West“<sup>32)</sup>. Zwar haben sich die USA nach Kräften bemüht, eine gemeinsame Vorstellung des Bündnisses über die Probleme und die Richtung der Ost-West-Politik zu entwickeln und einen neuen Konsens hinsichtlich einer „festeren und realistischeren Haltung gegenüber der Sowjetunion“ zustande zu bringen<sup>33)</sup>. Mehr als allgemeine und unverbindliche Übereinstimmung und ein vergleichsweise hartes Kommuniqué anlässlich der Außenministertagung der NATO in Rom ist dabei aber nicht herausgekommen. Eagleburger hierzu ebenso offen wie

<sup>31)</sup> Vgl. hierzu die Erklärung Eagleburgers vor dem Unterausschuß für Europa und den Nahen Osten des Außenpolitischen Ausschusses vom 2. Jun. 1981, abgedruckt in: *Amerika-Dienst* vom 10. 6. 81, S. 3.

<sup>32)</sup> Ebd., S. 5.

<sup>33)</sup> Ebd.

unmißverständlich am 2. Juni 1981: „Bei den Vorstellungen bezüglich der sowjetischen Bedrohung existieren Unterschiede in der Öffentlichkeit und in den Parlamenten in Europa und den Vereinigten Staaten. Unsere Regierungen sind oft unterschiedlichem Druck ausgesetzt. Dies gilt ebenso für unsere Vorstellung von Prioritäten in einigen der wichtigen Tagesfragen.“<sup>34)</sup>

In einer Rede am 15. Juni in Chatham House wurde Eagleburger hinsichtlich der unterschiedlichen Ansichten über das künftige Ost-West-Verhältnis noch deutlicher. Nach einigen Floskeln über einen gleichsam natürlichen ständigen Fundus an Problemen in einer Allianz von 15 Staaten und dem Versagen der Führungsmacht USA hielt er den Europäern als eine der Ursachen für den wenig erfreulichen Zustand der Allianz „die Tendenz einiger in Europa“ vor, „unrealistische Erwartungen in die Entspannungspolitik oder die Furcht, die Sowjetunion zu provozieren, als Erklärung für unzureichende Verteidigungsanstrengungen oder eine wenig kraftvolle, auch tatsächlich außenorientierte Außenpolitik zu gebrauchen“<sup>35)</sup>.

Natürlich ist den Amerikanern hierbei klar, daß für diese Entwicklung nicht nur Führungsfehler ursächlich sind, sondern daß allgemeine gesellschaftliche Trends erheblich zur Verschlechterung der Situation der Allianz beigetragen haben. Eagleburger: „Die größten Probleme für die Allianz liegen wahrscheinlich nicht im Osten oder Süden, sondern in unseren eigenen Gesellschaften — im wachsenden Einfluß einer Generation, die weder wirtschaftliche Depression noch Krieg und seine Folgen erfahren haben.“<sup>36)</sup> Doch ebensowenig sind die USA bereit, sich damit abzufinden — weder in ihrem eigenen Land noch in den Ländern der Bündnispartner. „Wir wissen, daß europäische Regierungen sich hinsichtlich ihrer Verteidigungsanstrengungen wie auch hinsichtlich ihrer Politik gegenüber Moskau politisch stark eingeengt sehen. Doch dies sind wir auch. Wir verlangen von unseren Verbündeten nicht mehr als Präsident Reagan seinem eigenen Volk abverlangt — Opfer für den Frieden zu bringen und politische Führung zur Reduzierung von Hemmnissen für die Allianz auszuüben.“<sup>37)</sup>

<sup>4)</sup> Ebd., S. 7.

<sup>5)</sup> Rede Eagleburgers vom 15. Juni 1981 in Chatham House, London, abgedruckt in: Wireless Bulletin vom 16. 6. 81, S. 7

<sup>6)</sup> Ebd., S. 1

<sup>7)</sup> Ebd., S. 8.

Es kann daher kein Zweifel bestehen, daß Amerika zwar die Führung in der Atlantischen Allianz wieder kraftvoll ausüben will, daß dies aber zunächst und unmittelbar die Erwartung — und mehr — bedeutet, daß Westeuropa sich die grundlegenden Überzeugungen der neuen amerikanischen Administration über die Natur und Zukunft des Ost-West-Konflikts zu eigen macht. Wer sich vor diesem Hintergrund die europäische Szene vor Augen führt, kann sich unschwer ausrechnen, welchen Belastungen die Allianz allein durch Abstimmung über das „zentrale Element“ amerikanischer Außenpolitik ausgesetzt sein wird.

Dies gilt insbesondere für das deutsch-amerikanische Verhältnis. Denn die Bundesrepublik Deutschland ist in den amerikanischen Augen „ein Schlüsselfaktor in allen Aspekten der amerikanischen Politik gegenüber Europa“, da sie „unausweichlich in der Frontlinie steht, wenn es gilt, der Herausforderung durch die Sowjetunion zu begegnen“<sup>38)</sup>. Ein offener Dissens in der „zentralen Frage“ der künftigen Politik gegenüber der östlichen Supermacht würde angesichts dieser Sonderstellung der Bundesrepublik Deutschland im Bündnis den Wert dieses Bündnisses entscheidend beeinflussen. Deshalb versucht die amerikanische Regierung mit allen Mitteln, diesen Dissens zu verhindern. Sie hat sich daher in den letzten Monaten bemüht, die deutsche Regierung zumindest öffentlich das latente Mißtrauen nicht spüren zu lassen, das allenthalben in den USA sich angesichts der Kampagne gegen die Nachrüstung und des zunehmenden Antiamerikanismus auch in den deutschen Regierungsparteien verbreitet. Mehr noch: Die deutsche Regierung wurde durch die Vorzugsbehandlung in Washington demonstrativ von außen aufgewertet, um sie vor allem gegenüber ihren innerparteilichen Gegnern zu stabilisieren. Doch Übereinstimmung in den wesentlichen Fragen des Ost-West-Verhältnisses und seiner Voraussetzungen und Konsequenzen herrscht dennoch nicht. Wer offizielle diplomatische Äußerungen zu bewerten versteht, weiß, was es bedeutet, wenn die abschließenden Sätze der Passage über die Bundesrepublik Deutschland in einer Westeuropa gewidmeten Ansprache Eagleburgers lauten: „Der Besuch des Kanzlers hat ferner deutlich gemacht, daß das amerikanisch-deutsche Verhältnis — einschließlich seiner politischen, militärischen und wirtschaftlichen Aspekte — ein Maß an Reife erreicht hat, das es uns er-

<sup>38)</sup> Rede Eagleburgers vom 2. 6. 81, a. a. O., S. 13.

laubt, trotz Unterschieden aufgrund der Geschichte und der geographischen Lage sowie unterschiedlicher Rollen in der Welt Übereinstimmung zu erzielen. Wir haben Mittel und Wege entwickelt, um die unausweichlichen Meinungsverschiedenheiten offen und rasch und in einer Weise zu behandeln, die die Auswirkungen dieser geringfügigen Reibungen auf das Gesamtverhältnis auf ein Minimum beschränkt.“<sup>39)</sup>

Aus den bestehenden europäisch-amerikanischen Differenzen über die Qualität der künftigen amerikanischen Politik gegenüber der Sowjetunion ergeben sich notwendigerweise Folgen hinsichtlich der Schaffung von Voraussetzungen für diese Politik. Dies gilt insbesondere für die Verteidigungsausgaben, die angesichts einer beabsichtigten amerikanischen Politik des „Friedens durch Stärke“ zwangsläufig zur zentralen Voraussetzung des „zentralen Elements“ der neuen amerikanischen Außenpolitik werden — dies um so mehr, als Ronald Reagan seinerseits für die Erhöhung der amerikanischen Verteidigungsausgaben bei gleichzeitiger Senkung der sonstigen öffentlichen Ausgaben einen hohen innenpolitischen Preis zu zahlen bereit ist. Amerika glaubt daher berechtigterweise erwarten zu können, daß, wie bereits zitiert, Europa das leistet, was die USA sich selbst auch abverlangen.

