

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Bernhard Sutor

Internationale Politik
und Friedenssicherung
als Probleme politischer Bildung

ISSN 0479-611 X

B 5/82
6. Februar 1982

Ernst-Otto Czempel

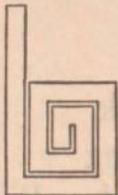
Nachrüstung und Systemwandel
Ein Beitrag zur Diskussion
um den Doppelbeschluß der NATO

Bernhard Sutor, Dr. phil., geboren 1930; o. Professor für Didaktik der politischen Bildung und Sozialkunde an der Katholischen Universität Eichstätt seit 1978; zuvor im höheren Schuldienst des Landes Rheinland-Pfalz.

Veröffentlichungen u. a.: Politik und Philosophie, Mainz 1966; Didaktik des politischen Unterrichts, Paderborn 1971, 2. Auflage 1973, Grundgesetz und politische Bildung, Hannover und Mainz 1976; Politik, Lehr- und Arbeitsbuch für Sekundarstufe II (Herausgeber und Mitautor), Paderborn 1979; Lernziel Toleranz, Bd. 158 der Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1980 (Mitherausgeber). Aufsätze und Beiträge über Grenzfragen zwischen Philosophie und Politik sowie zur Geschichts- und Politikdidaktik.

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

Neuere Buchpublikationen: Amerikanische Außenpolitik. Gesellschaftliche Anforderungen und politische Entscheidungen, Stuttgart 1979; Internationale Politik. Ein Konfliktmodell, UTB 1067, Paderborn 1981; (zusammen mit Gerd Krell, Harald Müller und Reinhard Rode) United States Interests and Western Europe: Arms Control? Energy and Trade, Frankfurt 1981; Amerikanische Außenpolitik im Wandel. Von der Entspannungspolitik Nixons zur Konfrontation unter Reagan (Hrsg.), Stuttgart 1982.



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

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/461 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 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.

Internationale Politik und Friedenssicherung als Probleme politischer Bildung

Einleitung

Das Aufgabenfeld *Internationale Politik* stellt in mehrfacher Hinsicht ein Sonderproblem für die politische Bildung dar. Erstens unterscheidet sich das Feld rein quantitativ von anderen Aufgabenfeldern. Die Vielfalt möglicher Fragestellungen und Gegenstände scheint auf den ersten Blick nur schwer auf eine didaktisch sinnvolle Ordnung reduzierbar. Das quantitative Gewicht des Feldes kommt auch darin zum Ausdruck, daß in gängigen Einteilungen und Studienordnungen der Politikwissenschaft Internationale Politik eine der drei Teildisziplinen dieser Wissenschaft darstellt. Ein orientierender Blick in die fachwissenschaftliche Literatur lehrt darüber hinaus, daß auch die Politikwissenschaft sich mit diesem Feld bisher schwer tut. Es gibt eine Reihe sehr unterschiedlicher Einführungen, begrifflicher Annäherungen und Theoriebildungen, aber im ganzen befindet sich die Disziplin der Internationalen Politik nach Aussage eines ihrer ausgewiesenen Fachleute noch in den Anfängen¹⁾. Eine allgemein anerkannte Theorie ihres Gegenstandes liegt noch nicht vor.

Die politische Bildung konnte mit diesem Bereich bisher relativ wenig anfangen, worüber gerade auch die Fülle an Literatur zur Friedensproblematik und Friedenserziehung sowie zur Entwicklungspolitik nicht hinwegtäuschen kann. Das Gesamtfeld scheint ohne Konturen, es zerfließt. Internationale Politik ist am wenigsten in Form der ‚Kunde‘ zu erfassen und zu vermitteln, weil sie am wenigsten von allen Politikfeldern durch einen normativen, institutionellen und organisatorischen Rahmen abgesteckt ist. Der Charakter des Politischen als eines situationsbedingten Handelns von Akteuren aus ihrem Selbstverständnis und aus ihrer interessenbedingten Interpretation ist hier am deutlichsten ausgeprägt: „Sowohl die spezifische Modalität als auch die spezifischen Inhalte der Politik kommen in der Außenpolitik stärker zur Auswirkung als

in der Innenpolitik“²⁾. Gerade dies aber — zusammen mit der Bedrängnis der Probleme, um die es in diesem Feld geht — müßte Internationale Politik für die politische Bildung zu einem ebenso notwendigen wie interessanten Arbeitsfeld machen.

Seine Vernachlässigung in der politischen Bildung, sieht man einmal von der Friedens- und der Entwicklungsthematik ab, hat auch politisch-psychologische Gründe. Als in den fünfziger Jahren in der Bundesrepublik Deutschland die außenpolitischen Grundentscheidungen gefallen waren, gerieten wir außenpolitisch scheinbar in den Windschatten. Die Wirtschaftswunder- und Wohlstandsmentalität verdrängte weithin das Interesse und die Aufmerksamkeit für unsere nach wie vor prekäre Situation in der Welt und für die unangenehmen und unlösbar scheinenden Fragen wie Krieg und Frieden, deutsche Spaltung, Rüstung und Abrüstung. Als sich die Hoffnungen auf eine rasche europäische Einigung nicht erfüllten, erlahmte das Interesse auch an diesen Fragen. Allmählich erzwang dann die Dritte-Welt-Problematik Aufmerksamkeit, nicht zuletzt infolge von Aktivitäten engagierter Gruppen und besonders der beiden Kirchen. Mit der neuen Ostpolitik seit 1969 trat dann die Deutschlandpolitik im internationalen Zusammenhang wieder in den Vordergrund der politischen Diskussion. Diese hat zeitweise auch Schule und Unterricht stark beeinflußt, jedoch mehr in Form des Parteienstreites als in wünschenswerter rationaler Auseinandersetzung mit Problemfragen. Die neue Ostpolitik hinterließ sogar für die Behandlung der Deutschlandfrage eine erhebliche Verlegenheit, die zu beseitigen die Kultusminister erst in ihrer Empfehlung von 1978 versucht haben.

Unabhängig von unserer spezifischen deutschen Situation gibt es allgemeine psychologi-

¹⁾ Vgl. Ernst-Otto Czempel, *Internationale Politik. Ein Konfliktmodell*, Paderborn 1981, S. 48.

²⁾ Hans Buchheim, *Außenpolitik und Planung*, in: *Gesellschaft — Staat — Erziehung* 14/1969, S. 3ff., hier S. 7.

sche Gründe für die Vernachlässigung der Internationalen Politik in politischer Bildung. Sie ist trotz der Allgegenwart der Weltprobleme in den heutigen Medien vom Erfahrungsraum des Kindes und auch noch des Jugendlichen weit entfernt, erscheint noch mehr als die Innere Politik eine Sache weniger Berufspolitiker und Diplomaten, ist viel weniger als innere politische Vorgänge beobachtbar und scheint deshalb auch durch den Normalbürger kaum beeinflussbar. Nach Auskunft politischer Sozialisationsforschung ist der Normalbürger innenpolitisch eher interessiert und orientiert als an internationalen Fragen³⁾. Die Ausnahme von dieser Regel betrifft offenkundig kleine Gruppen vor allem der gymnasialen Schülerschaft und der Studenten, wobei hier die *Aufmerksamkeit* ganz stark vom jeweiligen aktuellen internationalen Geschehen abhängt, während *Einstellungen* und *Beurteilungen* modischen Trends zu folgen scheinen.

Schließlich muß als besondere Schwierigkeit des Feldes registriert werden, daß es erheblich stärker als andere Politikbereiche der historischen und genetischen Erklärung bedarf. Gerade weil die Entwicklungen und Prozesse hier weniger strukturiert sind, weniger Elemente des Normativen und Regelhaften aufweisen, bietet sich für die Schule der histori-

sche Zugang immer noch als der praktikabelste an. Damit entsteht aber der Eindruck, Internationale Politik sei als Zeitgeschichte dem Geschichtsunterricht zu überlassen. Trotz zwanzigjähriger intensiver Diskussion über das Verhältnis der beiden Fächer zueinander und über Möglichkeiten von Koordination und Integration ist jedoch bisher weder in den Lehrplänen noch in den Schulbüchern eine befriedigende Zuordnung gefunden worden. Der Geschichtsunterricht spart die Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg in der Regel aus, der Politikunterricht weiß mit ihr angesichts der Unmöglichkeit, sie in Form der Sozialkunde zu strukturieren, nichts rechtes anzufangen⁴⁾.

Wir kommen angesichts des hier skizzierten Sachverhalts nicht daran vorbei, in die fachwissenschaftliche und in die Theoriediskussion zur Internationalen Politik zurückzfragen, ob sich nicht doch eine didaktische Struktur begründen läßt, die mehr aussagt als die offenkundige Notwendigkeit, Probleme wie die Deutschlandfrage, die Europapolitik, die Entwicklungsproblematik und die Friedenssicherung im Politikunterricht zu behandeln. Anders ausgedrückt geht es zunächst um die Frage, welche spezifische kategoriale Struktur politische Bildung im Feld der Internationalen Politik annehmen muß.

I. Zum Begriff und zur kategorialen Struktur Internationaler Politik

1. Von der Außenpolitik zur Internationalen Politik

Wenn wir vom Begriff ausgehen, dann geht es um Politik *inter nationes*, zwischen Nationalstaaten als den handelnden Subjekten. In der am europäischen „Konzert der Mächte“ orientierten Modellvorstellung war dies die Gestaltung der Beziehungen zwischen gleichberechtigten souveränen Staaten durch deren Kabinette und Diplomaten. Wenn man an Bismarcks „Spiel mit fünf Kugeln“ denkt, könnte man das Modell zeichnerisch darstellen, indem man zwischen mehreren in sich geschlossenen Kreisen wenige Verbindungslinien

zieht. Man nannte und nennt bis heute diese Art von Politik Außenpolitik, weil sie, wiederum in der Modellvorstellung, vom einen Kreisrand zum anderen geht, lediglich die Außenbeziehungen von je zwei Staaten betrifft, in die dritte allenfalls durch Bündnisse oder Absprachen einbezogen werden.

Diese Modellvorstellung ist heute durch zwei Entwicklungen überholt:

Erstens hat besonders die binnenstaatliche Demokratisierung die vertikale Kommunikation in den Staaten erheblich verstärkt und auch die Außenpolitik erfaßt. Die Regierungen gestalten nicht mehr allein und souverän die

³⁾ Vgl. Peter Pawelka (Hrsg.), Internationale Beziehungen. Ein vernachlässigter Lernbereich, Stuttgart 1976, S. 28.

⁴⁾ Vgl. Bernhard Sutor, Zum Verhältnis von Geschichts- und Politikunterricht. Politische Bildung im Fächerverbund, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34—35/1979.

Außenbeziehungen, sondern gesellschaftliche Kräfte (Parteien und Verbände, wirtschaftliche und kulturelle Organisationen) wirken zunehmend mit und entwickeln zum Teil politisch relevante Außenbeziehungen an den Regierungen vorbei (transnationale Beziehungen von Parteien, multinationale Konzerne). John Herz sprach davon, die „harte Schale“ des Nationalstaates sei aufgebrochen⁹⁾.

Zweitens haben die zwischenstaatlichen Beziehungen erheblich zugenommen, auch in Form wirtschaftlicher, sozialer, kultureller Kommunikation, was die politisch zu regelnden Fragen zwischen den Regierungen ebenfalls vermehrt hat. Aus der Welt einzelner souveräner Staaten ist ein Beziehungsgeflecht zahlreicher Akteure geworden, und aus der politischen Gestaltung dieses Geflechts sind internationale, in Anfängen auch supranationale Institutionen und Organisationen hervorgegangen, Staatenbünde mit eigenen Organen. Dieses Geflecht, ein unregelmäßiges, aber dichtes Netz nicht nur von Beziehungen, sondern auch von Institutionen, gewinnt immer mehr Eigengewicht. Die strukturell-funktionale Richtung der Politikwissenschaft spricht deshalb vom internationalen System. Die mit ihm gegebene hochgradige Interdependenz läßt Außenpolitik des einzelnen Staates nur noch als Internationale Politik zu. Auch wo es, was ohnedies seltener geworden ist, unmittelbar nur um die Beziehungen zweier Staaten geht, zwingt die Situation dazu, diese zu gestalten in Rücksicht auf viele andere Gegebenheiten, weil der einzelne Staat zwar noch rechtlich souverän ist, aber faktisch seine Funktionen im eigenen Bereich nur noch erfüllen kann durch Einordnung in das internationale Beziehungsgeflecht.

Wir haben es allerdings noch nicht mit Weltinnenpolitik zu tun, weil es keine über den Staaten angesiedelte Instanz mit Souveränitätsbefugnissen gibt; wir erleben zur Zeit allenfalls die langwierigen Anfänge einer westeuropäischen Innenpolitik. Daß sich tendenziell eine Weltinnenpolitik entwickle, ist eine normative Annahme bzw. Forderung, die uns in Verbindung mit der Friedensproblematik noch beschäftigen wird. Allenfalls kann man von Weltpolitik sprechen, aber dies wäre ein reiner Summenbegriff für die Gesamtheit der internationalen Beziehungen und Bestrebungen, während Internationale Politik die Gestaltung der Beziehungen zwischen den

Staaten und ihren gesellschaftlichen Kräften mit Rücksicht auf das schon bestehende Beziehungsgeflecht meint.

2. Geschichtliche und gegenwärtige Erklärungsansätze

Zur wissenschaftlichen Erklärung Internationaler Politik gibt es eine Reihe heterogener Ansätze, die nach Czempiel allesamt noch nicht das Niveau von Theorien erreicht haben. Schon die geschichtliche Genese der Disziplin läßt die Pluralität der Zugänge erkennen.

Ein erster Zugang ist der des *Völkerrechts*, beginnend mit der Herausbildung souveräner Staaten in der frühen Neuzeit. Da die Souveränität das Recht zur Kriegsführung impliziert (*jus ad bellum*), stellten sich die spanischen Scholastiker (Vittoria, Suarez) und Hugo Grotius (1583 bis 1645) die Frage, ob nicht die Völkergemeinschaft doch als Rechtsgemeinschaft verstanden und der Krieg rechtlich eingegrenzt werden könne (*jus in bello*). Bis in die Gegenwart blieb das Völkerrecht, aufbauend auf wenigen allgemeinen Rechtsgrundsätzen, ein Völkervertragsrecht und ein Recht der Staaten. Erst in unserer Zeit beobachten wir einerseits die Bemühungen um völkerrechtliche Einschränkungen des Kriegsrechts, andererseits den Versuch, die Rechte der Einzelperson (Menschenrechte) völkerrechtlich wirksam zu machen. Zu letzterem haben wir die völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechtspakete der UNO, aber nur ganz geringe Ansätze ihrer Durchsetzbarkeit durch moralische Sanktionen, während rechtliche am Prinzip der Nichteinmischung haltmachen müssen. Menschenrechte können daher auch heute noch prinzipiell nur über den Staat geltend gemacht werden.

Was das Kriegsrecht betrifft, so ist es seit dem Kellog-Pakt (1928) und dann durch die UNO-Charta auf ein Recht zur Verteidigung gegen eine Aggression zurückgenommen. Die schwierige Frage, wann eine Aggression vorliege, beschäftigt heute die völkerrechtliche Diskussion. Der Sicherheitsrat der UNO kann bekanntlich Sanktionen gegen einen Aggressor nur verhängen, wenn die fünf Vetomächte sich einig sind — ein rechtlicher Ausdruck der Nachkriegs-Mächtekonstellation. Der Haager Gerichtshof kann nur tätig werden, wenn in einem Konfliktfall beide streitenden Parteien ihn anrufen. Im ganzen wird man sagen müssen, daß Internationale Politik nicht vom Recht allein her hinlänglich begriffen werden kann, weil das Recht der Politik folgt, nur

⁹⁾ J. H. Herz (Hrsg.), *Staatenwelt und Weltpolitik. Aufsätze zur internationalen Politik im Nuklearzeitalter*, Hamburg 1974, S. 63ff.

durch sie geltend gemacht werden kann. Immerhin können, zumal auch in politischer Bildung, an Entwicklung, Stand und Eigenart des Völkerrechts wichtige Einsichten in Internationale Politik im Unterschied zur Inneren Politik gewonnen werden⁶⁾.