Die Sätze Eagleburgers aus seiner Rede in Chatham House sagen alles über die Brisanz dieser Materie — im guten wie im schlechten: „Es ist den Regierenden in Europa klar, daß sie von Amerika nicht erwarten können, die Last der gemeinsamen Verteidigung allein zu tragen. Nachdem nun die USA ein teures Programm zur Modernisierung ihrer Streitkräfte begonnen haben, ist es wichtig, daß die Alliierten diesem Beispiel folgen und Mittel zur Verfügung stellen, die die NATO-Streitkräfte in die Lage versetzen, der größer gewordenen sowjetischen Bedrohung effektiv zu begegnen. Ohne eine solche Aktion der Europäer wird es unvermeidbar nicht nur zu transatlantischen Mißklängen kommen, sondern wir verzichten auch auf militärische Stärke, die unabdingbar ist, um die Sowjetunion zur Zurückhaltung, zur Abkehr von Konfrontation und zu sinnvollen Verhandlungen zu veranlassen.“<sup>40)</sup>

Dem ist nichts hinzuzufügen — außer vielleicht einer Spezifizierung, die hierzulande schon viele Diskussionen verursacht hat: der Höhe des von den Amerikanern erwarteten

Beitrages der Europäer. Unter Bezugnahme auf Äußerungen von Haig stellte Eagleburger als Konsens anläßlich der Ministertagung des Verteidigungs- und Planungsausschusses der NATO fest: „Die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten werden weiterhin daran arbeiten, die Verteidigungsplanung der NATO zu verbessern, mit dem besonderen Nachdruck auf die Verteidigungsleistung als Norm über die 3 %-Marke hinaus.“<sup>41)</sup> Damit wird nicht nur ein klarer Richtwert gesetzt, es wird auch deutlich, daß keine Rede davon sein kann, die 3 %-Problematik sei „vom Tisch“. Dies gilt allenfalls insoweit, als Amerika noch mehr erwartet.

Von besonderer Brisanz ist in diesem Zusammenhang der Kampf um die Nachrüstung, den Eagleburger als „eine Herausforderung von wahrscheinlich historischer Bedeutung“ bezeichnet hat<sup>42)</sup>. Gerade weil der Wunsch, diese Waffen überhaupt und als landgestützte Systeme in Europa zu haben, ursprünglich von den Europäern ausging, fühlen sich die USA heute, nachdem der Nachrüstungsbeschluß gefaßt und die Systeme in Auftrag gegeben wurden, düpiert, angesichts des Widerstandes in der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden, Belgien, England und — wenn auch dort verhältnismäßig geringfügig — Italien.

Besonders erschwerend für einen Konsens wirkt sich hierbei aus, daß die Amerikaner haben erkennen lassen, daß die neue Form der Linkage-Strategie bereits für den Verhandlungsteil des NATO-Doppelbeschlusses gelten soll. Zwar hatte man sich anläßlich der Sitzung der Nuklearen Planungsgruppe der NATO in Bonn darauf verständigt, daß eine „Intervention“ der Sowjetunion in Polen Rüstungskontrollverhandlungen generell auf absehbare Zeit unmöglich machen werden, die Tatsache jedoch, daß Verteidigungsminister Weinberger bereits einen Tag nach dieser Sitzung die Voraussetzungen drastisch verschärfte, indem er schon „Drohung mit Gewalt oder Einschüchterung“ als inkompatibel mit Rüstungskontrollverhandlungen bezeichnete, ließ viele in Europa annehmen, daß die USA offenbar gar nicht verhandeln wollten. Zwar haben Vorgespräche über die Begrenzung eurostrategischer Waffen inzwischen begonnen. Das gegenseitige Mißtrauen sitzt jedoch tief: Die Europäer glauben nicht an den amerikanischen Verhandlungswillen; die Amerikaner glauben nicht an den europäischen Nachrüstungswillen. Beides kann, das wird immer

<sup>39)</sup> Ebd.

<sup>40)</sup> Rede Eagleburgers vom 15. 6. 81, a. a. O., S. 7.

<sup>41)</sup> Rede Eagleburgers vom 2. 6. 81, a. a. O., S. 5.

<sup>42)</sup> Rede Eagleburgers vom 15. 6. 81, a. a. O., S. 8.

deutlicher, für die Allianz böse Folgen haben. Nicht nur wäre eine transatlantische Entfremdung zu befürchten, schon kurzfristig wäre klar, daß das Bündnis an Glaubwürdigkeit und damit an Abschreckungsfähigkeit gegenüber der Sowjetunion verlieren würde, daß, wie Eagleburger formulierte, „die Sowjetunion ein De-facto-Veto gegen Rüstungsentscheidungen der NATO hätte“<sup>43)</sup>. Und nicht nur dies. Das amerikanische Volk würde sich „betrogen“ fühlen, „weil es nicht verstehen könnte, warum die europäischen Alliierten weniger für ihre Sicherheit tun wollen als die Amerikaner“<sup>44)</sup>.

Doch es gibt vor dem Hintergrund der neuen amerikanischen Außenpolitik nicht nur Konfliktfelder im Verhältnis zu Europa. So wird insbesondere der europäische Einigungsprozeß von der neuen amerikanischen Regierung nachhaltig unterstützt. Daneben gibt es einen Bereich, der Chancen und Risiken gleichermaßen in sich birgt: die Wirtschaftspolitik. „Die Reagan-Administration ist sich des Primats der wirtschaftlichen Fragen in den Beziehungen der Vereinigten Staaten zu Kanada und Westeuropa bewußt.“<sup>45)</sup> Wenn diese Aussage stimmen sollte — und daran muß man angesichts der ansonsten beschwörenden Formulierungen über die zentrale Bedeutung der Sicherheitspolitik in der gegenwärtigen Situation Zweifel haben —, dann wäre das europäisch-amerikanische Verhältnis zwar momentan um einiges zu entschärfen. Die NATO hat aber bisher noch nie davon profitiert, wenn die kooperative Dimension — wo man mehr Partner denn Rivale ist — zugunsten der kompetitiven Dimension — wo man mehr Rivale denn Partner ist — in den Hintergrund gedrängt wurde. Wobei noch hinzukommt, daß die erkennbar unterschiedlichen Lösungsvorstellungen über die anstehenden und weitgehend ähnlichen Wirtschaftsprobleme und der überall um sich greifende Protektionismus nicht unbedingt geeignet sind, die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen ungetrübt zu gestalten.

Es ist daher nach Abwägung aller amerikanischen Absichten einerseits und der möglichen bzw. wahrscheinlichen Reaktionen der Westeuropäer andererseits mit Sicherheit vorherzusagen, daß die Außenpolitik des „Treuhanders der Freiheit und des Friedens“<sup>46)</sup> gegen-

über der alten Welt auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen wird.

## Die Golfregion

Besondere Bedeutung in der amerikanischen Außenpolitik kommt der Golfregion zu. Es ist jedoch die Überzeugung der Reagan-Administration, daß punktuelle Lösungsansätze keinen Erfolg bringen können. Der Grund für diese Überzeugung liegt einmal darin, daß die neue Regierung als wichtigstes Ereignis in der Golfregion die Ausweitung des sowjetischen Einflusses sieht. Zum anderen denkt man offenbar daran, die Region zwischen der Türkei, Pakistan und dem Horn von Afrika mit Hilfe von Staaten der Region innerhalb eines strategischen Gesamtkonzeptes zu stabilisieren. Es wird hierbei zwar nicht verkannt, daß der israelisch-arabische Konflikt hohe Priorität hat, eine absolut dominierende Rolle dieses Problems wird jedoch demonstrativ abgelehnt. Der selbstgewählte Katalog von Absichten der neuen amerikanischen Regierung für die Golfregion sieht demgegenüber so aus:

— die Fähigkeit zu demonstrieren, den Einfluß der Sowjetunion und ihrer Verbündeten zu begrenzen;

— den Zufluß von Öl aus dem Persischen Golf in die Länder des freien Westens in angemessenen Mengen und zu vernünftigen Preisen zu garantieren;

— die Existenz der Freunde Amerikas in dieser Region zu sichern;

— kontinuierlich an einem Frieden zwischen Israel und seinen Nachbarn mitzuarbeiten<sup>47)</sup>.

Um diese Absichten in die Praxis umsetzen zu können, hat die Regierung Reagan folgende Maßnahmen vorgesehen:

— Militärhilfe für Staaten der Golfregion. Die Gesamtanforderung des Außenministeriums für das Budgetjahr 1982 liegt mit 6,87 Mrd. Dollar um 1 Mrd. Dollar über dem letzten Haushaltsansatz der Carter-Administration; hier-

<sup>47)</sup> Vgl. hierzu: Middle East Regional Security, Statement von Richard Burt, dem Direktor des Büros für Politisch-Militärische Angelegenheiten im amerikanischen Außenministerium, vor dem Unterausschuß für Internationale Sicherheit und Wissenschaftliche Angelegenheiten des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten (Repräsentantenhaus) vom 23. 3. 81, abgedruckt in: Current Policy Nr. 270, United States Department of State, Washington 1981.

<sup>43)</sup> Ebd., S. 9.

<sup>44)</sup> Ebd.

<sup>45)</sup> Rede Eagleburgers vom 2. 6. 81, a. a. O., S. 8.

<sup>46)</sup> Rede von Alexander Haig vor der American Society of Newspaper Editors in Washington am 24. 4. 81, a. a. O.

von sind allein 70 % für die Golfregion vorgesehen<sup>48)</sup>;

— Aufrechterhaltung einer militärischen Präsenz in der Golfregion. Diesbezüglich konnte die neue Regierung sich an bereits eingeleitete Maßnahmen der Carter-Administration anschließen, die eine ständige Präsenz verfügt, in Diego Garcia Waffen und Gerät für eine Marine-Brigade gelagert, ein Manöverprogramm entworfen und Nutzungsverträge mit verschiedenen Regierungen der Region abgeschlossen hatte. Neben der beschleunigten Fortführung dieser Programme sind gegenwärtig in der Administration Überlegungen im Gange, die insbesondere eine größere militärische Präsenz vorsehen;

— Bereitstellung speziell ausgerüsteter und ausgebildeter Verstärkungskontingente für die Golfregion;

— Verbesserung der Beziehungen zu den Staaten der Golfregion. Hierbei geht es nach Ansicht der US-Regierung zunächst und vor allem darum, die Glaubwürdigkeit der USA als verlässlicher Garant der Freiheit und Sicherheit dieser Staaten wieder herzustellen;

— Appell an die westeuropäischen Alliierten, einen Beitrag zur Sicherheit in der Golfregion zu leisten. Immer wieder wird in diesem Zusammenhang betont, daß das Interesse der Westeuropäer an einer stabilen Golfregion mindestens ebenso groß sei wie das der Amerikaner. Es gebe daher keinen Grund, die Alliierten aus dieser Verantwortung zu entlassen<sup>49)</sup>. Es lohnt sich auch hier, die entsprechende Passage aus dem Kommissionsbericht des Council on Foreign Relations zu zitieren, um die politische „Bandbreite“ dieser Überzeugung zu dokumentieren. „Es ist widersinnig“, heißt es dort, „daß zwar eine sowjetische Bedrohung in Europa formal eine Bündnisangelegenheit ist, eine sowjetische Bedrohung, die außerhalb Europas gegen vitale Interessen Europas gerichtet ist, jedoch nicht“<sup>50)</sup>. An eine formelle Ausdehnung der NATO wird dabei allerdings nicht gedacht<sup>51)</sup>, obwohl die Bünd-

nisgrenzen als „formaler Anachronismus“ betrachtet werden<sup>52)</sup>.

Was man von Europa und teilweise auch von Japan erwartet, ist dennoch nicht wenig. So insbesondere

— größere Verteidigungsanstrengungen in und für Europa, um die Flexibilität der Amerikaner in der Golfregion zu erhöhen;

— intensivere politische Beziehungen der westeuropäischen Staaten zu den Staaten der Golfregion;

— verstärkte Militärhilfe der Westeuropäer für diese Region;

— ökonomische Hilfe nach dem Modell der Türkei;

— Verstärkung und Koordinierung der militärischen Präsenz westeuropäischer Staaten in dieser Region, wobei in diesem Zusammenhang insbesondere an Großbritannien und Frankreich gedacht ist.

### Dritte Welt

Die Politik der Regierung Reagan gegenüber der Dritten Welt ist pauschal nicht zu beschreiben. Schon die ersten Monate haben gezeigt, daß hinsichtlich einiger Regionen durchaus unterschiedliche Konzepte zur Anwendung kommen sollen. Dennoch lassen sich einige grundsätzliche Muster des neuen Ansatzes der amerikanischen Regierung für die Politik gegenüber der Dritten Welt herausarbeiten.

Der entscheidende Unterschied zum Ansatz der Carter-Administration gegenüber der Dritten Welt liegt in der sicherheitspolitisch dominierten Sicht dieses Problemes. Zwar legt die neue Regierung, wie Eagleburgers Rede vom 19. Juni 1981 ausweist<sup>53)</sup>, größten Wert auf die Feststellung, daß es zunächst darum gehe, den Ländern der Dritten Welt bei der Lösung ihrer ökonomischen und sozialen Probleme zu helfen, der Kontext dieser und anderer Reden zeigt jedoch, daß die Wirkung des Ost-West-Gegensatzes in den Ländern der Dritten Welt das konzeptionelle Denken der neuen Regierung maßgeblich beeinflusst. Haigs Rede vom 19. März ist insoweit charakteristisch, wenn es heißt: „Die außenpolitischen Interessen Amerikas sollten die Rich-

<sup>48)</sup> Security and Development Assistance, Statement von Außenminister Haig vor dem Auswärtigen Ausschuß des Senats vom 19. 3. 81, abgedruckt in: Current Policy Nr. 264, United States Department of States, Washington 1981.

<sup>49)</sup> Statement von Richard Burt vom 23. 3. 81, a. a. O.

<sup>50)</sup> Council on Foreign Relations, The Commission on US-Soviet Relations, a. a. O., S. 30.

<sup>51)</sup> Rede Eagleburgers vom 2. 6. 81, S. 6.

<sup>52)</sup> Council on Foreign Relations, The Commission on US-Soviet Relations a. a. O., S. 30.

<sup>53)</sup> Rede Eagleburgers vor der Friedrich-Ebert-Stiftung vom 19. 6. 81, abgedruckt in: Wireless Bulletin vom 22. 6. 81, S. 9.

tung und das Maß unserer Hilfe für fremde Länder bestimmen. Die humanitären Aspekte sollen hierbei allerdings nicht übersehen werden.“<sup>54)</sup>

Noch deutlicher wird Eagleburger in seiner Rede vor der Friedrich-Ebert-Stiftung, wenn er leidenschaftlich den Kommunismus als reaktionäres Antimodell für die Dritte Welt charakterisiert und schließlich ausführt: „Wir müssen also bereit sein, den Ländern der Dritten Welt Sicherheit und ökonomische Hilfe zu gewähren, um sie zur Selbstverteidigung gegen sowjetisches Abenteuerium zu befähigen.“<sup>55)</sup>

Die Ursache für diese sicherheitspolitische und damit stark ideologische Sicht des Problems der Dritten Welt ist unschwer zu erkennen: Es sind die Schwierigkeiten in Mittelamerika und der Karibik. Dieser Region wird dann auch zwar nicht das meiste Geld, wohl aber die größte Aufmerksamkeit der Regierung Reagan gewidmet sein. Diese Region hat auch Pate gestanden bei einer Unterscheidung, die zwar eine nicht unbedeutende Rolle in der Politik der Regierung Reagan gegenüber der Dritten Welt spielen könnte, die aber vor allem mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu Problemen mit den europäischen Allianzpartnern führen wird. Gemeint ist die Unterscheidung zwischen „autoritären“ und „totalitären“ Diktaturen, wobei im neuen amerikanischen Verständnis zwar beide von Übel sind, im übrigen aber die autoritäre gegenüber der totalitären Diktatur als „besser“ gilt. Dies klingt zwar für europäische Ohren ungewohnt, wenn man jedoch in Amerika nach den Gründen für diese unterschiedliche Bewertung fragt, erhält man eine Antwort, deren Logik für die westliche Ordnungsmacht USA nicht abwegig ist. Zunächst, so wird fest-

gestellt, habe die Geschichte der letzten 30 Jahre bewiesen, daß sich zwar autoritäre Diktaturen friedlich zu Demokratien wandeln könnten — wie z. B. in Griechenland, Spanien, Portugal —, daß dies aber für totalitäre Systeme nicht gelte. Mehr noch. Weder seien autoritäre Staaten Stützpunkte für sowjetische Raketen gewesen, noch ließen sie sich weltweit als sowjetische Stellvertreter der Sowjetunion mißbrauchen.