Ein zweiter Zugang zum Verständnis Internationaler Politik ist der *philosophische*. Es gibt, ebenfalls seit Beginn der Neuzeit, immer wieder normative Entwürfe einer Weltfriedensordnung, von Dante und Pierre Dubois um 1300 über Kant und Abbé Pierre bis zu den Päpsten des zwanzigsten Jahrhunderts und etwa zu Gedanken von Karl Jaspers. Die bekannteste und wohl auch tiefgründigste dieser Schriften ist Kants „Zum ewigen Frieden“, der Versuch, Weltfrieden zu begreifen als freie Ordnung (Föderalismus) freier Staaten von „republikanischer Regierungsart“. Das Interessante daran ist die Verknüpfung der Fragen innerstaatlicher Ordnung und internationaler Friedensordnung. Man sollte solche Entwürfe nicht einfach als Utopien abtun. Sie bezeichnen prägnant die Grundfragen, um die es geht, und bieten so ein Reservoir an Gedanken und Impulsen, um die Probleme Internationaler Politik in einer allgemeinen Struktur und doch konkret zu erfassen.

Ein dritter Zugang ist der der *Kriegs- und Militärwissenschaft*. Das hier zu nennende bekannteste Werk ist das von Carl von Clausewitz (1780 bis 1831). Die daraus immer wieder zitierte Formel, der Krieg sei eine Fortsetzung des politischen Verkehrs mit Einmischung anderer Mittel, wird oberflächlich häufig verstanden als Rechtfertigung des Krieges. Nun gibt es gewiß eine Konkurrenz von Clausewitz-Deutungen⁷⁾, aber soviel ist unumstritten und auch aus dem Zitat erkennbar, daß Krieg hier gerade nicht als Politik angesehen wird, sondern als anderes Mittel, das, sofern Politik weiterhin sein soll, politisch beherrscht werden muß. Das ist das Gegenteil von Militarismus. Nach wie vor ist aber die politische Bändigung des Krieges, genauer heute seine Verhinderung, das Hauptproblem Internationaler Politik.

Ferner kann man selbstverständlich in der *Geschichtswissenschaft* vielfältige Ansätze auch

zur Erklärung Internationaler Politik finden, jedenfalls immer dann, wenn die historische Beschreibung und Deutung einzelner Ereignisse und Entwicklungen von generellen Annahmen ausgeht oder in generalisierende Aussagen mündet. Das gilt z. B. für machtsstaatsorientierte Geschichtsschreibung ebenso wie für Untersuchungen zu Gleichgewicht und Hegemonie im europäischen Mächtekonzept, für Forschungen über gemeinsame und unterschiedliche Strukturen der Mächte im Zeitalter des Imperialismus, über Kriegsursachen und Friedensschlüsse. Letztere bezeichnen schließlich den entscheidenden Anstoß zur Entwicklung der Disziplin Internationale Politik selbst, insofern sie aus Ansätzen zur Friedensforschung entstanden ist, die nach beiden Weltkriegen vor allem in den angelsächsischen Ländern und in Deutschland gemacht wurden. *Friedensforschung* geht zwar inhaltlich und methodisch heute weit über Internationale Politik hinaus, stellt überhaupt keine einheitliche Fachdisziplin dar, aber historisch ist die Teildisziplin Internationale Politik ein Entwicklungsprodukt von Forschungsansätzen zur Friedensproblematik⁸⁾.

Erheblich vielfältiger sind in der Disziplin selbst, wie sie sich inzwischen entfaltet hat, die Zugänge (approaches) und Theorieansätze⁹⁾. Unterhalb der gängigen Einteilung in normative, empirisch-analytische und dialektisch-kritische Theorie unterscheidet Haftendorn 18 theoretische Konzepte in der gegenwärtigen Forschung, Frei kommt auf elf, die aber bei ihm noch einmal unterteilt werden. Es ist völlig unmöglich, in der Didaktik politischer Bildung oder gar in der Bildungspraxis diese Theorieansätze alle angemessen zu berücksichtigen. Wenn man zudem bei einem Fachmann wie Czempiel liest, die bisher vorgelegten Theorien verdienten eigentlich diese Bezeichnung nicht¹⁰⁾, dann wird man skeptisch hinsichtlich der Bedeutung und Reichweite mancher theoretisch-methodologischer Konstruktionen, die mehr um ihrer selbst willen als zur Erklärung politischer Realität ent-

⁶⁾ Vgl. Otto Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, München 1975, Gottfried-Karl Kindermann, (Hrsg.), Grundelemente der Weltpolitik. Eine Einführung, München und Zürich 1977, dort besonders den Beitrag von H. Schumann, S. 354 ff.

⁷⁾ Vgl. Raymond Aron, Clausewitz — Den Krieg denken. Aus dem Französischen von Irmela Arnsperger, Berlin 1980.

⁸⁾ Vgl. Karl Kaiser, Theorie der Internationalen Politik, in: Bracher/Fraenkel (Hrsg.), Internationale Beziehungen. Fischer-Lexikon Frankfurt a. M. 1969, S. 275 ff.

⁹⁾ Vgl. Kaiser ebenda, ferner Daniel Frei (Hrsg.), Theorien der internationalen Beziehungen, München 1973; Helga Haftendorf (Hrsg.), Theorie der Internationalen Politik, Hamburg 1975; Gottfried-Karl Kindermann (Hrsg.), Grundelemente der Weltpolitik, München und Zürich 1977; Haftendorn bei W. Richard Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, Opladen o. J., S. 298 ff.

¹⁰⁾ Czempiel, a. a. O., S. 41 ff.

wickelt zu sein scheinen. Wir reduzieren daher den Überblick über die Ansätze im folgenden in idealtypischer Weise und in didaktischer Absicht so, daß die für politische Bildung wichtigsten Fragestellungen deutlich werden.

Eine *erste Gruppe von Ansätzen* nennen wir *empirisch* im weiteren Sinn des Wortes, d. h. nicht im strengen Sinn der empirisch-analytischen Sozialwissenschaft, sondern den Erfahrungsbegriff benachbarter Disziplinen mitumfassend. Es geht in allen diesen Ansätzen um Beschreibung, Erklärung und Deutung, weniger um Prognose und Wertung. In diesem Verständnis scheinen mir folgende Ansätze für politische Bildung wichtig:

— Die *Sozialpsychologie* fragt einerseits nach Vorurteilen, nach nationalen Stereotypen, nach Selbst- und Fremdbildern, nach unterschiedlicher Perzeption von Gegebenheiten und Handlungen bei Völkern und ihren Politikern, andererseits nach Ursachen und Auswirkungen psychischer Aggressionen, wobei wiederum unterschiedliche Aggressionstheorien zu berücksichtigen sind.

— Die *Kommunikationswissenschaft* fragt nach Informations- und Interaktionsprozessen zwischen Staaten und Völkern, versucht durch Transaktionsanalysen quantifizierender Art deren Bedeutung für Politik zu erfassen.

— Die *Geopolitik* fragt nach den räumlichen Bedingungen staatlicher Interessendefinition und zwischenstaatlicher Beziehungen.

— Die *Geschichtswissenschaft* bietet einerseits historisch-vergleichende Analysen einzelner politischer Systeme, andererseits Staatensystem-Analysen (Gleichgewicht, Hegemonie, Imperium, Bipolarität, Multipolarität).

— In der *Politikwissenschaft* sind unter den empirischen Analysen wiederum mehrere Ansätze zu unterscheiden:

die „Realistische Schule“, die sich auf Macht- und Interessenanalysen konzentriert¹¹⁾;

die Systemtheorie, die nach Strukturen und funktionalen Prozessen im internationalen System fragt¹²⁾;

die dialektisch-kritische Theorie, die Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Staaten und Staatengruppen untersucht (Dependenztheorie)¹³⁾.

¹¹⁾ Vgl. Kindermann, 1977.

¹²⁾ Vgl. K. W. Deutsch, *Analyse internationaler Beziehungen*, Frankfurt a. M. 1968.

¹³⁾ Vgl. Kurt P. Tudyka, *Internationale Beziehungen*. Eine Einführung, Stuttgart 1971, dort insbes. Teil 3.

Eine *zweite Gruppe von Ansätzen* läßt sich charakterisieren als *handlungsorientiert-prognostisch*. Zur Beschreibung und Erklärung kommt die Absicht hinzu, generalisierende Aussagen über den Verlauf politischer Interaktionen und Prozesse zu machen, die für die handelnden Politiker eine Hilfe sein könnten in Planungen und in Entscheidungssituationen. Dazu gehören:

— Der *Decision-making-Ansatz*, der außenpolitische Entscheidungsprozesse analysiert, um Gesetzmäßigkeiten ihres Verlaufs zu erfassen.

— *Simulations- und Spieltheorien*, nach denen konflikthafte Konstellationen und Situationen simuliert und durchgespielt werden, um Erkenntnisse für vergleichbare künftige Situationen zu gewinnen.

— *Konflikttheorien*, nach denen Ursachenforschung und Prozeßanalyse als Hilfe zur Regelung von Konflikten angesetzt werden.

— *Funktionalistische Theorien*, die, ausgehend vom funktionalen Ungenügen des Einzelstaates, Bedingungen und Faktoren zunehmender Kooperation und Integration zwischen den Staaten herauspräparieren wollen.

Drittens kann man *normative Theorien* unterscheiden, also solche, die erklärtermaßen unter einem Wertaspekt, unter einer normativen Zielsetzung für Politik an die Untersuchung herangehen. Nun können freilich alle bisher genannten Ansätze normativ in diesem Sinne werden insofern, als ihnen ein werthafte erkenntnisleitendes Interesse zugrundeliegt — etwa die Absicht, der Politik Hilfen zu geben zur friedlichen Konfliktregelung oder zur Durchsetzung bestimmter Interessen. In diesem Sinn ist selbstverständlich alle Friedensforschung normativ, wenngleich sie im übrigen mit den unterschiedlichsten Ansätzen betrieben wird. In diesem Sinne ist auch Czempiel neuer Versuch normativ, zum Zweck der Analyse Internationaler Politik ein empirisch handhabbares Modell vorzulegen. Was die Analyse betrifft, so will sich Czempiel ausdrücklich empirisch-analytischer Verfahren der Hypothesenprüfung bedienen, während er als erkenntnisleitendes Interesse den Frieden bezeichnet und diesen Begriff für Analyse-zwecke zu operationalisieren versucht¹⁴⁾.

Darüber hinaus gibt es dann aber prinzipiell auf normativer Ebene sich bewegende Auseinandersetzungen mit Internationaler Politik ei-

¹⁴⁾ Czempiel, a. a. O., S. 32ff.

nerseits als völkerrechtliche, andererseits als philosophisch-ethische Erörterung von Problemen, vor allem von Krieg und Frieden. Je nachdem, wie man Wissenschaft definiert, mag man diese Ansätze als vor- oder außerwissenschaftlich bezeichnen. Für unser Verständnis von Praktischer Politikwissenschaft gehören sie zu den Grundlagen der Disziplin¹⁵⁾, weil diese auf die methodisch geleitete Erörterung ihrer Grundbegriffe, ihrer normativen Grundlagen und Ziele nicht verzichten kann. Daß sie für politische Bildung unentbehrlich sind, liegt ohnedies auf der Hand. Auch die marxistische Theorie darf in diesem Zusammenhang nicht vernachlässigt werden, weil viele Forscher mit von ihr hergeleiteten Prämissen arbeiten, vor allem aber, weil die Theorie als Erklärung internationaler Zusammenhänge politisch wirksam ist.

3. Ein kategoriales Schema

Unser mit Hilfe gängiger Einführungen und Handbücher gewonnener Überblick über Theorieansätze hat didaktische Funktion. Er

¹⁵⁾ Vgl. Bernhard Sutor, Didaktik des politischen Unterrichts, Paderborn 1973; ders., Didaktik politischer Bildung im Verständnis Praktischer Philosophie, in: Kurt-Gerhard Fischer (Hrsg.), Zum aktuellen Stand der Theorie und Didaktik der Politischen Bildung, 4. überarbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart 1980, S. 126ff.

will jedoch nicht Theorien zu Unterrichtsgegenständen machen, sondern dem Unterricht die unentbehrlichen Fragestellungen liefern, um ihn vor kategorialer Einäugigkeit und monokausalen Erklärungen zu bewahren¹⁶⁾.

Das Ergebnis unseres Durchblicks fassen wir im gegenüberstehenden Schema zusammen. Zu seiner Bedeutung und Verwendung folgende Hinweise: Grundsätzlich sind die Übergänge in der Vertikalen wie in der Horizontalen fließend zu denken. Die vertikale Stufung entspricht der unseres an anderer Stelle entwickelten Ensembles politikdidaktischer Kategorien: Situations-, hier Konstellationsanalyse, Möglichkeitsanalyse, Urteilsbildung¹⁷⁾. In der Horizontalen ist dann der Versuch gemacht, unsere Kategoriensammlung so zu erweitern und zu verändern, daß sie entsprechend der eben vorgenommenen Sichtung der theoretischen Ansätze dem Feld und den Problemen Internationaler Politik angemessen ist. Die Faktoren sind von links nach rechts nach dem Prinzip zunehmender „Verflüssigung“ angeordnet. „Objektive Faktoren“ sind zunächst einmal gegeben, man kann sie nicht weginterpretieren; Politik kann sie allenfalls,

¹⁶⁾ Vgl. Kindermann, a. a. O., S. 34ff. und S. 43f.
¹⁷⁾ Vgl. Sutor, a. a. O. (Anmerkung 15), und ders., Politische Rationalität als Erziehungsziel, in: Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Freiheitliches Verfassungsdenken und politische Bildung, Stuttgart 1980, S. 84ff.

Kategoriales Schema zur didaktischen Analyse von Problemfeldern Internationaler Politik				
Faktorenfelder	Objektive Faktoren	→ Mittel	→ Modi	→ Ziele
Stufen (Zieldiskussion) Politisch-ethisches Urteil	Konfliktpotential	Verträge Vereinbarungen	Verständigung Verhandlungen	Friede Freiheit Gerechtigkeit
Politische (Möglichkeits-) Analyse	Interdependenz Organisationen Polit. Gruppierungen Staaten/ Polit. Systeme	Institutionen Völkerrecht Diplomatie Bündnisse Macht	Kooperation Abgrenzung Druck/Drohung Konfrontation Boycott Krieg/Gewalt	Integration Koexistenz Kompromiß Interessen Ideologie
Konstellationsanalyse	Geschichtl. Entwicklung Ökonom.-soziale Strukturen Physisches Potential Räumliche Faktoren	Polit. Stärke Ökonom. Stärke Militär. Stärke	Perzeption Selbst- und Fremdbild Einstellungen	Intentionen Meinungen

in der Regel langsam und mühsam, verändern. Unter der Rubrik „Mittel“ stehen ebenfalls objektiv vorfindbare Gegebenheiten, aber solche, die unmittelbar als Instrumente der Gestaltung politischer Beziehungen dienen und auch leichter und rascher veränderbar sind. In der Spalte „Modi“ sind die wichtigsten handlungsleitenden Einstellungen und Verhaltensweisen angeordnet, die im internationalen politischen Umgang beobachtbar sind, während in der letzten Spalte die Ziele und darunter die für die Zielinterpretation relevanten Komplexe wie Meinungen und Interessen vermerkt sind. Von unten nach oben sind die Faktoren von der mittleren Ebene ab insgesamt und insbesondere in den Spalten Mittel und Modi nach dem Prinzip zunehmender Wünschbarkeit im Sinne der politischen Hauptziele geordnet. Über diese politisch-ethische Orientierung wird im nächsten Abschnitt noch zu sprechen sein.