Diese Überlegungen führen notwendigerweise zur Menschenrechtspolitik Reagans. Auch für diese Politik gilt eindeutig die Maxime, daß es zunächst und vor allem gelte, die sowjetische Expansion zu stoppen. Diese Sicht der Dinge ist zwar bereits heftig kritisiert worden. Der Hinweis auf die Verdienste Carters in diesem Politikbereich ist aber vielfach allzu vordergründig. Wenn es richtig ist, wie Carter einmal formulierte, hinsichtlich der Verwirklichung der Menschenrechte „das Beste zu tun“, dann bedeutet dies realpolitisch, dort einzuwirken, wo man kann. Es liegt aber in der Natur der Sache, daß der Einfluß auf Freunde größer ist als der auf Gegner. Doch die Sowjetunion profitierte nicht nur dadurch. Da der Friede die Grundbedingung jeder Menschenrechtspolitik ist, mußte die Sowjetunion zwangsläufig geschont werden. Sie war insofern der Nutznießer einer Ausnahme der Menschenrechtspolitik, die zugleich die Grundvoraussetzung dieser Politik darstellte. An diesem Dilemma hat sich nichts geändert.

Am Ende dieser Ausführungen, die sich ausschließlich mit der künftigen amerikanischen Außenpolitik befaßt haben und damit zwangsläufig eindimensional sind, scheint es notwendig, an die zentrale Tatsache zu erinnern, daß für die neue amerikanische Regierung innenpolitische und insbesondere wirtschaftspolitische Fragen absoluten Vorrang haben. Ob die Weltereignisse hierauf allerdings Rücksicht nehmen werden, ist eine andere Frage.

<sup>54)</sup> Statement von Außenminister Haig vom 19. 3. 81, a. a. O.

<sup>55)</sup> Rede Eagleburgers vom 19. 6. 81, a. a. O., S. 9.

# Zur Wechselbeziehung von Politik und Demoskopie

## Das Beispiel der aktuellen Sicherheitspolitik

### I. Die neue Gefahr: Eine Pazifisten- und Neutralistenschwemme in der Bundesrepublik Deutschland?

Seit Beginn der öffentlichen Diskussion im Spätherbst 1980 um den Doppelbeschluß der NATO vom 12. September 1979 vergeht kaum ein Tag, an dem Amerikaner oder die bundesdeutsche Opposition nicht auf einen beunruhigenden Zuwachs an Pazifisten und Neutralisten hinweisen, die die westliche Sicherheitspolitik in ihrer Substanz gefährdeten. So stellte der bayerische Ministerpräsident Franz Josef Strauß am 8. Juli 1981 in einem „Quick“-Interview fest, die äußere Sicherheit Europas sei weniger von der Sowjetunion bedroht „als vielmehr von einer nicht ohne Schuld der SPD zustande gekommenen Pazifismus- und Neutralismusbewegung mit Stoßrichtung gegen die amerikanische Präsenz in Europa“. Oder Johann Georg Reißmüller konstatiert in einem Leitartikel der „Frankfurter Allgemeinen“ am 9. Juli 1981 als „hörbarste Antwort aus unserem Land“ den „Ruf nach westlichem Nicht-Nachrüsten“ und zieht daraus die Konsequenz, daß „viele Sozialisten und nicht wenige Christen“, aber auch die Bonner Koalition, die der Bevölkerung jahrelang eingeredet habe, mit ihrer Ostpolitik sei der Frieden sicherer geworden, für jene sicherheitsgefährdende „Friedens-Verstiegenheit“ die Schuld trage. Und der Pariser Korrespondent der ARD, Heiko Engelkes, diagnostiziert in einem Gespräch mit dem französischen Staatspräsidenten Mitterand am 12. Juli einen in der Bundesrepublik Deutschland weit verbreiteten Neutralismus. Auch der frühere französische Staatspräsident Giscard d'Estaing war über „neutralistische Strömungen“ in Europa stark beunruhigt — ganz im Gegensatz zum SED-Zentralorgan „Neues Deutschland“, das unter Berufung auf westliche Meinungsumfragen am 2. April erfreut registrierte, die politische Szenerie in Westeuropa sei in Bewegung gekommen, da sich die Bevölkerung gegen eine Stationie-

rung von weiteren NATO-Raketen ausspreche.

Dieser also vielfach geortete und angesichts der Stabilität der politischen Stimmungen in der Bundesrepublik Deutschland tatsächlich — wäre seine Eskalation wirklich gemessen worden — überraschend breite Pazifismus und Neutralismus hat bei den amerikanischen Verbündeten schon dazu geführt, politische Konsequenzen anzudeuten. Während ein hoher Beamter des US-Außenministeriums am 9. Juli laut Frankfurter Rundschau vom 10. Juli 1981 noch relativ vorsichtig darauf hinwies, daß der in Europa wachsende „Pazifismus und Neutralismus“ die Position der Sowjetunion stärke und die eigene Verhandlungsposition schwäche und implizit eine härtere, Rüstungsbegrenzungen und Abrüstungsverhandlungen stärker in Frage stellende Haltung der USA ankündigte, kam der Chefredakteur der rechtsrepublikanischen amerikanischen Zeitschrift „Strategic Review“, Hahn, in der Frühjahrsausgabe 1981 unter dem Titel „A world without NATO?“ auf der Basis eines Umfrageergebnisses, demzufolge 60 % der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland gegen die Stationierung von Mittelstreckenraketen in ihrem Land seien, gleich auf die Frage, ob der Fortbestand der NATO angesichts dieser Stimmung überhaupt noch im amerikanischen Interesse liege. Hahn registrierte eine verbreitete „Vichy-Mentalität“ nicht zuletzt als Ergebnis einer Dekade der Entspannungs- und Ostpolitik, hervorgerufen auch durch Bundeskanzler Schmidt, der sich über den Pazifismus in seinem Lande nicht wundern dürfe, weil er noch nach Afghanistan seinen Wahlkampf 1980 auf Frieden und Entspannung in Europa abgestellt habe. Als Konsequenz gab Hahn zu bedenken, ob bei Hinnahme eines kollektiven

Sicherheitssysteme nach sowjetischem Konzept die USA einen Rückzug aus Europa und entsprechende Einsparungen dazu nutzen könnten, ihre strategisch-nuklearen Kapazitäten zu erhöhen und ihre Position im Indischen und Pazifischen Ozean auszubauen. Drohung

oder Resignation? Auf jeden Fall ein Hinweis darauf, daß ein sich in der Bundesrepublik Deutschland angeblich verbreitender Pazifismus, Neutralismus und Antiamerikanismus auf amerikanischer Seite Irritationen auslöst haben muß.

## II. Schlußfolgerungen auf dünner Datendecke

Wenn man nach den demoskopischen Grundlagen sucht, anhand derer jene angebliche pazifistische Einstellung breiter Teile der deutschen Bevölkerung festgemacht worden ist, trifft man auf eine dürftige Datenbasis:

— Ein im „Aktuellen Politischen Dienst“ des EMNID-Instituts im August 1980 veröffentlichtes Umfrageergebnis, demzufolge sich 43% der deutschen Bevölkerung für ein neutrales Verhalten zwischen den Großmächten aussprachen;

— eine Meinungsumfrage der United States International Communication Agency (USICA), derzufolge für die Bundesrepublik Deutschland das Sample-Institut ermittelt hatte, daß 40% der Deutschen die Dislozierung neuer Mittelstreckenwaffen in der Bundesrepublik Deutschland vorbehaltlos ablehnen, aber im Falle eines Scheiterns von Verhandlungen 56% der deutschen Bevölkerung einer Stationierung amerikanischer Mittelstreckenwaffen zustimmen würden;

— ein am 1. Juni im ZDF-Politbarometer veröffentlichtes Umfrageergebnis, demzufolge 67% der Bundesbürger — darunter auch 61% der CDU/CSU-Wähler — dafür votierten, daß ohne Nachrüstung sofort mit dem Osten Abrüstungsgespräche geführt werden sollten, nur 25% sich dafür aussprachen, nachzurüsten, aber gleichzeitig mit dem Osten über Abrüstungsmaßnahmen zu verhandeln.

Nur dieses letztgenannte Ergebnis könnte als alarmierend angesehen werden, wenn Fragestellung und Analyse die Interpretation gestatteten, mit der das ZDF die Öffentlichkeit überraschte (vgl. Abschnitt III).

Bei der angeblich wissenschaftlichen Untermauerung politischer Urteile stört es die Anwender offenbar nicht im geringsten, als aktuell herausgestellte Strömungen an Umfrageergebnissen festzumachen, die bereits veraltet sind. Ein gutes Beispiel dafür ist die Nutzung

des Neutralismus-Ergebnisses bei EMNID: Als dies — im Mai/Juni 1980 erhoben — vom Institut am 18. August veröffentlicht worden war, wurde es zuerst in der „Welt“ unter der Schlagzeile „... 43% für Bonner Neutralitätskurs“ mit schon falscher Interpretation verfremdet und am gleichen Tage von der Opposition (MdB Jenninger im Fraktionspresse-dienst der CDU/CSU) als „Alarmsignal erster Ordnung“ und „besorgniserregenden Stimmungswandel“ gedeutet, für den „ohne jeden Zweifel die Partei des Bundeskanzlers“ verantwortlich sei. Nach der Bundestagswahl wurde das gleiche Umfrageergebnis von Wolfram von Raven — in einem Aufsatz zur NATO-Strategie in „Das Parlament“ vom 29. November 1980 — herangezogen, um die europäischen Regierungen vor einer Strategie des präventiven Wohlverhaltens dem Osten gegenüber aufgrund des Drucks der innenpolitischen Bewegungen zu warnen. Und am 5. Februar 1981 begründet — aus ganz anderer Sicht — der Friedensforscher Alfred Mechttersheimer in „Die Tageszeitung“ auf der Basis des gleichen Umfrageergebnisses vom Juni/Juli 1980: „Sie kennen vielleicht die jüngsten Umfrageergebnisse, wonach 43% bereit sind, über eine ‚Neutralisierung‘ bzw. ‚Finnlandisierung‘ der BRD zu diskutieren. Sie sehen darin eine Chance, angesichts der verschärften Konfrontation zwischen der SU und USA zu überleben. In dieser hochprozentigen Einstellung schlägt sich auch die ökonomische Auflockerung des Verhältnisses zwischen den USA und Westeuropa nieder...“

Eine einzige und — wie sich zeigen sollte — auch noch falsch und willkürlich interpretierte Umfrage mußte in der politischen Diskussion somit dazu herhalten, zu jedem beliebigen Zeitpunkt einen Stimmungsumschwung zu untermauern und entsprechend der Position des politischen Nutzers Bestürzung, Warnung oder Hoffnung zu begründen.

### III. Wenn methodische Fehler und falsche Interpretationen kumulieren ...

Daß Umfrageergebnisse politisch verfremdet werden, ist nicht neu; auffallend ist jedoch, daß gerade bei der Jagd nach den Pazifisten und Neutralisten in der Bundesrepublik Deutschland methodische Fehler und Fehlinterpretationen erschreckend kumulieren: So entpuppen sich die 43% „Neutralisten“ von 1980 als völlig normaler Wert, wenn man sie in eine Zeitreihe von 1951 bis 1967 stellt, die das EMNID-Institut allerdings erst Ende Septem-

ber 1980 veröffentlichte: Das Bedürfnis der Deutschen, sich zwischen den beiden Großmächten neutral zu verhalten (auf der Basis der Fragestellung keineswegs gleichlautend mit Neutralismus), war nur 1961 (34%) deutlich geringer als 1980 (43%), aber beispielsweise 1956 — im Jahr des Ungarn-Aufstandes — extrem höher (62%); 1981 ist es, den aktuell vermuteten neutralistischen Strömungen zum Trotz, erneut auf 36% abgesunken:

Frage:	Was halten Sie persönlich für das Wichtigste: daß wir uns als Deutsche mit den Amerikanern gut stellen — daß wir uns mit den Russen gut stellen — oder daß wir uns zwischen beiden neutral verhalten													
	1951	1952	1953	1955	1956	1957	1959	1960	1961	1964	1965	1967	1980	81 *)
Wir sollten uns:	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
mit den Amerikanern gut stellen	39	41	46	48	31	39	41	45	55	49	50	35	52	53
mit den Russen gut stellen	1	1	1	3	2	2	2	2	1	2	3	6	4	2
neutral verhalten	48	44	42	45	62	55	54	48	34	42	42	55	43	36
keine klare Stellungnahme	12	14	11	4	5	4	3	5	10	7	5	4	1	9
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
*) infas, Ende Februar bis Mitte März 1981 erhoben														

Das für USICA in der Bundesrepublik Deutschland erhobene Umfrageergebnis basiert auf einer korrekten, allerdings nur auf „Cruise Missiles“ bezogenen Fragestellung und führt zu dem wenig überraschenden Ergebnis, daß die Stationierung von Marschflug-

körpern in der Bundesrepublik bei einem Scheitern der im Doppelbeschluß vorgesehenen Verhandlungen bei 56% der Bundesbürger auf keinen Widerstand stoßen würde und lediglich 40% einer Stationierung unter keinen Umständen zustimmen würden:

Frage: Wie Sie vielleicht wissen, hat man viel darüber diskutiert, ob man in der Bundesrepublik die neuen sogenannten „Cruise Missiles“-Marschflugkörper, die eine Reichweite bis zur Sowjetunion besitzen, stationieren sollte. Auf dieser Liste stehen vier verschiedene Meinungen über diese neuen Atomwaffen. Welcher davon stimmen Sie persönlich am ehesten zu?					
Wir sollten unter keinen Umständen einer Stationierung dieser neuartigen Atomwaffen in der Bundesrepublik zustimmen	40 %				
Wir sollten diese neuartigen Atomwaffen in der Bundesrepublik nur zulassen, wenn Abrüstungsverhandlungen mit der Sowjetunion fehlgeschlagen sind	27 %				
Wir sollten diesen neuartigen Atomwaffen in der Bundesrepublik nur dann zustimmen, wenn gleichzeitig Verhandlungen über Rüstungskontrolle mit der Sowjetunion durchgeführt werden	19 %				
Wir sollten den neuartigen Fernlenk-Atomwaffen in der Bundesrepublik zustimmen, ohne zunächst auf Verhandlungen zur Rüstungskontrolle zu bestehen	10 %				
Keine Angabe	5 %				
	<table style="border: none;"> <tr> <td style="font-size: 2em;">}</td> <td>= 67 %</td> </tr> <tr> <td style="font-size: 2em;">}</td> <td>= 56 %</td> </tr> </table>	}	= 67 %	}	= 56 %
}	= 67 %				
}	= 56 %				

Indem USICA dann aber sowohl die harten Gegner als auch jene Befragten, die erst ein Scheitern der Verhandlungen vor einer Stationierung abwarten wollen, unzulässigerweise addierte, kam das Institut, und in seinem Gefolge auch „Strategic Review“, zu dem Schluß, die Stationierung amerikanischer Mittelstreckenwaffen in der Bundesrepublik Deutschland stoße bei zwei Dritteln der Bevölkerung, also bei einer breiten Opposition, auf Widerstand.