Das Schema soll helfen, Probleme/Themen der Internationalen Politik für den Unterricht didaktisch zu analysieren mit dem Ziel, ihre

Komplexität ohne falsche Vereinfachung zu reduzieren und dabei die dargestellte Theorienpluralität zu berücksichtigen. Wie für Politikunterricht allgemein ist hier erst recht zu betonen, daß nicht gedacht ist, jede Kategorie bei jedem Thema zu berücksichtigen. Das Schema will festhalten, was möglicherweise alles zu fragen und zu beobachten wäre, auch wenn man manches dann, aus Gründen der Unterrichtsökonomie beiseite lassen muß.

Es ist didaktisch und pädagogisch legitim, bei einem Thema etwa die geschichtliche Genese in den Vordergrund zu rücken, bei einem anderen die Eigenarten von Diplomatie und Völkerrecht, bei einem dritten die Frage nach der Bedeutung von Selbst- und Fremdbild, von Perzeptionen, oder nach Konfliktverhalten. Kategoriale Bildung besteht nicht im schematischen Gebrauch von Formeln und Modellen, sondern in der Analyse von Gegenständen mit Hilfe leitender Fragestellungen und in der Überprüfung und Klärung unserer Begriffe/Instrumente an den Gegenständen. In diesem Sinne ist die Übersicht gemeint.

II. Friede als Zielperspektive

Unser Kategorienschema nennt Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit als die obersten Ziele. Dies ist, wie alle Aussagen des Schemas in den oberen Feldern, nicht empirisch, sondern normativ gemeint. Friede steht hier zuoberst, weil es in der Internationalen Politik um ihn vornehmlich geht, so wie Innere Politik in erster Linie auf Freiheit, Gesellschaftspolitik auf Gerechtigkeit hinzuordnen ist. Aber alle drei Ziele spielen in allen Politikbereichen eine Rolle, woraus sich ständige Zielkonflikte ergeben. Dies gilt auch hier, wie noch zu zeigen sein wird. Zuvor soll Friede als die spezifische Zielperspektive Internationaler Politik interpretiert werden.

Es gibt heute in der gesamten Disziplin der Internationalen Politik keinen Forschungsansatz, der nicht wenigstens implizit — viele tun es explizit — Friede zu seinem erkenntnisleitenden Interesse erklärt. Für die Friedensforschung ist schon die Bezeichnung Programm. Das soll nicht heißen, alle verstünden unter Frieden das gleiche, vielmehr ergeben sich aus den feststellbaren Divergenzen erhebliche Kontroversen, die mit politischen Konflikten und ihren Kontrahenten in der heutigen Welt

mehr oder weniger deutlich zusammenhängen. Aber immerhin ist das verbale Bekenntnis zum Frieden allgemein.

Man kann aber in der heutigen Weltsituation über die normative Setzung und philosophisch-ethische, humanitäre oder religiöse Begründung des Ziels Frieden hinaus auch funktional argumentieren, zumindest der globale Krieg zwischen den Supermächten und ihren Blocksystemen müsse vermieden werden und die unterhalb die Bipolarität geführten und diese tangierenden regionalen Kriege müßten zunehmend unmöglich gemacht werden; der Friede in diesem minimalen Sinn der Vermeidung eines dritten Weltkriegs sei Bedingung des Überlebens der Menschheit und der Fortexistenz menschlicher Zivilisation. *Carl Friedrich von Weizsäcker* faßte diese Erkenntnis in die Formel: „Der Weltfriede ist notwendig“¹⁸⁾. Was aber ist Friede?

¹⁸⁾ Carl Friedrich von Weizsäcker, *Bedingungen des Friedens*, Göttingen 1964; ferner Czempiel, a. a. O., S. 35.

1. Friede — Zustand oder Modus?

Friede ist nicht Konfliktlosigkeit. Auch darin stimmen Sozialphilosophen und Sozialwissenschaftler der unterschiedlichsten Herkunft und Orientierung überein. Angesichts prinzipiell begrenzter Räume und Ressourcen der Erde einerseits, angesichts der Vielfalt und Unterschiedlichkeit in Gesellschaften und in der Menschheit insgesamt ist ein Zustand schlechterdings undenkbar, in dem nicht Individuen und Gruppen in unterschiedlichen Positionen ihre Interessen unterschiedlich definieren und so ständig in Situationen geraten, in denen, wenn nicht Gewalt angewendet werden soll, rationale Konfliktregelung, Interessenabgrenzung und Kompromiß gesucht werden müssen. Einfach ausgedrückt: Politik bleibt notwendig. Wenn dies so ist, dann ist aber Friede nicht nur als ein Zustand gesicherten Zusammenlebens aufzufassen, sondern auch als ein Modus von Interaktion, als eine Art und Weise des Umgangs miteinander, nämlich als gewaltfreie, geregelte Konfliktaustragung in gegenseitiger Anerkennung. Der Friede als Zustand hängt dann davon ab, ob Friede als Modus immer wieder neu gelingt.

Die Frage nach einem tragfähigen Friedensbegriff ist von entscheidender Bedeutung für die Auffassung von Friedensforschung, Friedenspolitik und Friedenserziehung. Mit anderen hohen Wertbegriffen unserer Sprache teilt der Friede das Mißgeschick, zu einem Sammelbegriff für alles Gute oder Wünschbare zu werden, weil er ja in der Tat ein Uranliegen der Menschen ausdrückt. Der vage Sprachgebrauch läßt aber die Konturen der Problematik verschwinden. Dieser Gefahr sind auch Friedensforschung und Friedenspädagogik nicht entgangen. *John Galtung* hat die Unterscheidung von negativem und positivem Frieden in die Sozialwissenschaften eingeführt, entsprechend der anderen von personaler und struktureller Gewalt. *Negativer Friede* ist danach die Abwesenheit von Krieg, das heißt von personaler, organisierter kollektiver Gewaltanwendung; *positiver Friede* ist die Abwesenheit struktureller Gewalt, die Wirklichkeit sozialer Gerechtigkeit¹⁹⁾.

Zunächst sollte man um der begrifflichen Präzision willen von negativ und positiv *definiertem* Frieden sprechen, denn *Galtung* will ja die Abwesenheit von Krieg nicht als etwas Nega-

tives sehen. Schon dieser Sprachgebrauch hat in der Diskussion Verwirrung gestiftet. Es gibt heute nicht wenige junge Menschen, die mit Emphase für „positiven Frieden“ streiten und dabei die seit 1945 in Europa gelungene Kriegsverhinderung als unbedeutend betrachten. Ferner ist aber bei *Galtung* „positiver Friede“ durchaus nicht einfach als wünschbarer Endzustand, sondern als Prozeß gesehen, nämlich der Abnahme oder Überwindung struktureller Gewalt.

Dennoch bleiben, auch abgesehen von dem fragwürdigen Begriff der strukturellen Gewalt²⁰⁾, Bedenken gegen die Identifizierung anderer allgemeiner sozialer Werte (Gerechtigkeit, Wohlfahrt, Freiheit, Menschenrechte werden am häufigsten genannt) mit dem Wert des Friedens. Angesichts der unterschiedlichen, ja gegensätzlichen Interpretation aller dieser Begriffe ist dann nämlich eine Ideologisierung des Friedensbegriffes unvermeidbar: Friede wird zum Gegenstand des Streites, in dem man sich gegenseitig Friedensfähigkeit und Friedenswillen abspricht. Darüber hinaus wird sogar eine neue Rechtfertigung von Gewalt möglich, nämlich als Gegengewalt gegen „strukturelle Gewalt“ und als revolutionäres Mittel zur Herstellung des „wahren“ Friedens. Auch diese Position fehlt konsequenterweise nicht im Umkreis der „Kritischen Friedensforschung“²¹⁾.

Nun ist freilich in *Galtungs* Unterscheidung und auch in den weiteren Versuchen, Frieden positiv mit anderen Grundwerten zu verknüpfen, Richtiges gesehen. Die Denkfigur ist uralte. Sie findet sich bei *Jesaja* im Alten Testament (Friede ist das Werk der Gerechtigkeit); sie findet sich bei *Augustinus* und *Thomas* und durch die ganze Tradition christlich-theologischer Bemühungen um den Frieden hindurch bis zu den Friedensbotschaften der christlichen Kirchen in unserer Zeit. Die gleiche Tradition lehrt aber auch, daß diese Denkfigur immer in Gefahr ist, das Reden vom Frieden und Friedenswillen ideologisch zu manipulieren und den „gerechten Krieg“ zu rechtfertigen.

In der neueren Literatur hat sich am intensivsten *Czempiel* mit der Frage befaßt und ein Konzept entwickelt, das einen Brückenschlag versucht zwischen traditioneller und kritischer Friedensforschung sowie zwischen „ne-

²⁰⁾ Vgl. etwa Ernst-Otto Czempiel, *Schwerpunkte und Ziele der Friedensforschung*, München und Mainz 1972, S. 22ff.

²¹⁾ Vgl. etwa Lars Dencik bei Senghaas, a. a. O. S. 247ff.

gativem" und „positivem Frieden“²²⁾. Friede wird hier verstanden als ein Prozeßmuster Internationaler Politik, durch welches abnehmende Gewalt und zunehmende soziale Gerechtigkeit miteinander verknüpft werden. Das Konzept soll mehreres leisten: Es soll erstens negativen und positiven Frieden miteinander verbinden, statt gegeneinander auszuspielen; Verzicht auf Gewaltanwendung wird zur Voraussetzung für Schritte auf mehr Gerechtigkeit hin. Es soll zweitens ein prozessuales Verständnis von Frieden ermöglichen, weil Friede nicht als Zustand der Konfliktlosigkeit verstanden werden kann. Es soll drittens den Friedensbegriff wissenschaftlich brauchbar machen, indem es ihn einschränkt auf den zwischenstaatlichen internationalen Bereich. Schließlich macht Czempiel den Versuch, den Friedensbegriff zu operationalisieren im Sinne der empirisch-analytischen Forschung; denn Existenzhaltung aller Menschen und Existenzentfaltung im Sinne zunehmend gleicher Nutzenverteilung seien eine „verlässliche Basis für Frieden, deren Einhaltung meßbar ist“²³⁾.

Wir brauchen für unsere Zwecke diesen Ansatz hier nicht weiter zu verfolgen. Es ging nur darum, durch Hinweis auf die Konzept-Diskussion der Friedensforschung und der Internationalen Politik das Problem zu verdeutlichen. Ob Czempiel der versuchte Brückenschlag gelungen ist, wird vielleicht die weitere Diskussion zeigen. Nicht eindeutig gelöst ist etwa die Frage, ob denn, wenn Existenzhaltung den unabdingbaren Primat hat, das Riskieren menschlichen Lebens auch nur durch Verteidigungsbereitschaft noch gerechtfertigt werden kann. Die hier gegebene Paradoxie ist nur auszuhalten, wenn man mit Czempiel Frieden als Prozeß auf einen besseren Zustand hin versteht²⁴⁾.

Die Unterscheidung von negativem und positivem Frieden scheint im Ansatz fragwürdig, weil sie eine im Grunde alte Erkenntnis eher verunklärt als deutlich herauspräpariert hat, daß nämlich soziale Gerechtigkeit, zumutbare Lebensbedingungen, individuelle und soziale Entfaltungsmöglichkeiten zwar nicht Frieden bedeuten, aber wichtige Friedensbedingungen darstellen, weil ihr Fehlen in höchstem Maße konflikträchtig ist. Es ist nicht so, daß nach dem „negativen Frieden“ und auf seiner Grundlage dann erst der „positive Friede“ hergestellt werden müßte. Vielmehr haben wir es

mit einem ausgesprochenen *Interdependenzverhältnis* zu tun: Wenn wir Frieden als Modus gewaltfreier Interaktion und Konfliktregelung auffassen, dann liegt auf der Hand, daß die Beseitigung von Konfliktquellen ein Beitrag zum Frieden ist. Konflikte sind nicht harmlos. Die Wiederentdeckung des Konflikts in Sozialwissenschaften und politischer Pädagogik darf uns nicht, was stellenweise geschehen ist, zu Konflikteuphorie verführen. Konflikte können, zumal wenn sie auf allzu ungleicher Verteilung von Werten und Mitteln beruhen, Bewegungen in Gang setzen, die unkontrollierbar werden und geregelten Ausgleich, Kompromiß unmöglich machen, sie können also Frieden gefährden. Insofern ist die Mehrung sozialer Gerechtigkeit ebenso ein Beitrag zum Frieden wie die Gestaltung einer politischen Ordnung, die die Menschenrechte garantiert. Aber beides, soziale Gerechtigkeit und freiheitliche Ordnung, sind nicht identisch mit Frieden, insofern immer Konfliktmöglichkeiten bleiben und also die Aufgabe bleibt, mit Konflikten politisch rational umzugehen.

Dies war auch die Überzeugung der großen christlichen Theologen, wenn sie zwar einerseits Frieden und Gerechtigkeit eng miteinander verknüpften, aber andererseits zugleich unterschieden zwischen dem endgültigen Frieden des Reiches Gottes, einer Frucht des Heiles, und dem irdischen Frieden zwischen den Menschen und Völkern, der immer unvollkommen bleibe. *Hans Buchheim* geht im Anschluß an Augustinus noch einen Schritt weiter und beschreibt Frieden als gelungene menschliche Interaktion unter dem Aspekt ihrer möglichen Destruktion. Friede ist hier Bedingung des sozialen Lebens, nicht machbarer Gegenstand der Lebensführung. So wie die Medizin Gesundheit nicht eigentlich definieren und letztlich auch nicht herstellen, sondern nur ihre Störung durch Krankheiten bekämpfen kann, so sei Friede notwendige Struktur sozialen Daseins, für die man nur indirekt, durch Vermeidung von Destruktion, tätig sein könne. Jede gelungene Interaktion ist dann Ausdruck von Frieden, jede Beseitigung von Destruktionsmöglichkeiten ist Sicherung von Frieden, aber dieser ist kein herbeizuführender Zustand²⁵⁾. So gesehen ist der „negative Friede“, die Abwesenheit von Gewalt in sozia-

²⁵⁾ Hans Buchheim, Aurelius Augustinus' Friedensbegriff als Konzept einer modernen Theorie des Friedens, in: Im Dienste Deutschlands und des Rechtes, Festschrift für Wilhelm G. Grewe, hrsg. von F. J. Kroneck und Th. Oppermann, Baden-Baden 1981, S. 425 ff.

²²⁾ Vgl. Czempiel 1972; seine Einführung in Internationale Politik von 1981 schließt daran an.

²³⁾ Czempiel 1981, S. 37.

²⁴⁾ Czempiel 1981, S. 38.

len Beziehungen, der eigentliche Friede, seine Erhaltung und Sicherung zwischen den Völkern die ständige Aufgabe Internationaler Politik, nicht ersetzbar, aber zu unterstützen durch sozialen Ausgleich zwischen den Staaten und durch freiheitliche Ordnungen in den Staaten.

Es scheint mir an dieser Stelle nicht überflüssig, darauf hinzuweisen, daß dieser gleichsam transzendente Charakter nicht nur dem Frieden, sondern auch den anderen Grundwerten, Freiheit und Gerechtigkeit, eigen ist. Sie entziehen sich der direkten Machbarkeit. Wir können nicht Freiheit herstellen, sondern nur Ordnungen der Freiheit gestalten, den Rechtsstaat und die freiheitliche Demokratie als Möglichkeiten realer Freiheiten aller. Wir können auch nicht soziale Gerechtigkeit herstellen als fertigen Zustand, sondern wir können Strukturen schaffen, durch die die ständig neu sich vollziehende Verteilung der Mittel zwischen den Individuen und Gruppen unseren Vorstellungen von Gerechtigkeit näher kommt.