Dies ist ein Paradebeispiel dafür, wie die fehlerhafte Addition grundsätzlich zutreffender Werte auf sensiblen Politikfeldern schwerwiegende Irritationen nach sich ziehen kann.

Die von der Forschungsgruppe „Wahlen Mannheim“ für das ZDF-Politbarometer gestellten Fragen schließlich kranken daran, daß in ihnen nicht der Doppelbeschluß, sondern der Gegensatz „abrüsten“ und „aufrüsten (nachrüsten)“ zur Debatte gestellt wurden:

Frage: „Wie sollte sich der Westen in der Frage der Abrüstung verhalten?“

— sofort über Abrüstung verhandeln und nicht weiter aufrüsten (nachrüsten)	67 %
— sofort über Abrüstung verhandeln, aber gleichzeitig soweit aufrüsten (nachrüsten), bis der Westen gleich stark ist wie der Osten	25 %
— aufrüsten, bis der Westen gleich stark ist wie der Osten (nachrüsten), und keine Abrüstungsverhandlungen führen	6 %

Das Ergebnis weist nur eine deutliche Abneigung gegen Aufrüstung und ein starkes Interesse an Abrüstung und entsprechenden Verhandlungen aus, nicht aber eine Absage an den Doppelbeschluß in seinen beiden Elementen.

Voll zuzustimmen war somit dem Moderator von „Kennzeichen D“, Hanns Werner Schwar-

ze, als er am 25. Juni 1981 bei einem Vergleich von Umfrageergebnissen zum Doppelbeschluß feststellte: „Demoskopie nimmt uns eigenes Nachdenken nicht ab...“ Aber auch er wies darauf hin, „daß eigentlich zwei Drittel aller Bundesbürger gegen den NATO-Doppelbeschluß sind“, den das ZDF gar nicht erfragt hatte.

#### IV. Der Doppelbeschluß — das unbekannte Wesen

Eine im Vergleich zu den bisher behandelten Umfrageergebnissen zur Sicherheitspolitik sehr viel breiter angelegte infas-Untersuchung vom Mai/Juni 1981 registrierte zuerst einmal einen sehr geringen Kenntnisstand über den Inhalt des NATO-Doppelbeschlusses: 63% der Bundesbürger — aber nur 46% der Volksschüler ohne Lehre — geben zwar an, vom NATO-Doppelbeschluß etwas gehört oder gelesen zu haben; aber auf eine „offene Frage“ nach dem Inhalt des NATO-Doppelbeschlusses wurden überwiegend keine oder falsche Antworten gegeben: 48% konnten gar keine Angabe machen, 26% verstanden den Doppelbeschluß nur als Beschluß zur Auf- und Nachrüstung, 13% nur als Beschluß zur Herstellung eines militärischen Gleichgewichts und 2% allein zur Rüstungsbegrenzung. Ledig-

lich 9% definierten ihn korrekt mit „Verhandeln und gleichzeitig Nachrüsten“.

Daß der Doppelbeschluß in allen Bevölkerungsgruppen am häufigsten als Aufrüstungsbeschluß verstanden und in der Gleichgewichtigkeit seiner Zielsetzungen gar nicht erfaßt wird, mag die Ursache jener relativ hohen Ablehnung sein, die in der USICA-Umfrage der Dislozierung amerikanischer Mittelstreckenwaffen entgegengebracht wird.

Wie die infas-Umfrage zeigt, erwiesen sich die Bevölkerungseinstellungen zum Doppelbeschluß bei weitem ausgewogener als bislang öffentlich registriert, wenn angesichts des geringen Kenntnisstandes die Zielsetzungen des Doppelbeschlusses in der Fragestellung präziser vorgegeben werden:

Frage: Die NATO hat in ihrem Doppelbeschuß vom Dezember 1979 zugestimmt, daß die USA im Jahre 1983 neu entwickelte Mittelstreckenraketen in Westeuropa aufstellen. Zugleich hat die NATO dem Warschauer Pakt Verhandlungen über die beiderseitige Begrenzung und Verringerung der Mittelstreckenwaffen angeboten. Bitte sagen Sie mir anhand dieser Karte, welchem der hier aufgeführten Standpunkte Sie sich am ehesten anschließen würden?

- |   |      |
|---|------|
| A. In Anbetracht der sowjetischen Rüstungsanstrengungen geht es vor allem darum, in Mitteleuropa das militärische Kräfteverhältnis wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Dazu müssen die Amerikaner früher oder später in Westeuropa Mittelstreckenraketen aufstellen. | 45 % |
| B. Es geht vor allem darum, unverzüglich mit der Sowjetunion und dem Warschauer Pakt zu Verhandlungen über Rüstungsbegrenzungen zu kommen und die Aufstellung amerikanischer Mittelstreckenwaffen in Westeuropa zu vermeiden.   | 38 % |

Das Ergebnis ist klar: Für die Bundesbürger hat das Sicherheitsmoment (45% Zustimmung) größeres Gewicht als das Verhandlungsmoment (38%).

Bei weiterer „Einkreisung“ der sicherheitspolitischen Problematik ergibt sich folgendes Bild:

Frage: Ich habe hier noch einmal einige Meinungen zum NATO-Doppelbeschuß und zur Nachrüstung. Bitte sagen Sie mir jedesmal, ob Sie dieser Meinung eher zustimmen oder nicht zustimmen.

	Zust.	Abl.	Bev. insg. %
Mit der Sowjetunion über den Abbau ihrer Mittelstreckenraketen verhandeln zu wollen, hat gar keinen Zweck. Die USA sollten deshalb ihre Raketen vorbereiten, produzieren und dann aufstellen.	43	48	
Der Doppelbeschuß der NATO ist richtig: ohne die Drohung, daß die USA Raketen aufstellen werden, ist es unmöglich, die Sowjetunion an den Verhandlungstisch zu bringen	58	32	
Der sowjetische Parteichef Breschnew hat einen sogenannten Moratoriumsvorschlag gemacht, d. h. er hat vorgeschlagen, daß die Sowjetunion und die USA während der Verhandlungen über eine Rüstungsbegrenzung ihre Raketenproduktion stoppen und auf dem gegenwärtigen Stand einfrieren. Der Westen sollte diesen Vorschlag aufgreifen, weil dann für Verhandlungen mehr Zeit gegeben wäre.	46	36	
Der Westen ist gegenüber der Sowjetunion militärisch stark genug. Deshalb ist es nicht nötig, in Westeuropa neue Mittelstreckenraketen aufzustellen.	32	52	
Die Sowjetunion würde uns auch nicht angreifen, wenn wir weniger Waffen hätten. Deshalb sollte man den NATO-Doppelbeschuß zur Nachrüstung aufheben und die eigenen Rüstungsausgaben vermindern.	32	53	

Es zeigt sich (übrigens ohne große Unterschiede bei den Anhängerschaften der Parteien), daß

— mehr als die Hälfte der Bundesbürger (53%) gegen eine Aufhebung des NATO-Doppelbeschlusses und der Nachrüstung ist,

— eine noch größere Mehrheit (58%) den NATO-Doppelbeschuß als Bemühung, die Sowjetunion an den Verhandlungstisch zu bringen, versteht.

Gleichzeitig setzen relative Mehrheiten der Bevölkerung (und große Mehrheiten der besser gebildeten Mitbürger) auf Verhandlungen (Gesamtbevölkerung: 48%) und sprechen sich für den Moratoriumsvorschlag Breschnews aus (Gesamtbevölkerung: 46%). Militärische Sicherheit und Begrenzung der Rüstung haben für die deutsche Bevölkerung somit annähernd gleiches Gewicht.

## V. Grundeinstellungen und Zukunftserwartungen

Entgegen öffentlich diskutierten Vermutungen, die außen- und sicherheitspolitischen Grundeinstellungen der Deutschen seien im Gefolge der aktuellen friedenspolitischen Diskussion in Bewegung geraten, haben sie sich, wie die Infas-Ergebnisse ausweisen, im Frühjahr 1981 ebensowenig geändert wie nach Afghanistan vor einem Jahr: Entspannungspolitik hat für rund 90% neben der Sicherung der Arbeitsplätze und sozialer Sicherung höchste Priorität, die Bindung an die NATO ist weiterhin außerordentlich fest (über zwei Drittel der Bundesbürger sprechen sich wie in den vergangenen Jahren für eine unveränderte Zugehörigkeit zur NATO aus); stärker als die Gesamtbevölkerung (13%) für eine Lockerung des Bündnisses votieren allein die mit einem formal höheren Bildungsniveau (23%), die Abrüstungsverhandlungen gleichzeitig am deutlichsten Priorität geben.

Die Zukunftserwartungen der Bundesbürger sind gleichermaßen durch Hoffnung und Skepsis geprägt: Einerseits sehen 58% der Bevölkerung die USA und 56% die Sowjetunion als verhandlungsinteressiert; andererseits rechnet eine Mehrheit der Bundesbürger

(45%) mit einem Scheitern der Verhandlungen und einem neuen Rüstungswettlauf; 38% vermuten eine reduzierte Aufstellung amerikanischer Mittelstreckenwaffen in Westeuropa als Verhandlungsergebnis; nur 9% glauben daran, daß ein Abbau der sowjetischen Raketen erreicht wird und deshalb die amerikanischen Mittelstreckenwaffen gar nicht aufgestellt werden müssen.

Die bisher zur Verfügung stehenden demoskopischen Meßdaten lassen die in den letzten Wochen und Monaten so vielfach beschworene Gefahr eines die Festigkeit des Bündnisses bedrohenden Pazifismus und Neutralismus nicht erkennen, sondern bestätigen die über Jahre hinweg sehr stabilen Erwartungen einer großen Mehrheit der deutschen Bevölkerung an die Verantwortlichen, die Sicherheit im Bündnis und die Fortsetzung des Entspannungsprozesses gleichermaßen zu gewährleisten. Sie deuten aber auch ein zunehmendes Interesse an raschen Verhandlungen über Abrüstung und Rüstungskontrolle an, zumal gerade die besser Gebildeten und damit als Multiplikatoren wirksameren Bevölkerungsgruppen ihnen Vorrang geben.

## **Manfred Görtemaker: Reagan-Amerika und Westeuropa. Plädoyer für eine konstruktive Zusammenarbeit**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/81, S. 3—19

Die USA haben zu altem Selbstvertrauen zurückgefunden. Die Jahre des Selbstzweifels, der Führungsschwäche und außenpolitischen Agonie scheinen vorüber. Die Wahl Ronald Reagans zum Präsidenten der Vereinigten Staaten und der Gewinn der Mehrheit im Senat durch die Republikanische Partei bedeuteten ein überzeugendes Mandat für eine konservative Politik der Konsolidierung. Sie sind Ausdruck einer Veränderung des politischen Klimas der USA, das nach den Erschütterungen durch Vietnam und Watergate nun jene Kräfte begünstigt, die Selbstanerkennung und Stärkung im Innern und nach außen versprechen. Im außenpolitischen Bereich rückte der Konflikt mit der Sowjetunion wieder in den Mittelpunkt des Interesses. Die Nord-Süd-Problematik wird demgegenüber vernachlässigt und im wesentlichen unter dem Gesichtspunkt der Eindämmung des Kommunismus interpretiert. Präsident Carters Betonung der Menschenrechte als Maßstab bei der Führung der amerikanischen Außenpolitik wurde aufgegeben.

Was bedeutet dieser Richtungswechsel der amerikanischen Politik für das Verhältnis der USA zu Westeuropa? Welchen Stellenwert nehmen die westeuropäischen Verbündeten in der weltpolitischen Konzeption der Reagan-Administration ein? Und welche Konflikte, Belastungen, aber auch Möglichkeiten der Zusammenarbeit gibt es? — Auf diese Fragen kann es derzeit nur andeutungsweise Antworten geben. Die USA und Westeuropa könnten nach einem Jahrzehnt vielfältiger Umschichtungen und westlicher Schwäche am Beginn einer neuen Ära der Gemeinsamkeit stehen, sofern beiderseits des Atlantiks realpolitische Vernünftigkeit regiert. Die USA benötigen die Unterstützung der westeuropäischen Partner bei der Vergrößerung der westlichen Verteidigungsfähigkeit, der Konsolidierung der NATO, der Stabilisierung der Golf-Region und der Bewältigung der wirtschaftlichen Probleme. Ohne Westeuropa wären die Ziele der amerikanischen Politik nicht erreichbar.

## **Wilfried von Bredow/Rudolf Horst Brocke: Das außenpolitische Konzept der Reagan-Administration. Darstellung, Hintergründe und Bewertung der neuen Außenpolitik der USA**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/81, S. 20—34

Die Autoren gehen bei ihren Überlegungen zur Außenpolitik der USA seit der Amtsübernahme Reagans von der These aus, daß die weit verbreitete Unsicherheit bei der Einschätzung dieser Außenpolitik ebenso wie erkennbare Unsicherheiten der außenpolitischen Handlungsträger in den USA nur Reflex eines tiefgreifenden weltpolitischen Wandels sind, der sich seit Mitte der siebziger Jahre in den internationalen Beziehungen bemerkbar zu machen begonnen hat. Die außenpolitische Konzeption der neuen Administration trägt dieser Entwicklung zwar Rechnung; jedoch den zumeist realistischen Prämissen dieser Konzeption entsprechen die bisher daraus abgeleiteten Handlungsrichtlinien nicht immer.

Dem Antagonismus zur Sowjetunion und den von ihr repräsentierten ökonomischen, sozialen und politischen Zielvorstellungen sowie der Einsicht in die geschwächte Rolle als Weltführungsmacht auch gegenüber den Verbündeten oder in der 'eigenen' Region Mittel- und Südamerika entspricht das, was in der neuen Administration an Sicherheits-, Bündnis- oder Entwicklungspolitik vorbereitet wird, oft nur ungenügend. Antriebsmoment für die Verwendung herkömmlicher Instrumente der 'neuen' Außenpolitik mit dem Ziel der Wiederherstellung von Amerikas Führungskraft ist ein in der binnengesellschaftlichen Entwicklung der USA während des letzten Jahrzehnts (mit all ihren Desintegrationserscheinungen von Watergate bis zum Bankrott ganzer Städte) neu aufgeladener Konservatismus.

Das Dilemma dieser Situation für die Westeuropäer und speziell auch für die Bundesrepublik Deutschland besteht darin, daß ihre außenpolitischen Spielräume kleiner werden, und zwar auf der falschen Seite. Wichtige Faktoren der US-Außenpolitik in Verbindung mit der Strukturschwäche der NATO, der Stagnation der westeuropäischen Integration und einer schwieriger werdenden innenpolitischen Situation in der Bundesrepublik könnten uns so vor eine völlig falsche Alternative führen: entweder Bündnistreue gegenüber den USA oder Deckung des Sicherheitsbedarfs der Bevölkerung. Dieses Dilemma läßt sich nur gemeinsam in einem allianzpolitischen „fair deal“ verhindern. Nur so kann auch gewährleistet werden, daß eine koordinierte internationale Politik der westlichen Mächte dem weltpolitischen Wandel im Nord-Süd-Verhältnis gerechter wird.

## John H. Herz: Amerikanische Außenpolitik am Scheideweg

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/81, S. 35—47

In regelmäßigen Abständen befindet sich die Diskussion der amerikanischen Außenpolitik in einer Periode von „Great Debates“, Grundlagendebatten. Heute erscheint eine solche insbesondere deshalb geboten, weil sich mit der neuen Regierung in Washington eine tiefgreifende Wandlung in der amerikanischen Außenpolitik abzuzeichnen beginnt. Der Autor macht es sich zur Aufgabe, sich auf die grundlegenden Probleme zu besinnen, denen sich im Zeitalter des weltweiten Verflochtenseins aller politischen und wirtschaftlichen Beziehungen eine Weltmacht wie die Vereinigten Staaten als eine führende Wirtschafts- und Militärmacht gegenübersteht. Solche Probleme ermittelt er nicht nur (wie es sonst allzu oft geschieht) im Ost-West-Verhältnis, also auf dem Gebiet von Strategie und Sicherheit, sondern vor allem auch im Nord-Süd-Komplex, der eben nicht nur die Dritte Welt und ihre Entwicklung, sondern alle Länder (einschließlich der entwickelten) berührt, da die Lösung der durch Bevölkerungsexplosion, Ressourcenschwund und Umweltgefährdung hervorgerufenen Überlebensprobleme die ganze Welt angeht. Es wird dargelegt, inwiefern das Staatsinteresse Amerikas in besonderem Maße mit der Bewältigung dieser Fragen verknüpft ist.