2. Aufgabenfelder und Grenzen der Friedenserziehung

Die *Friedenspädagogik* der siebziger Jahre litt nicht nur an der Schwäche, die fragwürdige Unterscheidung und Gegenüberstellung von negativem und positivem Frieden übernommen zu haben. Sie war zudem belastet von allzu einfachen und optimistischen Annahmen über die Verflechtung der sozialen und politischen Handlungsebenen. Gewiß hat es einen guten moralischen Sinn zu sagen, der Friede beginne bei jedem Individuum und im eigenen Haus. Aber nur eine kurzschlüssig moralisierende Betrachtungsweise zusammen mit der entpolitizierenden Ausweitung des Friedensbegriffs kann so tun, als bestehe ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen der Einübung sozialer Tugenden in Kleingruppen und dem zwischenstaatlichen Frieden. Zwar wäre die Leugnung jeden Zusammenhangs ebenso eine Desavouierung der demokratischen Idee wie eine Bankrotterklärung politischer Pädagogik. Keine Regierung, selbst nicht in einer Diktatur, kann auf die Dauer eine Politik machen, die nicht von der zustimmenden Mentalität der Regierten mitgetragen wird. Das gilt erst recht in offenen demokratischen Gesellschaften, in denen die Macht der Regierenden von ihrer Fundierung in öffentlicher Meinung abhängt. Die Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel wäre

in den fünfziger Jahren ebensowenig möglich gewesen wie die Adenauers in den siebziger Jahren. Insofern haben Meinungen, Mentalitätsstrukturen, soziale Einstellungen und Verhaltensweisen, die in primärer und sekundärer Sozialisation erworben werden, auch politische, auch außenpolitische Wirkung, haben etwas mit dem Weltfrieden zu tun.

Es ist aber ein ungelöstes und, wie ich im Blick auf die wissenschaftstheoretische und methodologische Diskussion glaube sagen zu müssen, auch unlösbares Problem, diesen Zusammenhang *kausalanalytisch* zu erklären. Auch hier treffen wir auf eine Interdependenz, denn die bestehenden Institutionen, Strukturen, Machtverhältnisse und die praktizierte Politik beeinflussen die Mentalität der Bevölkerung und werden zugleich von ihr mitgetragen. Sozialwissenschaften können nur hypothetisch diese Interdependenz in Modelle fassen, um innerhalb eines Erklärungsrahmens dann einzelne Variablen zu untersuchen. Dabei haben wir es immer mit mehreren heterogenen Ansätzen zu tun, die in unserem Fall von der Verhaltensforschung und der Psychologie mit ihren verschiedenen Aggressionstheorien über sozialwissenschaftliche Konflikttheorien bis zu den oben referierten Theorien der Internationalen Politik reichen.

Es ist Vorsicht geboten, wenn in friedenspädagogischer Literatur die denkbaren und empirisch gar nicht im einzelnen erforschten Zusammenhänge in einfache Modelle gefaßt werden. Modelle bieten hier noch weniger als in einer Einzeldisziplin Erklärungen, sondern zeigen mögliche Fragestellungen²⁶). Es ist weder methodisch noch forschungspraktisch ersichtlich, wie man auf diesem Feld zu einer konsistenten Gesamtheorie vom Frieden und von der Möglichkeit seiner Unterstützung durch Erziehung kommen könnte²⁷).

Für die politische Pädagogik im allgemeinen und die Friedenspädagogik im besonderen heißt dies, mit Vorsicht und Skepsis von solchen Modellen Kenntnis zu nehmen, um die eigene Beobachtungsgabe zu schärfen und sich Rechenschaft zu geben von Chancen und Grenzen des eigenen Tuns. Keinesfalls darf sie

²⁶) Vgl. Bernhard Claußen bei Christel Küpper (Hrsg.), *Friedenserziehung. Eine Einführung*, Opladen 1979, S. 113; Senghaas, a. a. O., S. 313 ff., besonders das Modell S. 325; über Aggressionstheorien Klaus Horn bei Dieter Senghaas (Hrsg.), *Friedensforschung und Gesellschaftskritik*, Frankfurt a. M. 1973, S. 116 ff.

²⁷) Vgl. Czempiel 1972, S. 28 ff. über die unterschiedlichen Handlungsebenen.

sich einem bestimmten Erklärungsansatz einseitig verschreiben, die anderen unbeachtet lassen. Sie darf sich aber auch nicht von der Politik deren ungelösten Probleme zuschieben lassen oder sich selbst an die Stelle von Politik setzen wollen. In unseren Bildungseinrichtungen wird nicht über den Weltfrieden entschieden, und dennoch müssen wir Inhalte wie Umgangs- und Arbeitsformen des Unterrichts auch im Hinblick auf Frieden verantworten können.

Es würde den Rahmen politischer Didaktik sprengen, die vielfältigen Ansätze und Aufgabefelder dessen darzustellen, was unter dem Stichwort „Friedenserziehung“ in den vergangenen Jahren entwickelt und diskutiert wurde. Im gegenüberstehenden *Schema* ist deshalb nur der Versuch gemacht worden, mit Hilfe eines Rasters die möglichen Aufgaben und Bereiche der Friedenserziehung zu erfassen und zu ordnen und sie in Beziehung zu setzen zum engeren Feld der politischen Bildung.

Zum Verständnis des Rasters folgende Hinweise: Es handelt sich nicht um ein Instrument didaktischer Analyse, sondern um ein Ordnungsschema. In der Vertikalen sind die einzelnen Handlungseinheiten vom Individuum über die Gruppen und Staaten bis zur Menschheit angeordnet, wobei letztere in Anführungszeichen steht, weil sie heute zwar einen notwendigen Denkhorizont, aber keine politische Einheit bildet. Die zwischen der Ebene der Kleingruppen und der Großgruppen verdickte Linie soll ein Problem andeuten, das für politische Bildung allgemein und für Friedenserziehung im besonderen unübersehbar ist:

Von der Ebene der Großgruppen an erhalten soziales und politisches Handeln den Charakter repräsentativen und stellvertretenden Handelns. Die hier agierenden Personen handeln in Auftrag und Abhängigkeit derer, die sie repräsentieren. Das schränkt ihre Handlungsmöglichkeiten ein, während zugleich der Einfluß der einzelnen Regierten bzw. Repräsentierten im notwendigen Integrations- und Vermittlungsprozeß reduziert wird.

In der Horizontalen enthält das Raster zunächst das Feld der psychisch-mentalene Voraussetzungen für friedlichen Umgang der Menschen miteinander im weitesten Sinne, dann die Felder der Grundwerte Gerechtigkeit und Freiheit. In der oberen Spalte sind zunächst jeweils Defizite und Mängel angedeutet, die es auf die Ziele hin zu überwinden gilt. Aber die Ziele selbst bleiben ständige Aufgabe und müßten eigentlich in der dritten Dimension angeordnet werden, weil sie sich auf den unterschiedlichen Ebenen vom Individuum bis zur Menschheit in unterschiedlichen Aufgaben darstellen, wobei es zwischen den einzelnen Ebenen durchaus zu Konflikten kommen kann. Die Doppelpfeile zwischen den Zielfeldern deuten an, daß die Ziele selbst ebenfalls in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Die Abtrennung des Aufgabenfeldes Friede durch eine verdickte Linie von den übrigen Feldern entspricht unserer bisherigen Erörterung und soll ausdrücken, daß auch ein hohes Maß an Solidarität unter den Menschen, an sozialer Gerechtigkeit und an individueller und politischer Freiheit das Bemühen um Friedenssicherung nicht überflüssig macht. Dieses bleibt vielmehr eine selbständige Aufgabe. Daher sprechen wir in den

Aufgabefelder	Solidarität ↑ Mißtrauen/Angst Egoismus Aggressivität	Gerechtigkeit ↑ Ungerechtigkeit Mangel/Not	Freiheit ↑ Unterdrückung Abhängigkeit	Friede ↑ Krieg Bürgerkrieg
„Menschheit“	Psychisch-mentale und kommunikative Bedingungen	Sozial-strukturelle Bedingungen	Konstitutionell-politische Bedingungen	Innengesellschaftliche/ Zwischenstaatliche Friedenssicherung
Staatengemeinschaft				
Regionale Staatengruppen				
Einzelstaaten				
Großgruppen				
Kleingruppen				
Individuen				

drei vorhergehenden Feldern von Bedingungen des Friedens, wobei die diagonale Anordnung dieser Stichworte von links unten nach rechts oben, verdeutlicht durch die diagonal gezogene Linie, ausdrücken soll, daß die Aufgaben in diesen Feldern zunehmend politi-

scheren Charakter annehmen. Das große Feld rechts von der verstärkten Linie bezeichnet die eigentlichen Probleme der Internationalen Politik, zu deren Bearbeitung im vorausgehenden Abschnitt das Kategorienschema entwickelt wurde.

III. Das politische Problem der Friedenssicherung

1. Die Herausforderung bisheriger Politik durch die „Friedensbewegung“

Die politische Diskussion um den richtigen Weg zur Friedenssicherung ist seit einigen Jahren neu entbrannt. Seit dem sogenannten Doppelbeschluß der NATO Ende 1979, gesteigert seit dem Regierungsantritt Reagens in den USA, erleben wir eine Fülle von Aktivitäten (Unterschriftensammlungen, Aufrufe, Demonstrationen), die man unter dem Begriff *Friedensbewegung* zusammenfaßt, die sich jedoch aus den unterschiedlichsten Quellen speisen, sowohl in Motiven und Überzeugungen als auch in ihrer sozialen und politischen Zusammensetzung.

Die Politiker und Parteien richten dagegen unter anderem wieder einmal ihren Blick hilfesuchend auf die Schulen und auf die politische Bildung, als hätten diese die Möglichkeit, eine solche Bewegung zu stoppen oder zu kanalisieren. Es ist jedoch nicht Aufgabe der Schulen, die offizielle Politik bei den Schülern zu propagieren, und was öffentlich umstritten ist, kann die Schule nicht einfach auf einen Konsens zurückführen. Dagegen kann uns die „Friedensbewegung“ Anlaß sein, im Blick auf in ihr sichtbar werdende Einstellungen und Verhaltensweisen das Grundproblem politischer Friedenssicherung neu herauszuarbeiten und nach Aufgabe und Möglichkeiten politischer Bildung zu fragen.

Hier soll also nicht die „Friedensbewegung“ in ihren heterogenen Beweggründen und Gruppierungen analysiert werden. Es sind in ihr sehr unterschiedliche Strömungen zusammengefloßen. Da gibt es Gruppen, die bei Anerkennung der Notwendigkeit von NATO und Verteidigungsbereitschaft lediglich bestimmte militär- und rüstungspolitische Entscheidungen oder Planungen kritisieren. Andere sind, wiederum aus unterschiedlichen Motiven, mehr oder weniger prinzipiell pazifistisch eingestellt, lehnen also Militär und Rüstung grundsätzlich ab. Zwischen diesen bei-

den Positionen gibt es eine dritte, die für entschiedenere, möglicherweise auch einseitige westliche Abrüstungsschritte eintritt. Schließlich haben sich der Bewegung Gruppierungen angeschlossen, denen die Friedensthematik nur Anlaß ist, ihre generelle Gegnerschaft gegen „die Gesellschaft“ oder gegen das bestehende politische System zu demonstrieren. Wenn wir hier die „Friedensbewegung“ ansprechen, dann geht es nicht um eine Auseinandersetzung mit diesen einzelnen Positionen, sondern um den radikalen ethischen Impuls, aus dem heraus Teile von ihr eine prinzipiell andere Politik fordern.

Nun könnte es sich zwar bei dieser Bewegung um eine vorübergehende Erscheinung handeln. Wir beobachten seit 1967/68, wie Protestbewegungen kommen und gehen und wie sie sich an wechselnden Problemlagen entzünden. Für viele, die sich daran beteiligen, scheint das Thema — ob Notstandsgesetze oder Vietnamkrieg, Hochschulreform, Umweltbedrohung, Atomkraftwerke oder atomare Kriegsdrohung — nur der symbolische Ausdruck einer Verkehrtheit des Ganzen, das nicht mehr rational zu bewältigen ist, sondern aus einem kollektiven moralischen Impuls überwunden werden muß. Immerhin spricht jedoch angesichts der auf absehbare Zeit kaum veränderbaren Weltlage einiges dafür, daß uns der Streit um den Frieden und auch eine Protestbewegung gegen Militär und Rüstung noch lange erhalten bleiben wird. Deshalb ist es für politische Bildung, die auch auf diesem Feld trotz aller Schwierigkeiten rationale Klärungen versuchen muß, notwendig, sich der im Protest enthaltenen radikalen Motive und Einstellungen zu vergewissern, auch wenn es nicht die der Mehrheit, weder der Bevölkerung insgesamt noch der Jugend, sind.

Den auf ein radikales Umdenken und auf eine ganz andere Politik zielenden Protest haben Teile der Friedensbewegung mit der Alternativbewegung gemeinsam. Die neuen politischen und militärtechnischen Diskussionen

um Nachrüstung und Neutronenwaffe haben die in uns allen oder doch in fast allen lauernde Angst vor der atomaren Katastrophe bei einem Teil besonders junger Menschen so mobilisiert, daß der schiere Lebenswille durchbricht und jedes politische oder militärstrategische Kalkül beiseite fegt. Das physische Überleben erscheint als absoluter Wert, vor dem kein lebensbedrohendes Risiko zu rechtfertigen ist. Friede wird hier identisch mit Lebenkönnen. Formeln wie „Friede in Freiheit“ oder gar Friede unter Wahrung unseres wirtschaftlich-sozialen Standards verlieren ihre Überzeugungskraft, wenn Freiheit nicht mehr als Wert an Erfahrungen ihrer Verneinung erlebt wird, wenn ökonomischer Wohlstand und Sozialleistungen so selbstverständlich werden wie die uns umgebende Luft, oder wenn sie gar als Kausalerklärungen dienen für Kälte und Inhumanität der Gesellschaft sowie für Ungerechtigkeit und Unfrieden (strukturelle Gewalt) in der Welt. Der schiere Lebenswille verbindet sich mit einem radikalen ethischen Impuls, vor dem die bisherige verteidigungspolitische Argumentation höchst fragwürdig erscheint.

Es ist für die nachwachsende Generation ohnedies viel schwerer als für die Älteren, den Zusammenhang unserer wirtschaftlich-sozialen Standards und privater Freiheiten mit den politischen Institutionen und mit der Zugehörigkeit der Bundesrepublik zur westlichen Staatengemeinschaft zu erkennen. Der erstaunlichste Ausdruck des hier zu konstatierenden politischen Mentalitätsschubs in weiten Teilen der jüngeren Generation ist die Tatsache, daß viele sich offenbar eine kommunistische Unterdrückung Westeuropas für den Fall unserer Wehrlosigkeit nicht vorstellen können oder wollen; dies in einem Land, durch dessen Mitte die absurdeste und inhumanste Grenze der Welt geht. Von der liberalen Demokratie der westlich-pluralistischen Gesellschaften geht kaum mehr Faszination aus. Ihr Unterschied zu den kommunistisch regierten Ländern scheint für viele nicht mehr qualitativ, sondern nur noch graduell zu sein. Ihre Wirtschaftsweise, ihr Gruppenegoismus und ihre sozialen Strukturen werden verantwortlich gemacht für Ungerechtigkeiten und Not in der Dritten Welt. Die USA als Vormacht der westlichen Welt sind zudem kompromittiert durch den Vietnamkrieg, durch Unterstützung autoritärer Regime und durch hegemoniale Politik. Amerikaner und Sowjets werden in Parallele gesetzt, die Bundesrepublik erscheint manchen nicht mehr als Bündnispartner, sondern als Protektorat der USA.

Hinzu kommt das Ohnmachtsgefühl der einzelnen und der kleinen Gruppen angesichts der Komplexität, der Abstraktheit und der Unbeeinflussbarkeit weltpolitischer und militärstrategischer Entscheidungen. In kleinen geheimen Zirkeln weniger Mächtiger scheint entschieden zu werden über Leben oder Tod ganzer Völker, ja der Menschheit. Wenn man liest, wie ein instrumentelles Denken Overkillkapazitäten berechnet, Zielplanungen zur Installation von Atomraketen vornimmt und in Denkspielen die Steigerungsstufen eines atomaren Krieges simuliert, dann packt einen das Grauen. Wer darüber nachdenkt, soll dies aushalten oder gar rational bewältigen und sich damit abfinden? Es wäre unverständlich, wenn nicht gerade viele Sensible und Nachdenkliche diese Art von Politik ablehnten und nach einer neuen Politik fragten, nach einer Politik der „weichen Mittel“ und der friedlichen Ziele, der Verträglichkeit und Verständigung, einer Politik des allenfalls passiven Widerstandes gegen Gewalt, wenn diese sich nicht schon durch die „weichen Mittel“ besiegen läßt.

Schließlich läßt sich eine solche andere Politik „moralisch“ viel einfacher rechtfertigen als die bisherige. Man braucht nur biblisch-christliche und humanitäre Forderungen unmittelbar auf Politik anzuwenden und darauf hinzuweisen, daß der Weg der alten Politik bisher immer wieder zu Krieg und Vernichtung geführt hat. Die Grundwerte unserer eigenen Tradition fällen das Urteil über unsere kriegerische Vergangenheit. So wie bisher darf es nicht weitergehen.

Es kann eigentlich nur verwundern, daß unsere Politiker von der „Friedensbewegung“ offenbar überrascht wurden. Unsere offizielle Politik hat sich, von wenigen Ausnahmen abgesehen, im vergangenen Jahrzehnt nicht mehr die Mühe gemacht, Verteidigungsanstrengungen und Rüstung zu rechtfertigen, und zugleich hat sie durch propagandistische Verwendung des Friedensbegriffs erhebliche Friedenshoffnungen mobilisiert. Man hat sich nicht mehr entschieden genug den Paradoxien unserer Lage gestellt, wohingegen die „Friedensbewegung“ diese Paradoxien nachdrücklich enthüllt: Es werden heute in der Welt 500 bis 700 Milliarden US-Dollar jährlich für Rüstung ausgegeben, nicht der zehnte Teil davon für Entwicklung. Warum eigentlich ein solcher Aufwand für etwas, was nicht angewandt werden soll? Das ferner, wenn man es anwendet, zerstört, was es schützen soll?

Es ist der nachwachsenden Generation offensichtlich immer weniger leicht klarzumachen, daß dies Ausdruck einer rationalen Politik sein soll. Um so weniger dürfen sich die Politiker damit begnügen, sich auf früher getroffene Entscheidungen zu berufen. Sie müssen versuchen, die politischen Gründe für diese Entscheidungen, sofern sie weiter gelten, immer wieder neu plausibel zu machen und sich dabei, so schwierig und gefährlich es auch sein mag, auch den ethischen Problemen stellen. Man kann dies nicht den Schulen überlassen. Um Mehrheit und Zustimmung für Politik wird in der Öffentlichkeit gerungen, nicht in der Schule.

2. Die ethische Paradoxie zwischen „gerechtem Krieg“ und Pazifismus

Nun macht allerdings, entgegen einer oberflächlich moralisierenden Argumentationsweise, das Einbeziehen der ethischen Dimension diese Fragen nicht leichter, sondern schwerer. Weder der Rückzug auf die traditionelle Position etwa einer Theorie vom gerechten Krieg noch die Flucht in einen radikalen Pazifismus lösen das Problem. Die *Theorie vom gerechten Krieg* legitimierte die Gewaltanwendung zwischen Staaten, indem sie sie an bestimmte Bedingungen knüpfte in Analogie zur innerstaatlichen und individuellen Notwehrsituation angesichts des Fehlens einer überstaatlichen Instanz. Die wesentlichen Bedingungen waren: legitime Regierung, schweres Unrecht, das auf andere Weise nicht abgewendet werden kann, begründete Aussicht, durch den Krieg den Rechtszustand wiederherstellen zu können, Begrenzung der Gewaltmittel auf dieses Ziel und ihre Kontrollierbarkeit.

Diese Theorie hatte bei aller Mißbrauchsmöglichkeit den Sinn, die ethische Problematik des Krieges gegen die Verabsolutierung einer Staatsräson im Bewußtsein der Verantwortlichen wachzuhalten. Nun kann man zwar nicht sagen, nach Maßgabe dieser Theorie ließe sich heute prinzipiell kein Krieg mehr rechtfertigen. Im Blick auf manche Situationen etwa des Staates Israel in den letzten 30 Jahren, aber auch auf Unterdrückung und Fremdherrschaft in vielen Teilen der Welt wird man vorsichtig sein müssen. Aber zweifellos wäre ein mit den modernen Massenvernichtungswaffen geführter Krieg, auch wenn er zum Zwecke der Verteidigung gegen einen Angreifer geführt würde, nicht zu rechtfertigen, weil seine Mittel nicht mehr kontrollierbar wären. Sie würden

zerstören, was verteidigt werden soll, oder sie würden beim Gegner unterschiedslos ganze Städte, Landstriche und Bevölkerung auslöschen.

Das Notwehr-Modell ist überholt, wenn das Ziel der Notwehr durch die Mittel zunichte gemacht wird. Ob das und wann das der Fall sein würde, d. h. ob und von welchem Punkte ab Verteidigung unkontrollierbar und damit unverantwortbar wäre, läßt sich allerdings nicht prinzipiell, sondern nur in der konkreten Situation entscheiden. Ethisch unlösbar scheint die Frage, ob die Herstellung und Lagerung von Massenvernichtungswaffen und die Drohung mit ihrer Anwendung im Verteidigungsfall sittlich zu rechtfertigen ist, wenn doch ihre Anwendung selbst es nicht wäre. Die einzige Rechtfertigungsmöglichkeit liegt in der Chance, gerade dadurch den Krieg zu verhindern. Aber solche Abschreckung gelingt nur, wenn die Drohung glaubwürdig ist. Diese paradoxe Situation drückt sich auch im geltenden Völkerrecht aus. Die UN-Charta enthält sowohl das Gewaltverbot als auch das Recht auf Verteidigung. Krieg soll nicht mehr sein, aber zu seiner Verhinderung sind andere Mittel als die der militärischen Abschreckung noch kaum, jedenfalls nur in Anfängen entwickelt.

Aber nicht nur das Verharren in der gegenwärtigen Situation, sondern auch der radikale pazifistische Verzicht macht das Problem unlösbar. Das einseitige Nachgeben und die damit in Kauf genommene Unterwerfung unter den skrupelloseren Gegner würde, ganz abgesehen vom Verzicht auf Rechte und Freiheiten, zwar im Augenblick vielleicht, jedoch keineswegs auf lange Sicht den Frieden sichern. Dies ist das eigentliche ethische *Dilemma des Pazifismus*. Es ist gewiß eine heroische Haltung, wenn ein einzelner für sich prinzipiell auf jede Gewaltanwendung und -androhung verzichtet und bereit ist, hinzunehmen, was ihm angetan wird. Ein Prinzip zur Ordnung des Zusammenlebens von Menschen und Völkern kann dies nicht sein, weil Gewalt zwischen Menschen prinzipiell immer möglich bleibt und die staatliche Ordnung ihr deshalb wehren können muß.

Pazifismus ist keine politische Alternative, sondern eine Alternative zur Politik, eine individuelle ethisch respektable Alternative, aber keine Möglichkeit, durch Disposition, Abgrenzung und Ordnung von Interessen und Potentialen Kompromiß und Konfliktregelung zu erreichen. Wenn Politik Machtdisposition heißt, dann ist an der gegenwärtigen Situation eines

„Gleichgewichts des Schreckens“ nicht das Gleichgewicht das ethisch Bedenkliche, sondern der Schrecken, mit dem es notdürftig erhalten werden soll. Gleichgewicht zu erhalten ist dagegen eine hohe politische Kunst und Bedingung humanen Zusammenlebens.

Dies sehen die Anhänger der sogenannten *sozialen Verteidigung* klarer als die radikalen Pazifisten. Der Nachteil der Konzepte sozialer Verteidigung ist nur, daß man sie nicht erproben kann; es sei denn, die Mehrheit eines Volkes beschließt nach den dafür vorgesehenen Regeln, also durch Wahlen und Abstimmung, herkömmliche Sicherheitspolitik durch ein solches Konzept zu ersetzen. Es sind theoretisch unbeantwortbare Fragen, ob ein solches Konzept abschreckend wirken würde und ob, falls seine Abschreckungswirkung versagt, eine Bevölkerung einheitlich die Kraft und Opferbereitschaft aufbringen würde, so lange zivilen Ungehorsam und Widerstand zu leisten, bis der Angreifer es vorziehen würde, das Land wieder freizugeben.

Im Blick auf die heutige Weltsituation muß deshalb daran erinnert werden, daß selbst die Unterwerfung der westlichen Demokratien unter den Sowjetkommunismus nicht den Weltfrieden garantieren würde. Die kommunistische Ideologie kennt weiterhin den „gerechten Krieg“, und auch in einer Welt kommunistischer Staaten wäre Krieg möglich, wie wir inzwischen erfahren haben. Die westlich-demokratische Ordnung um des Friedens willen preizugeben, hat einen denkbaren, wenn auch zweifelhaften Sinn allenfalls in der Vorstellung eines geschlossenen kommunistischen Weltimperiums.

3. Institutionelle Kriegsverhinderung als politische Zukunftsperspektive

An dieser Stelle wird deutlich, daß die ethische Argumentation zwar nötig ist, daß es aber nicht genügt, die lähmenden Paradoxien des Status quo einander gegenüberzustellen. Sowohl in der Politik als auch in der politischen Bildung muß nach Zukunftsperspektiven gefragt werden, nach Möglichkeiten, den Status quo zu überschreiten ohne Preisgabe unserer freien Lebensordnung und zugleich ohne Krieg. Der Zielkonflikt zwischen Frieden und Freiheit muß so gelöst werden, daß beide erhalten bleiben, weil sie sich zugleich gegenseitig bedingen. In der Darstellung dieses Zusammenhangs haben Politik und politische Bildung, wie mir scheint, bisher weitgehend versagt, jedenfalls nicht genügend geleistet.

Für politische Bildung wird damit eine Position beschrieben, die, ohne die unpolitische Alternative des Pazifismus und die politisch nicht erprobte Alternative der sozialen Verteidigung zu verschweigen, den Status quo des Friedens durch atomare Abschreckung im Patt der Supermächte nicht verteuert, aber auch nicht als unabänderlich hinnimmt, die den Status quo vielmehr betrachtet und befragt als Bedingung der Möglichkeit über ihn hinausführender politischer Schritte zu einem in anderer Weise gesicherten Frieden. Diese Position ist nicht die von Außenseitern. Sie kann vielmehr geteilt werden von fast allen politischen Richtungen der westlichen Demokratien, weil sie die Ratio ihrer derzeitigen Sicherheitspolitik jenseits parteipolitischer Unterschiede enthält. Sie läßt Raum für den politischen Streit über Schritte von Rüstung, Rüstungskontrolle und Abrüstung, über mögliche Vorleistungen und Verständigungsversuche, weil dies alles dem situativen politischen Kalkül überlassen bleibt.

Die Position enthält ferner das erkenntnisleitende Interesse der traditionellen wie der kritischen Friedensforschung, soweit letztere nicht aus orthodox marxistischer Position argumentiert. Sie ist schließlich in Gesamtentwürfen philosophischer und theologischer Art zur Weltpolitik enthalten, wie sie seit den fünfziger Jahren diskutiert werden, etwa in der politischen Philosophie von Karl Jaspers, in der Friedenszyklika „Pacem in terris“ von 1963, in der Pastoralkonstitution des II. Vatikanischen Konzils. Sie ist von Carl Friedrich von Weizsäcker in den siebziger Jahren am entschiedensten weitergedacht und in politisch-ethische Teilperspektiven aufgefaltet worden²⁸⁾.

Bei Unterschieden, auch Gegensätzen im Detail ist diesen Entwürfen gemeinsam die Suche nach politischen Wegen über die derzeitige Kriegsverhütung hinaus zu vertraglich vereinbartem, durch veränderte soziale Strukturen in und zwischen den Staaten unterbautem, schließlich international und supranational durch Institutionen gesichertem Frieden. Begriffe wie Weltgemeinwohl, Weltinnenpolitik, Weltstaat stellen sich in diesem Vorstellungszusammenhang ein, die von „Realisten“ gern als utopisch abgetan werden. Aber es könnte sein, daß die heutige absurde Situation politisch nur gemeistert werden kann, wenn man solche Perspektiven in den Versuch ihrer Be-

²⁸⁾ Carl Friedrich von Weizsäcker, Wege in der Gefahr. Eine Studie über Wirtschaft, Gesellschaft und Kriegsverhütung, München und Wien 1976².

wältigung einbezieht. Wer hier zu schnell von Utopie redet, hat die Beweislast für realistischere Möglichkeiten, aus der heutigen Situation herauszukommen.

Jedenfalls geht es *langfristig* darum, ob die friedensstiftende Kraft politischen Ordners international so wirksam gemacht werden kann, daß die Institution Krieg überwindbar wird; ob eine *Weltföderation freier Staaten* möglich ist, das ist die Frage. *Kurzfristig* kommt es allerdings darauf an, nicht im Blick auf ideale Ziele die heute gegebenen Möglichkeiten der Kriegsverhütung zu verspielen. Zwar muß, wie Weizsäcker es ausdrückt, kriegsverhütende Politik so geführt werden, daß sie den zur Überwindung des Kriegs notwendigen Bewußtseinswandel erleichtert und nicht erschwert²⁹⁾. Aber ebenso dürfen Schritte zum Bewußtseinswandel nicht heutige Kriegsverhütung unmöglich machen, darf der Blick auf das Ziel das heute Mögliche nicht verkennen, muß der Friedenswunsch seine Realisierungsbedingungen annehmen³⁰⁾.

Was in dieser Perspektive heute durch Verteidigungsbereitschaft letztlich gesichert werden soll, ist also keineswegs der Status quo, sondern es sind die Möglichkeiten, zu einem andern, besser gesicherten Frieden zu gelangen. Es geht nicht um die Erhaltung unseres Wohlstands und auch nicht nur um die freiheitlich-demokratische Ordnung, obwohl man gegenüber der orthodox-marxistisch argumentierenden Richtung der kritischen Friedensforschung den Spieß auch einmal umdrehen sollte: Wenn es stimmt, daß soziale Gerechtigkeit und Menschenrechte (Abwesenheit „struktureller Gewalt“) Voraussetzungen „positiven Friedens“ sind, dann kann solchem Frieden nicht damit gedient sein, die Systeme zu untergraben oder preiszugeben, die den vergleichsweise höchsten Verwirklichungsgrad an Gerechtigkeit und Menschenrechten garantieren. Die Preisgabe unserer Ordnung eröffnet keine überzeugende Friedensperspektive.

Aber diese Aussage ist keine Verteidigung des Status quo. Im Gegenteil erfordert der Weltfriede ein hohes Maß an *Umdenken* und an *Strukturveränderung* in allen heutigen politischen „Lagern“, auch in den westlichen Industriegesellschaften. Er erfordert z. B. in

²⁹⁾ Ebenda S. 139.

³⁰⁾ So Manfred Hättich in einem Gespräch über „Friedenspolitik als Inhalt politischer Bildung“ in der politischen Akademie Tutzing, September 1981.

weitaus stärkerem Maß als bisher bei der Wahrnehmung unserer wirtschaftlichen Interessen Rücksicht auf die Völker der Dritten Welt, Einschränkung von Ansprüchen im Hinblick auf die begrenzten Ressourcen und auf die Grenzen des „Raumschiffs Erde“. Insofern enthält die hier skizzierte Perspektive ein erhebliches Potential an Kritik auch gegenüber heute praktizierter Politik, Elemente von Kritik, die durchaus auch in der derzeitigen „Friedensbewegung“ zu finden sind, soweit diese auf Verhandlungsversuche über Abrüstung, auf Abkehr von technischer Gigantomanie und militärtechnischem Perfektionismus, auf Steigerung der Entwicklungshilfe drängt, soweit sie nicht die unpolitische Alternative des Nachgebens und der Preisgabe fordert.