Vor diesem Hintergrund wird u. a. für die Herabsetzung des Verteidigungsbudgets (z. B. bis zum heute bereits weit überschrittenen, für wirksame Abschreckung erforderlichen Minimum an Nuklearwaffensystemen), für die Erhöhung des Entwicklungshilfebudgets, für eine bedürfnisgerechte Steuerung von Technologietransfer und Kapitalinvestitionen sowie für ein neues System der Kooperation zwischen Entwicklungsländern, Industrieländern und internationalen Organisationen plädiert. Auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik und insbesondere des nuklearen Sicherheitsdilemmas wird eine Erneuerung der Entspannungs- und Rüstungskontrollpolitik sowie der Versuch einer Abgrenzung der bipolaren Interessensphären auch außerhalb Europas empfohlen. Rückkehr zum Isolationismus mit Abkehr von Westeuropa (und Israel) steht nicht zur Debatte (wohl aber, wie das Bündnis „realpolitisch“ zu begründen sei). Eine Politik der Unterstützung „befreundeter“ Diktaturen kann dagegen nicht auf Amerikas Linie liegen. Im ideologischen Wettstreit mit der nichtdemokratischen Welt muß Amerika eine gesunde wirtschaftliche und eine demokratisch-politische Entwicklung aller Länder, insbesondere derer der Dritten Welt, nach Kräften zu fördern versuchen. Sein „nationales Interesse“ liegt nicht (nur) in militärischer Stärke und wirtschaftlicher oder sonstiger Beherrschung von Weltregionen. Im Zeitalter der nuklearen Vernichtbarkeit und der globalen ökologischen Gefährdungen verschmilzt es mit dem Interesse aller Menschen und Länder am friedlichen Über- und Zusammenleben.

## Hans Rühle: Die Außenpolitik der Regierung Reagan

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/81, S. 48—62

Die Wahl Ronald Reagans kennzeichnet eine tiefgreifende Veränderung der politischen Wertehierarchie in den USA und hat eine deutliche Wende der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik zur Folge. Dieses Politik hängt ab vom Erfolg des wirtschaftspolitischen Kurses der Reagan-Administration. Bleibt ihr ein Erfolg versagt, wird dies eine Konzentration auf die Erhöhung des Schutzes allein des amerikanischen Territoriums zur Folge haben. Diese Gefahr besteht aber auch bei einem Erfolg des amerikanischen Wirtschaftsprogramms, da die Toleranz der neuen Administration gegenüber dem als unzureichend empfundenen Verteidigungsbeitrag der westeuropäischen Verbündeten begrenzt ist.

Die neue amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik zielt auf eine Politik des selektiven Engagements, d. h., sie sucht einen Mittelweg zwischen Globalismus und Isolationismus. Eine „Grand Strategy“ für die Politik gegenüber der UdSSR fehlt noch, doch wird als ihr Grundkonzept eine notwendigerweise extrem instrumentelle „Linkage-Strategie“ deutlich, entsprechend der jede Leistung des Westens an einer Gegenleistung des Ostens gemessen und vor ihr abhängig gemacht wird. Neben diesem Prinzip der Gegenseitigkeit kennzeichnet das Ziel einer sowjetischen „Zurückhaltung“ die amerikanische Politikkonzeption gegenüber der UdSSR. Dabei geht die Regierung Reagan von der Einsicht aus, daß eine Realisierung dieser Konzeption nur auf der Basis militärischer Stärke möglich ist. Entsprechend deutet sich eine Veränderung der amerikanischen Rüstungskontrollpolitik in Richtung des in den letzten Jahren erkennbar gewordenen sowjetischen Konzeptes an, in dem nach der Festlegung der eigenen politischen und militärischen Ziele zuerst die Schaffung eines militärischen Potentials, das diese Ziele erreichbar macht, folgt und dann erst Rüstungskontrollverhandlungen angestrebt werden. Neu an der amerikanischen Politik gegenüber der

UdSSR ist auch ihre differenzierte Sicht der inneren Schwäche der Sowjetunion und ihres Herrschaftsbereiches, Ansatzpunkte für „peaceful changes“ in Osteuropa sowie für eine nicht nur den Status quo verteidigende Konzeption westlicher Politik.

Obwohl die Verbesserung ihrer Beziehungen zu den europäischen Bündnispartnern eine der höchsten Prioritäten der amerikanischen Regierung darstellt, ist eine Verschlechterung der transatlantischen Beziehungen nicht ausgeschlossen. Die Differenzen zwischen den USA und einigen westeuropäischen Regierungen, auch mit der Bundesregierung, gründen auf eine unterschiedliche Vorstellung über die Probleme und die Richtung der Ost-West-Beziehungen. Die USA beobachten in Europa ein Festhalten an unrealistischen Erwartungen von der Entspannungspolitik und die Tendenz, aus Furcht, die Sowjetunion u. U. zu provozieren, notwendige Verteidigungsanstrengungen zu unterlassen. Die amerikanische Regierung sieht natürlich den Druck, den die Anti-Nachrüstungskampagne auf einige westeuropäische Partner ausübt. Dennoch erwartet sie, daß sich die Europäer ihre grundlegenden Überzeugungen über die Natur und die Zukunft des Ost-West-Konfliktes zu eigen machen. Entsprechend fordert sie einen u. U. noch über die „3%-Marke“ hinausgehenden Verteidigungsbeitrag ihrer Verbündeten. Ebenso erwartet sie eine militärisch indirekte, politisch und wirtschaftlich direkte Unterstützung durch die Westeuropäer bei ihren Bemühungen, die Region des Persischen Golfes zu stabilisieren.

Im Gegensatz zur Carter-Administration betrachtet die Regierung Reagan die Probleme der Dritten Welt vorrangig aus einem sicherheitspolitisch dominierten Blickwinkel. Dies hat u. a. eine Unterscheidung zwischen „autoritären“, d. h. nichtkommunistischen, und „totalitären“, d. h. kommunistischen oder kommunistisch beeinflussten, Diktaturen zur Folge, wobei davon ausgegangen wird, daß „autoritäre“ Diktaturen besser seien, weil sie sich friedlich in Demokratien umwandeln lassen, wie die Beispiele Griechenlands, Spaniens und Portugals beweisen.

### **Dieter Just / Peter Caspar Mühlens: Zur Wechselbeziehung von Politik und Demoskopie. Das Beispiel der aktuellen Sicherheitspolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/81, S. 63—68

Seit Beginn der öffentlichen Diskussion um den Doppelbeschluß der NATO entdeckten deutsche und amerikanische Politiker und Medien in demoskopischen Umfragen breite pazifistische und neutralistische Strömungen in der bundesdeutschen Bevölkerung und bedrohliche Widerstände gegen den NATO-Beschluß wie auch gegen das Bündnis insgesamt. Der Aufsatz untersucht, wie diese Daten und ihre Interpretationen zustande gekommen sind und wo die Vermengung demoskopischer Ergebnisse mit politischen Zielsetzungen zu Irritationen geführt haben. Er verdeutlicht an Hand aktueller Umfrageergebnisse, wie der Bundesbürger die zentralen sicherheits- und entspannungspolitischen Fragen sowie den Doppelbeschluß der NATO bewertet. Ergebnis: Bei weiterhin sehr stabilen Grundeinstellungen gleichgewichtige Zustimmung zum Doppelbeschluß in der Verzahnung von Verhandlungs- und Nachrüstungskomponente.