Mit der Skizzierung dieser Perspektive soll kein oberflächlicher Optimismus begründet werden. Ob es gelingt, die angedeutete Entwicklung politisch durchzusetzen, ist außerordentlich ungewiß. Ungewiß ist, ob das sowjetkommunistische Lager mittelfristig auf seine weltrevolutionäre Ideologie und auf sein offensives Sicherheitskonzept verzichtet und sich der Kooperation mit anderen Staaten auch dann weiter öffnet, wenn diese zum Systemwandel führt. Ungewiß ist, ob die Konflikte in der Dritten Welt lokalisiert und durch zunehmende Interessenverflechtung und Kooperation zwischen den Völkern gemildert werden können. Ungewiß ist auch, ob die demokratisch geordneten Gesellschaften bereit sind, die Perspektive des Weltgemeinwohls in ihre Politik in genügendem Maß aufzunehmen. Ungewiß ist schließlich, ob die Völker genug Geduld, ihre Repräsentanten genügend politische Klugheit für diese Politik aufbringen. Es bedarf dafür eines langen Atems. Wer kurzfristig entscheidende Erfolge erwartet, gefährdet alles. Im vergleichenden Blick auf die Geschichte, etwa auf den langwierigen Prozeß innergesellschaftlicher Friedenssicherung durch Staatsbildung, wird man sagen müssen, daß diese Entwicklung, auch wenn sie entschieden in Gang gesetzt wird, eine Sache mehrerer Generationen sein wird.

Die Hauptlast der Verantwortung liegt auf den Politikern der westlichen Demokratien, weil die hier skizzierte Entwicklung den Prinzipien ihrer Ordnung am meisten entspricht, sie also verpflichtet sind, für sie einzutreten. Dagegen steht die ständige Versuchung zu einer Politik, die kurzfristig auf Wahltermine und auf Gefälligkeit gegenüber den Wählern angelegt ist, statt an deren Vernunft zu appellieren und Einsichten bei ihnen zu fördern.

Was man in der Begründung und Vertretung heutiger Politik der Kriegsverhütung weitgehend vermißt, ist die Verknüpfung der situationsbedingten militärischen Vorkehrungen mit längerfristigen Perspektiven bei gleichzeitigem eindringlichen Appell an Vernunft und Geduld der Bürger. Es fehlt schließlich auch das deutlich wahrnehmbare Eingeständnis des Risikos, das in der heutigen Politik der Verteidigungsbereitschaft enthalten ist. Aber die Bürger in falscher Sicherheit zu wiegen, schwächt nur ihren Willen, Veränderungen mitzuvollziehen, und führt immer wieder zu Ausbrüchen kollektiver Angst.

Dagegen müßte die Einsicht gesetzt werden, daß nur die Bereitschaft der freien Gesell-

schaften, vorerst mit dem Risiko zu leben und sich mittelfristig auf erhebliche Wandlungen einzustellen, die Chance bietet, Frieden und Freiheit zugleich zu sichern. Der Kern unserer europäischen politisch-ethischen Tradition bleibt gültig: Das Leben ist das fundamentale Gut, aber Leben in sittlicher Freiheit ist das höhere Gut. Daher ist der Einsatz des Lebens für ein würdiges Leben legitim. Aber dieser Einsatz darf heute nicht mehr die Form des Krieges annehmen, weil dieser alles vernichten könnte, das Opfer also sinnlos würde. Deshalb muß die Menschheit aus der Situation der Kriegsdrohung herausfinden; aber dies kann nicht gelingen durch den Rückzug auf das bloße Lebenwollen.

IV. Der Beitrag politischer Bildung zur Friedenserziehung

1. Politische Rationalität statt Wehrerziehung und Verweigerungsmentalität

Es ist bisher mehr von ethisch-politischen Problemen, von Aufgaben der politischen Führung und der öffentlichen Bewußtseinsbildung die Rede gewesen. Erst vor diesem Hintergrund soll jetzt gefragt werden nach den Aufgaben politischer Bildung. Unsere obige Abgrenzung und Zuordnung zur Friedenserziehung im allgemeinen hat schon angedeutet, daß es um mehr und um anderes geht als um die Förderung von Einstellungen wie Toleranz, Verständigungsbereitschaft, Abbau von Vorurteilen, was alles zweifellos Aufgabe jeder Erziehung ist. Einigkeit besteht wohl auch in der Ablehnung von Wehrerziehung durch die Schule. Emotionalisierende und ideologische Vereinnahmung der Schüler für ein Freund-Feind-Denken, für die Verherrlichung oder auch nur die Verharmlosung kriegerischer Haltungen hat in der Schule von heute keinen Platz. Die nüchterne Reduktion heutigen Militärs und Soldatseins auf die Funktion der Kriegsverhinderung angesichts der vermutlichen Ausmaße eines mit Massenvernichtungsmitteln geführten Krieges verbietet jedes irrationale Moment in der schulischen Auseinandersetzung mit der Problematik.

Ich kann mich auch nicht dazu verstehen, der Schule unmittelbar das Ziel zuzuschreiben, in den Schülern Verteidigungsbereitschaft zu entwickeln, also etwa die Bereitschaft, die offi-

zielle Politik zu unterstützen und den Wehrdienst zu leisten. Wenn das Ziel politischer Bildung *politische Rationalität* heißt, darf die Schule keine wünschbare Einstellung an Einsicht und Urteil der Schüler vorbei anstreben. Verteidigungsbereitschaft in der Gesellschaft und in der nachwachsenden Generation zu erhalten, ist Sache der Politik und ihrer öffentlichen Diskussion. Die Schule kann nicht ersetzen, was dort versäumt wird.

Noch unerträglicher allerdings ist das Gegenteil, die kollektive Hinführung zur Wehrdienstverweigerung. In beiden Fällen, im Fall der Verweigerung jedenfalls ganz ausdrücklich, geht es um Entscheidungen, die individuell verantwortet werden müssen, die die Schule also nicht aufreden darf.

Allerdings hat das Gemeinwesen Anspruch darauf, daß seine durch Verfassung und Mehrheitswiller legitimierte Politik in ihrer Ratio im Politikunterricht dargestellt wird. Dies ist Voraussetzung begründeter Urteilsbildung des Schülers. Diese Darstellung darf weder durch die subjektive Meinung des Lehrers verzerrt noch durch gleichzeitige Propaganda für Wehrdienstverweigerung konterkariert werden. Im Unterricht muß das Für und Wider des Wehrdienstes politisch und ethisch erörtert werden. Das Recht auf Wehrdienstverweigerung ist ein Grundrecht des individuellen Gewissens und gehört als solches in den Rahmen der Grundrechtsthematik. Es ist nicht gedacht als Basis zur Propagierung einer politischen

Alternative. Wer diese will, muß politisch um die entsprechenden Mehrheiten kämpfen. Es ist daher ein falscher Schluß zu sagen, wenn ein Jugendoffizier der Bundeswehr vor einer Schulklasse aufgetreten sei, habe eine Organisation der Wehrdienstverweigerer ebenfalls einen Anspruch darauf. Man kann auch mit Wehrdienstverweigerern im Unterricht diskutieren. Nur die Herleitung eines rechtlichen oder moralischen Anspruchs mit dem Hinweis darauf, daß die Bundeswehr ja auch informiere, verfängt nicht. Im übrigen läßt sich der Streit darüber methodisch entschärfen, wenn man Gäste des Unterrichts, wer immer sie seien, nicht als Autoritäten Reden halten, gar als Propagandisten Parolen verkünden läßt, sondern sie als Experten einer vorbereiteten Befragung unterzieht.

Es liegt in der Konsequenz der allgemeinen Zielsetzung politischer Bildung, politische Rationalität zu mehren, wenn wir sagen, Politikunterricht habe die Aufgabe, durch Orientierung über Fakten und durch Erörterung von Fragen ein angemessenes Bild von der Problemlage zu vermitteln. Durch Auseinandersetzung mit dem Sinn heutiger Kriegsverhütungspolitik, durch Vergleich mit denkbaren Alternativen, durch Erörterung der politisch-ethischen Probleme kann die Schule versuchen, Einsichten in das Für und Wider einer bestimmten Politik zu vermitteln als Voraussetzung rationaler Entscheidung des einzelnen. Man kann dem entgegenhalten, angesichts der Komplexität der Problematik erzeuge dieser informierende und argumentierende Unterricht eher Unsicherheit, gar Ratlosigkeit als Entscheidungssicherheit. Es kann aber prinzipiell nicht falsch sein, wenn durch gemeinsames Nachdenken und Gespräch eine Problemlage in ihrer Breite und Tiefe erfaßt wird und dadurch vorhandene fragwürdige Sicherheiten ins Wanken kommen.

Es darf aber erheblich bezweifelt werden, daß durch diese Art Unterricht etwa die schon vorhandene Bereitschaft oder Neigung, den Wehrdienst zu leisten oder zu verweigern, entscheidend verändert wird. Es gibt keine Aussagen bisheriger politischer Sozialisationsforschung, die diese hohe Einschätzung der Wirkmöglichkeiten des Politikunterrichts rechtfertigen würden. Der gegenteilige Eindruck mancher Politiker beruht auf der Verwechslung von Wirkungen des öffentlichen Klimas, insbesondere auch jugendlicher Teilkultur mit solchen der Schule. Jedenfalls ist es der Person wie der Sache angemessen, sich in besserer Kenntnis der Zusammenhänge statt

unter der Herrschaft öffentlicher Gefühle zu entscheiden³¹⁾.

2. Didaktische Zugänge

Zur Bewältigung dieser Aufgabe sind mehrere didaktische Zugänge denkbar. An der Frage nach dem Sinn von Wehrdienst und Bundeswehr heute darf selbstverständlich keine Schule vorbeigehen. Wenn bei irgendeinem Thema die vielberufene Betroffenheit der Schüler gegeben ist, dann hier. Aber angesichts der Weltlage und der Grundentscheidungen deutscher Politik, die in den fünfziger Jahren zu unserer Einbindung in das westliche Bündnissystem geführt haben, erfordert das Thema die Beachtung des zeitgeschichtlichen und internationalen Zusammenhangs. Die didaktische Reduktion stellt, zumal angesichts des engen Zeitrahmens im Unterricht, hohe Anforderungen an den Lehrer. Leicht verliert sich der Unterricht in historisch-politische oder auch in militärtechnische Details. Daher ist, zumal auf Sekundarstufe II, die Arbeit an Texten beliebt, die die politisch-ethischen Grundfragen prägnant darbielen. Dies ist zweifellos ein geeigneter Weg, aber nur dann, wenn die Textauswahl Zielkonflikte und Alternativen sichtbar macht und die Diskussion sich nicht in die Erhabenheit ethischer Prinzipien flüchtet, sondern sich der Realitätsanalyse stellt.

Das Stichwort 'Alternativen' weist ferner auf die Möglichkeit hin, auch alternative Verteidigungskonzepte vergleichend zu erörtern, etwa das bei uns heute politisch praktizierte Konzept im Vergleich zu dem der sozialen Verteidigung. Aber auch dieses Verfahren hat seine Tücken. Der Vergleich von Alternativen ist zwar geeignet, die Problemstruktur erkennbar zu machen, statt sich im Detail zu verlieren. Aber denkbare Alternativen, auch wenn sie literarisch ausgearbeitet sind, sind Theorie. Ihre Bewährungsprobe in der Praxis fehlt, und es kann nicht Aufgabe der Schule sein, diese politisch zu propagieren. Ohnedies erliegen junge Menschen leicht der Faszination des Alternativen, das weniger grau, weniger ethisch kompromißhaft erscheint, weil es seine Tragfähigkeit in der harten Realität nicht hat erweisen müssen.

Mindestens so wichtig wie diese Ansätze ist jedoch die Bearbeitung von Hauptproblemen heutiger internationaler Politik, weil an ihnen erst im Konkreten deutlich wird, was Frie-

³¹⁾ Vgl. den in Anm. 17 genannten Sammelband.

denssicherung heute bedeutet. Wenn unsere obige Begriffsbestimmung von Frieden richtig ist, dann ist ja Friede nicht unmittelbar Gegenstand von Politik neben anderen, sondern eine in allen Einzelproblemen zwischenstaatlicher und internationaler Art enthaltene ständige Aufgabe. Friede wird nicht unmittelbar hergestellt, sondern er wird ermöglicht und gesichert durch die Art und Weise, wie solche Probleme politisch gelöst oder jedenfalls behandelt werden. Dazu bedienen sich die Staaten und Staatengruppen heute zu ihrer Sicherheit noch der Verteidigungsmittel, deshalb muß über Verteidigung, Krieg, Rüstung, Militär im Unterricht gesprochen werden.

Das entsprechende Themenstichwort heißt also Verteidigungspolitik. Aber Friede muß als Perspektive von Politik im hier erörterten Sinn darüber hinaus an zentralen Konflikt- und Problemfeldern der heutigen Staatenwelt begreifbar gemacht werden. Es gibt nicht so etwas wie Friedenspolitik neben der Deutschland-, der Ost-West-, der Entwicklungspolitik. Es gibt vielmehr die weltpolitische Notwendigkeit und Aufgabe, Frieden im politischen Umgang mit diesen Einzelproblemen zu ermöglichen und sicherer zu machen.

Fragt man mit Hilfe allgemein anerkannter Auswahlaspekte³²⁾ nach den in diesem Sinn wichtigsten Themen, dann werden unter dem Aspekt permanenter Aktualität zeitgeschichtliche Prozesse erkennbar, die in der heutigen Internationalen Politik strukturelle Gestalt gewonnen haben: die Bipolarität der Supermächte, die regionalen Bündnissysteme und Integrationen, die Entkolonialisierung und Dritte-Welt-Problematik, schließlich die UNO als Diplomatie- und Koexistenzebene, auf der alle Entwicklungen und Probleme zusammen treffen können. Stellt man darüber hinaus die Frage nach unserer eigenen Betroffenheit, dann lassen sich folgende Themenbereiche aus dieser Gesamtheit konkretisieren: Der Ost-West-Gegensatz und die darin eingebundene Deutschlandfrage, die Europapolitik, die Entwicklungspolitik.

³²⁾ Vgl. meine beiden Beiträge in den oben genannten Sammelbänden von Kurt Gerhard Fischer und von Heinrich Oberreuther 1980.

Keines dieser Felder sollte im Politikunterricht fehlen, auch nicht auf Sekundarstufe I. In allen dreien geht es, wenn auch in unterschiedlichem Problemkontext, um die Frage, wie einerseits Friede als gewaltfreie Konfliktregelung zwischen den Völkern ermöglicht, wie er andererseits durch Verminderung von Konfliktmöglichkeiten, durch Mehrung von Freiheit und Gerechtigkeit, sicherer gemacht werden kann. Dabei werden, um eine kategoriale Unterscheidung von Czempiel hier schematisch zu benutzen³³⁾, in den einzelnen Bereichen unterschiedliche Prozeßmuster zwischenstaatlichen Umgangs sichtbar: In Westeuropa das der Integration, im Nord-Süd-Verhältnis das der Kooperation, im Ost-West-Verhältnis das der Koexistenz. Keines von ihnen ist konfliktfrei, aber der Friede ist in unterschiedlichem Maß in ihnen gesichert oder gefährdet.

Wenn der Politikunterricht in nüchterner Analyse der Machtkonstellationen und Konfliktursachen, in realistischer Erörterung des politisch jetzt Möglichen, aber zugleich in ethisch fundiertem Urteil über die Spannung zwischen dem Möglichen und Wünschbaren Beispiele und Teilfragen aus diesen Feldern bearbeitet, leistet er den ihm zukommenden Beitrag zur Friedenserziehung mindestens in dem gleichen Maß wie durch die Erörterung spezifisch verteidigungspolitischer und friedensethischer Fragen³⁴⁾.

Vielleicht kann er auf diesem Weg noch am ehesten eine freilich bescheiden bleibende Hilfe leisten zur Überwindung des weit verbreiteten doppelten Irrtums, Friede sei ein herstellbarer statischer Zustand und er sei erreichbar durch moralische Anstrengung jenseits von Politik. Der Irrtum ist verständlich, vielleicht sogar sympathisch, aber er ist in gleichem Maß friedensgefährdend wie das angeblich realistische Sich-Abfinden mit dem Status quo.

³³⁾ Ernst-Otto Czempiel, Friede und Konflikt in der Gesellschaftslehre, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 20/74, S. 6.

³⁴⁾ Vgl. das oben dargestellte und interpretierte Kategorienschema.

Nachrüstung und Systemwandel

Ein Beitrag zur Diskussion um den Doppelbeschluß der NATO

Einleitung: Nachrüstung und Entspannung

Die Diskussion um den Doppelbeschluß der NATO gibt Anlaß zum Nachdenken darüber, ob überhaupt die richtigen Probleme verhandelt werden. Für sich genommen, verdient der Beschluß die Bedeutung nicht, die ihm zugemessen wird; sie entstammt eher der innenpolitischen Lage der westeuropäischen Staaten als der Rüstungseskalation zwischen Ost und West. Sie sieht mit dem Beschluß nicht viel anders aus als ohne ihn. Da er aber durch die innenpolitische Debatte einen hohen Aufmerksamkeitswert gewonnen hat, läßt er sich gut zum Anlaß dafür nehmen, das Spannungsverhältnis zwischen Ost und West, dem er entstammt, zu analysieren und auf diese Weise an die Ursachen der wechselseitigen Rüstung heranzukommen. Nicht der Doppelbeschluß der NATO bildet das Problem, sondern der Spannungsgrad, der ihn ausgelöst hat.

Wer sich um SS-20 und Doppelbeschluß Sorgen macht, sorgt sich um Symptome. Sie lassen sich nicht örtlich behandeln, sondern weichen erst einer Therapie, die die Ursachen beseitigt. Ein kritischer Ansatz muß also etwas weiter ausholen, muß fragen, wodurch die Spannungen im Ost-West-Konflikt verursacht werden, und was es bedeutet, diesen Konflikt zu entspannen. Dabei tauchen sehr viele Fragen auf, die normalerweise ungefragt und unbeantwortet bleiben, Fragen nach dem Konfliktverständnis, nach der Konfliktstrategie beider Seiten, nach ihren Zielen. Das scheint auf den ersten Blick etwas umwegig zu sein, erweist sich beim zweiten aber als ausgesprochene Abkürzung. Es hat in der Wüste wenig Sinn, entweder geradeaus zu gehen oder zurückzuwandern. Man muß, wenn es geht, einen Hügel ersteigen, um sich die erforderliche Orientierung zu verschaffen.

Woran scheidet die Entspannung zwischen Ost und West, warum droht der Fortschritt, den sie in den siebziger Jahren machte, wieder verloren zu gehen? Liegt das an den Russen oder an den Amerikanern, oder liegt es vielleicht daran, daß sich ein Konflikt, der inzwi-

schen mehr als 30 Jahre alt ist, sozusagen von selbst fortentwickelt, eine Art politisches perpetuum mobile geworden ist? Hat er sich nicht auch inzwischen in der Innenpolitik der Staaten bemerkbar gemacht, sie verändert? Wenn das so sein sollte — wie kann man ihn dann entspannen? Was heißt das überhaupt: Entspannung? Bedeutet sie, den Konflikt aufzulösen, zu beseitigen, oder kann sie sich mit Rüstungskontrolle oder kooperativer Rüstungssteuerung zufriedengeben? Heißt Entspan-

INHALT

- Einleitung:
Nachrüstung und Entspannung
- I. Das internationale System und die Innenpolitik der Staaten
 - II. Die Bestandteile des Ost-West-Konfliktes
 - III. Was heißt Entspannung?
 - IV. Das entwickelte Konfliktverständnis
 - V. Die Strategie des Systemwandels
 - VI. Die neue Funktion des Doppelbeschlusses

nung vielleicht, den militärischen Konflikt zurückzudämmen und dafür den politischen, ideologischen, gesellschaftlichen zu profilieren?

Solche Fragen aufzuwerfen heißt nicht, vom Thema der Nachrüstung abzulenken, sondern ihm beizukommen. In der Regel entzieht sich die Entspannung dem politischen Zugriff dadurch, daß sie sich vereinfacht präsentiert. Sie scheint stets leicht erreichbar zu sein, entweder durch einen Beschluß oder durch dessen Widerruf. Sie ist aber, in analytischem Licht gesehen, ein Beziehungsmuster, das sich nicht durch einen Federstrich, sondern nur durch eine durchdachte, langfristig angelegte Strategie herstellen läßt. Ihr Erfolg dann wird Not-

wendigkeiten wie den Doppelbeschluß überflüssig und die Rüstungsverminderung zum Normalfall werden lassen.

Eine solche Strategie wird hier entwickelt. Sie beruht auf einem umfassenderen Begriff des

Ost-West-Konflikts und auf einem neuen, entwickelten Konfliktverständnis. Sie legt die Entspannung als Systemwandel an, weil die Spannung als Systemwandel entstanden ist. Und sie weist dem Doppelbeschluß eine Funktion zu, die er vielleicht ausfüllen könnte.

I. Das internationale System und die Innenpolitik der Staaten

Das Modell des internationalen Systems, das für eine sinnvolle Entspannungsanalyse erforderlich ist, läßt sich hier nur kurz skizzieren¹⁾. Es lehnt sich an die struktur-funktionale Theorie David Eastons an und versteht unter Politik die autoritative oder anderweitig zwingende Verteilung von Belastungen und Begünstigungen (Werten) auf die drei politisch relevanten Bereiche der Sicherheit, der Wohlfahrt und der Herrschaft. Der wichtigste Verteiler ist das politische System (die Regierung), das gegenüber seiner Gesellschaft über gesetzgebende Kompetenzen verfügt, also über Herrschaft. Gegenüber anderen politischen Systemen, also in der internationalen Politik, kann es dagegen nur Macht einsetzen, ein Verteilungsinstrument, das auch andere gesellschaftliche Akteure, etwa große Konzerne, besitzen. In der Politik, national wie international, werden also Macht und Herrschaft eingesetzt, um innen- und außenpolitische Werte der Sicherheit, der Wohlfahrt und der Herrschaft zu verteilen und zu gewinnen. Daraus entstehen mit der Zeit Verteilungsmuster, die sich gegenseitig stabilisieren. Es entstehen Macht- und Einflußpositionen, die sich auf einen bestimmten Grad von Herrschaft im Innern eines Staates und auf einen bestimmten Grad von Macht in den Außenbeziehungen eingestellt haben. Diese Muster sind nicht unveränderlich; sie entstehen ja gerade dadurch, daß die Gesellschaften sich in ihrer Innen- und Außenpolitik im Lauf der Zeit Problemen gegenübersehen, auf deren Bewältigung sie sich einrichten müssen. Aber die Veränderung geht langsam vor sich, läßt sich also auch nur über lange Zeiträume beeinflussen.

Der auf diese Weise geschaffene Zusammenhang von Innen- und Außenpolitik, vom Zustand des internationalen Systems und den Innenpolitiken der das System bildenden Staaten, ist nicht leicht zu analysieren. Auf der anderen Seite ist er entscheidend wichtig. Wenn

er existiert, zeigt er sofort, daß Entspannung nicht nur als außenpolitisches und internationales Problem begriffen werden kann, sondern auch innenpolitische Folgen haben würde. Allerdings gibt es darüber nur Vermutungen, keine Kenntnisse. Man ist dennoch gut beraten, wenn man einen Zusammenhang annimmt zwischen Innen und Außen, zwischen System- und Staatenzuständen. Diese vorsichtige Annahme reicht auch völlig aus. Denn sie deutet auf einen entscheidenden Aspekt des Entspannungsproblems: die Beziehung zwischen der außen- und der innenpolitischen Dimension. Diese Beziehung ist selbstverständlich weder umfassend noch statisch. Sie ist auch nicht unveränderlich. Sie kann sowohl von der innenpolitischen wie von der internationalen Seite her angegangen und umgestellt werden. So ist die große Koalition in der Bundesrepublik (später dann die sozial-liberale Koalition) nicht ausschließlich der neuen Ostpolitik wegen zustande gekommen, hat jene aber zustande gebracht. So sind die Ereignisse in Polen 1970 wie 1981 undenkbar ohne die Entspannung im Ost-West-Konflikt, die durch die Ostpolitik der Bundesrepublik wie durch die KSZE bewirkt worden war. Desgleichen wurde die Verschlechterung der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen zweifellos verstärkt durch die Wahl Reagans, für die im wesentlichen inneramerikanische Konstellationen verantwortlich gemacht werden müssen. Verallgemeinert: Die Balance zwischen den Wertverteilungsprozessen innerhalb einer Gesellschaft und zwischen ihr und ihrer internationalen Umwelt ist gegeben, und sie kann von beiden Seiten aus verändert werden, jedenfalls bei kleineren und mittleren Staaten. Bei den Supermächten ist eine außeninduzierte Veränderung der Beziehungen zwischen dem politischen System und dem gesellschaftlichen Umfeld nur begrenzt möglich.

Dieser Zusammenhang ist in der Sozialwissenschaft seit langem bekannt, aber für die Spannungsdiskussion bisher nicht fruchtbar gemacht worden. Freilich ist bisher auch nicht

¹⁾ Einzelheiten bei E.-O. Czempiel, *Internationale Politik*, Paderborn 1981, passim.

geklärt, wie die Entsprechungen aussehen, welche Beziehungen zwischen der Innenpolitik, der Außenpolitik der Staaten und der Welt bestehen²⁾. Während in der kontinentaleuropäischen Schule traditionell dem internationalen System ein gewisses Übergewicht beigegeben wird, weisen angelsächsische Theoretiker den Akzent mehr dem einzelnen Staat zu³⁾. Schumpeter hat bekanntlich das Phänomen des Imperialismus damit erklärt, daß gewachsene Entscheidungsstrukturen im Innern einer Gesellschaft sich trotz veränderter Umweltbedingungen erhalten und die Wertverteilung bestimmen, obwohl diese Strukturen längst dysfunktional geworden sind⁴⁾. Umgekehrt läßt sich am Beispiel der Vereinigten Staaten seit 1974 ablesen, daß Entscheidungseliten, die durch veränderte Umweltbedingungen ihre Position und ihren Einfluß verloren haben oder zu verlieren fürchten, diese Umwelt, oder doch deren Perzeption, verändern, um ihre Machtpositionen wieder zu erlangen bzw. zu erhalten. Ob in diesem Prozeß die Außenbeziehungen real verändert oder nur instrumentell benutzt werden, kann hier offenbleiben. Beides ist möglich, und beides dokumentiert den engen Zusammenhang, der zwischen der Macht- und Einflußverteilung innerhalb einer Gesellschaft und der im internationalen System besteht.

Diese nachweisbaren, aber nicht nachgewiesenen, komplizierten, aber nicht konvergierenden Zusammenhänge müssen, mitsamt den dazugehörigen Modellen und Theorien, zu-

nächst einmal bearbeitet werden. Ohne die Diskussion dieser Zusammenhänge wird es kaum möglich sein, den Punkt zu benennen, an dem eine aussichtsreiche Entspannungspolitik ansetzen kann. Die bisherige Entspannungspolitik ist ja, abgesehen von der Konfliktgeschichte, auch daran gescheitert, daß sie die wechselseitige Stabilisierung, die zwischen Spannung und Herrschaft besteht, nicht unterbrechen konnte, schon gar nicht beim Gegner, auf dessen Innenpolitik man nicht einwirken kann; aber auch nicht beim Allianzpartner, für den das gleiche gilt. Und schließlich: Wer sollte an der Entspannung interessiert sein, wenn sie, infolge ihres Zusammenhangs mit der Innenpolitik, den eigenen Machtverlust bedeuten könnte?

Angesichts dieser vielen und verschlungenen Zusammenhänge, zu denen dann noch die eigentliche Machtrivalität zwischen West und Ost hinzutritt, könnte Entspannungspolitik fast als so aussichtslos gelten, wie sie sich bisher präsentiert hat. Diese Skepsis ist jedoch unangebracht. Wenn man sich einmal der Komplexität des Entspannungsproblems vergewissert hat, es nicht mehr vereinfacht und deswegen verfehlt, lassen sich sehr wohl Zugänge zu einer Entspannungspolitik entwickeln, die aussichtsreich und praktikabel sind. Wichtig dafür ist zu klären, was eigentlich unter Entspannung zu verstehen ist und was sie für den Ost-West-Konflikt, seine Ursachen und seine Dimensionen bedeutet.

II. Die Bestandteile des Ost-West-Konflikts

Eine Analyse des Ost-West-Konflikts ist zunächst auf ein zureichendes Konfliktverständnis angewiesen. Ohne eine Klärung dessen, was unter Konflikt zu verstehen ist, läßt sich weder die Auseinandersetzung zwischen Ost und West beschreiben, noch der erwünschte Prozeß der Entspannung definieren. Dementsprechend blind bleibt die Politik. Ihr eigener Konfliktbegriff ist viel zu sehr Bestandteil des

Konfliktprozesses selbst⁵⁾, als daß er hilfreich sein könnte. Die wissenschaftliche Erörterung des Konflikts als Begriff und als konkreter Verlauf hat jedoch auch hier keine Hilfen anzubieten. Sie ist über die Diskussion in der klassischen Soziologie eigentlich nicht hinausgekommen⁶⁾.

²⁾ K. N. Waltz, *Man, the State, and War. A Theoretical Analysis*, New York 1954.

³⁾ Vgl. zu den Unterschieden P. Gourevitch, *The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Policies*, in: *International Organization*, 32, 4, Herbst 1978, S. 881 ff.

⁴⁾ J. A. Schumpeter, *Zur Soziologie der Imperialismen*, in: ders., *Aufsätze zur Soziologie*, Tübingen 1953.

⁵⁾ Vgl. die informative Diskussion dieses Begriffs bei H.-A. Jacobsen, *Bedingungsfaktoren realistischer Entspannungspolitik*, in: *DGFK-Jahrbuch 1979/80*, Baden-Baden 1980, S. 66 ff., 71 ff.

⁶⁾ Etwa bei G. Simmel, *Der Streit*, in: ders., *Soziologie*, Leipzig 1908, S. 310 ff. Ferner L. A. Coser, *Theorie sozialer Konflikte*, Neuwied 1965. Vgl. dazu auch die — freilich theoretisch sehr einseitigen — Arbeiten von H. J. Krysmanski, *Soziologie des Konflikts*, Hamburg 1971, und ders., *Kooperation und Konflikt in den Beziehungen zwischen unterschiedlichen Gesellschaftssystemen*, in: G. Zellentin (Hrsg.), *An-*

Der Begriff des internationalen Konflikts ist ein Stiefkind wissenschaftlicher Diskussion. Ein Einstieg in das Problem findet sich neuerdings bei Werner Link, der den Ost-West-Konflikt mit Hilfe des seinerzeit von Singer entwickelten Konfliktbegriffs analysiert. Link versteht unter Konflikt einen „Prozeß“, in dessen Verlauf unvereinbare (oder unvereinbar erscheinende) Tendenzen eine kritische Spannung erzeugen, indem diese Unvereinbarkeit erstens den Akteuren bewußt und zweitens für ihr Handeln bestimmend wird und drittens die Organisation bzw. Struktur der die Akteure integrierenden Einheit potentiell oder aktuell gefährdet⁷⁾. Der Versuch, dem Phänomen des Konflikts in erster Linie über den Nachweis seiner Symptome beizukommen, ist analytisch sehr interessant. Praxeologisch bedeutsamer dürfte es indes sein, Konflikt zunächst einmal allgemein zu verstehen als eine Differenz zwischen zwei oder mehreren Verhaltenspositionen und dann den unterscheidenden Akzent zu legen auf die Art und Weise, in der die Differenz überbrückt, aufgehoben oder vertieft wird⁸⁾. Mit diesem Ansatz läßt sich die sonst so schwierige Unterscheidung zwischen Konflikt und Wettbewerb treffen⁹⁾, insofern der letztere als eine spezifische, über den Austragsmodus zu bestimmende Form des Konflikts erscheint. Es läßt sich aber auch darstellen, daß ein und derselbe Konflikt in den einzelnen Phasen seines Verlaufes unterschiedliche Austragsmodi aufweisen kann, ohne als Positionsdifferenz zu verschwinden. Das grobe Mißverständnis, Entspannung sei gleichbedeutend mit Konfliktminderung, das die amerikanische Diskussion der ersten Hälfte der siebziger Jahre ebenso bestimmte wie die Reaktion darauf zum Ausgang jener Dekade, tritt bei der Bestimmung des Konfliktes als Positionsdifferenz nicht auf.

Diese Differenz kann auf unterschiedliche Weise bewältigt werden, bis hin zur Kooperation. Sie kann durchaus eine Konfliktstrategie sein — was sich in dem schwierigen, sicherlich aber interessanten Begriff der „antagonisti-

näherung, Abgrenzung und friedlicher Wandel in Europa, Boppard 1976, S. 79 ff.

⁷⁾ W. Link, *Der Ost-West-Konflikt*, Stuttgart 1980, S. 40.

⁸⁾ Dazu E.-O. Czempel, *Friede und Konflikt in den internationalen Beziehungen*, in: H. Haftendorn (Hrsg.), *Theorie der internationalen Politik*, Hamburg 1975, S. 89 ff.

⁹⁾ Zu den Schwierigkeiten auch innerhalb der Sozialpsychologie vgl. H. Feger, *Annäherung und Abgrenzung politisch-sozialer Systeme aus sozialpsychologischer Sicht*, in: Zellentin (Anm. 6), S. 451 ff.

schen Kooperation“ in der politischen Sprache auch anzudeuten scheint. In der semantischen Widersprüchlichkeit dieses Begriffs zeigt sich aber auch die Hilflosigkeit der politischen Sprache gegenüber den politischen Phänomenen, zeigt sich auch die Fehldeutung. Denn die „antagonistische Kooperation“ ist ja eben keine Zusammenarbeit, keine Konfliktlösung auf dem Modus der Übereinstimmung. Vielmehr handelt es sich um eine Strategie, die eher dem Modus der Koexistenz zuzurechnen ist. Hier werden militärische Austragsmodi, wird also die physische Gewaltnutzung vernachlässigt zugunsten anderer, nicht gewaltsamer Formen des Konfliktaustrags. Dieser Übergang kann durchaus als Entspannung bezeichnet werden — wovon weiter unten ausführlicher gesprochen werden wird. Er hat aber nichts zu tun mit einer Minderung, Abschwächung oder gar Aufhebung des Konfliktes. Das sowjetische Verständnis von Koexistenz kommt dieser Realität sehr nahe, wenn es darunter die Fortsetzung des Konfliktes mit nicht-militärischen Mitteln versteht¹⁰⁾.

Internationalen Konflikt als Positionsdifferenz zu verstehen, ihm verschiedene Austragsmodi zuzuordnen und ihn danach zu klassifizieren, besitzt damit noch einen weiteren Vorteil. Der internationale Konflikt (fast jeder Konflikt) ist kein eindimensionales Phänomen, sondern setzt sich aus mehreren, unterschiedlichen Positionsdifferenzen zusammen. Vom Ost-West-Konflikt zu sprechen, ist daher auch begrifflich nicht zulässig. Die Sprache unterstellt eine Geschlossenheit, eine Einheitlichkeit des Vorgangs, die nicht existiert. Vielmehr lassen sich mehrere, wahrscheinlich sogar zahlreiche Konfliktdimensionen unterscheiden, die auf den drei Sachbereichen der Politik: der Sicherheit, der Wohlfahrt und der Herrschaft aufrufen.

Dementsprechend muß man zumindest von einem militärischen, einem wirtschaftlichen und einem herrschaftlichen Konflikt sprechen, zu denen dann noch die Konkurrenz um Einfluß und Macht in der Welt tritt. Es ist evident, daß die einzelnen Sachbereiche, weil sie so komplex sind, mehrere Konfliktdimensionen enthalten. Auf dem Gebiet der Sicherheit spielt sich gewiß zunächst der mit militärischen Austragsmodi ausgestattete Konflikt ab, bei dem es um das Überleben geht. Es tritt aber auch die ideologische Dimension hinzu, die

¹⁰⁾ Zum sowjetischen Koexistenz-Begriff vgl. Ch. Royen, *Die sowjetische Koexistenzpolitik gegenüber Westeuropa. Voraussetzungen, Ziele, Dilemmata*, Baden-Baden 1978.

mit den Mitteln der Propaganda, der Überzeugung, der subversiven Destabilisierung ausgetragen wird.

Sicherheit muß aber heute auch schon als soziale Stabilität, als Bewahrung der gesellschaftlichen und der wirtschaftlichen Ordnung gedeutet werden, ist also zu einer Konfliktdimension geworden, die auch den zweiten Sachbereich, die Wohlfahrt, beherrscht. In diesem Sachbereich geht es um den Anteil, den der einzelne an den gesellschaftlich erwirtschafteten Gütern erhält. Hier sind die Positionsdifferenzen zwischen der sozialen Marktwirtschaft und dem kommunistischen Wirtschaftssystem ganz besonders scharf ausgeprägt. Beide Systeme versuchen, durch den Beweis ihrer jeweiligen Leistungsfähigkeit die andere Seite zu beeinflussen (was allerdings dem Kommunismus bisher nicht gelungen ist). Sie versuchen auch, die Dritte Welt für das jeweilige wirtschaftliche System zu gewinnen. Gelänge beides, so wäre zwar nicht die physische Sicherheit, wohl aber die sozio-ökonomische Identität des anderen in Frage gestellt. Sicherheit hat damit im Ost-West-Konflikt längst auch eine soziale Konfliktdimension aufzuweisen. Oder umgekehrt: Die wirtschaftlichen Verteilungsprozesse, die den Sachbereich Wohlfahrt ausmachen, haben längst auch eine Sicherheitsdimension erhalten.

Davon wird selbstverständlich auch der dritte Sachbereich, Herrschaft, betroffen. In ihm werden Beteiligungswerte verteilt, also Teilhaben an politischer Freiheit und politischer Macht. Diese Verteilung muß sich zunächst einmal als solche legitimieren, muß, als Demokratie, den notwendigen Konsens der Betroffenen erhalten. Auch hier hat der sowjetische Machtbereich ganz erhebliche Defizite aufzuweisen, wie gerade das Beispiel Polen zeigt. Andererseits läßt die Jugendrevolte in westlichen Ländern erkennen, daß auch hier erhebliche Fortschritte möglich und nötig sein würden. In dem Sachbereich Herrschaft wird der Ost-West-Konflikt, jedenfalls was die Regierungen anbelangt, relativ behutsam ausgetragen. Keine Seite ist an einer radikalen und überstürzten Destabilisierung der anderen Seite interessiert. Es könnten sonst durch die Ableitung solcher Konflikte nach außen dramatische Sicherheitsprobleme auftreten. Der Konfliktaustrag vollzieht sich dementsprechend hier durch die behutsame Unterstützung endogener Veränderungskräfte.

Dennoch ist der Konflikt in dem Sachbereich Herrschaft zentral, die Positionsdifferenz hier scharf ausgeprägt. Auf dem Grund des Ost-

West-Konfliktes liegt die Differenz zwischen den beiden unterschiedlichen Herrschafts- und Gesellschaftssystemen, die sich zumindest im Bewußtsein ihrer Vertreter seit 1917 unversöhnlich gegenüberstehen. Auf der einen Seite die bürgerlich-liberal-demokratisch-soziale Ordnung, die auf den einzelnen und seine Freiheit gerichtet ist und die soziale Gerechtigkeit ausgleichend hinzufügt. Auf der anderen Seite die kommunistische Ordnung meist bolschewistischer Prägung, in deren Zentrum das Kollektiv steht, das die Ansprüche des einzelnen auf Freiheit und Gerechtigkeit zu definieren beansprucht. Werner Link hat in seinem oben erwähnten Buch über den Ost-West-Konflikt nachgewiesen, wie dieser zentrale Konflikt seit 1917 verlaufen ist. Obwohl wir es also hier mit dem originären Konflikt zu tun haben, ist er weitgehend in den Hintergrund getreten, beschränken sich die Formen seines Austrags auf ideologischen Schlagabtausch und Konkurrenz um die Dritte Welt.

In den Vordergrund sind statt dessen ganz andere Konflikte getreten, vor allem der um Sicherheit und der um Macht in der Welt. Die Entwicklungsgeschichte dieser Konflikte läßt sich einigermaßen skizzieren. Der Sicherheitskonflikt, der bis auf die Periode 1917—1920 dem Ost-West-Konflikt fremd war, beginnt um die Wende 1945/46 mit dem Zerfall der alliierten Kooperation in Deutschland. In dem Moment, in dem sie nicht mehr als gewährleistet gelten konnte, begannen beide Seiten mit der Sicherung ihrer Einflußsphäre. Die Sowjetunion schloß sehr früh Freundschafts- und Beistandsverträge mit den osteuropäischen Staaten; im Westen war der Brüsseler Pakt von 1947 ein Vorläufer des Nordatlantikvertrages. Trat die Gefährdung der Sicherheit bereits mit dem Zerfall der Kooperation hervor, so schiebt sie sich seit 1950, seit dem Korea-Krieg, in den Vordergrund. Gleichzeitig verschärft sich der Grad der Militarisierung dieses Konfliktes.

Der Zusammenhang mit dem Machtkonflikt in der Welt, den man als sekundären Konflikt bezeichnen könnte, ist also gegeben, aber nur leicht. Dieser sekundäre Konflikt beginnt Anfang 1947, als sich die USA anschickten, in der Nachfolge des sich zurückziehenden britischen Empires die Vakua zu besetzen; er nimmt in dem Maße zu, wie die wachsende Unabhängigkeit der Dritten Welt die historisch entstandene Einflußverteilung in Frage stellt. Auch er hat Rüstung ausgelöst: Es ist die militärische Kapazität der Sowjetunion, die

ihre Einflußerweiterung in Afrika und in der Karibik abdeckt; die Amerikaner bauen die Rapid Deployment Force auf, um ihre Präsenz und ihre Schutzbereitschaft in der Dritten Welt zu verstärken.

Aber dieser sekundäre Konflikt treibt die Rüstungsspirale nicht voran, hat es jedenfalls bisher nicht getan. Sie dreht sich mehr auf dem Gebiet der strategischen und eurostrategischen Nuklearwaffen. Sie entstammen einem dritten Konflikt, der sich aus dem Sicherheitskonflikt ableitet und die Dynamik von Rüstung und Gegenrüstung antreibt. Dieser Konflikt ist es, der die Aufmerksamkeit beherrscht, weil er — zugleich — die schärfsten Spannungen erzeugt. Der originäre Konflikt produziert nur geringe, der abgeleitete Konflikt jedoch zwar aufgesetzte, aber höchste Spannungen.

Das ist für eine Konfliktstrategie entscheidend. Würde man diesen abgeleiteten Konflikt drastisch reduzieren, so bliebe die Machtkonkurrenz übrig, die seit 1945 aufgetreten ist. Mit ihr blieben die ihr zuzuordnenden militärischen Austragsmodi zurück, die immer noch beträchtlich sein dürften. Selbst wenn es gelänge, auch diesen Konflikt abzubauen oder doch wenigstens so zu transformieren, daß er nicht mehr in erster Linie militärisch ausgetragen werden würde, gäbe es noch immer zwischen Ost und West genügend Anlässe zu gewaltsamen Konfliktaustragsmodi. Da es im internationalen System keine Recht sprechende und damit Sicherheit gewährleistende Instanz gibt, muß jeder Staat, jede Staatengruppe die eigene Sicherheit besorgen. Dies kann nur durch Verteidigungsmaßnahmen geschehen, die von der anderen Seite notwendig als Bedrohung der eigenen Sicherheit und als Anlaß für die entsprechenden Verteidigungsleistungen angesehen werden. Dieser Mechanismus, der zweifellos einen großen Teil der internationalen Konflikte und vor allem der Gewaltanwendung im internationalen System erklärt, ist von John Herz als Sicherheitsdilemma¹¹⁾ bezeichnet und analysiert worden.

Dementsprechend müßte der Ost-West-Konflikt am besten als eine Konfliktpyramide be-

zeichnet werden. Den Fuß bildet der originäre Konflikt als Differenz zwischen unterschiedlichen Herrschafts- und Gesellschaftssystemen. Die ihm zuzuordnenden Austragsmodi sind nicht notwendig und schon gar nicht in erster Linie gewaltsam. Sie können freilich das Sicherheitsdilemma verschärfen, das sozusagen als zweite Konfliktlage anzusehen ist, aber nicht als typisch für den Ost-West-Konflikt zu gelten hat. Er wird vielmehr weiterhin durch eine dritte Konfliktlage bestimmt, die aus der Machtkonkurrenz der beiden Systeme in der Welt stammt. Auch sie ist nicht notwendig auf gewalthaltige Austragsmodi angewiesen. Deren Bevorzugung durch die Supermächte der Gegenwart zeigt erneut, wie dysfunktional diese Modi in bezug auf die ihnen zugewiesenen Ziele eigentlich sind. Afghanistan und Iran sind die entscheidenden Beispiele. Nichtsdestoweniger wird die Machtkonkurrenz zunehmend mit militärischen Austragsmodi ausgestattet — eine Tendenz, die gerade die achtziger Jahre beherrschen dürfte. Damit wird auch die diesem sekundären Konflikt zuzuordnende Spannung erheblich ansteigen.

Oberhalb des originären, des sekundären Konfliktes und des Sicherheitskonfliktes türmt sich dann der abgeleitete, prinzipiell nicht begründbare Konflikt zwischen Ost und West, der sich im Rüstungswettlauf niederschlägt und dort eine zusätzliche, aufgesetzte, aber besonders hohe Spannung erzeugt.

Es ist außerordentlich wichtig, diese Schichtung des Konfliktes und der ihm jeweils zuzuordnenden Spannungsgrade zu berücksichtigen. Gerade weil sich der strukturell unbegründete abgeleitete Konflikt mit seiner aufgesetzten Spannung so sehr in den Vordergrund geschoben hat, daß er das gesamte Verständnis des Konfliktes zu beherrschen scheint, muß dieser in seiner historischen und gesamtpolitischen Größe wiederhergestellt werden. Die Konzentration auf den militärischen Aspekt verschärft zwar den militärischen Austragsmodus, verdunkelt aber gleichzeitig die eigentliche Figur dieses Konfliktes und die ihr zuzuordnenden Austragsmodi. Sich statt dessen auf den militärischen Modus zu konzentrieren, bedeutet nicht nur, ihn zusätzlich zu verschärfen; es bedeutet vor allem, den Konflikt zu unterschätzen. Es bedeutet schließlich, den Zugang zu einer realistischen Entspannungspolitik zu verschließen.

¹¹⁾ Das Sicherheitsdilemma wird definiert und beschrieben von J. H. Herz, *Weltpolitik im Atomzeitalter*, Stuttgart 1961, S. 130 ff.

III. Was heißt Entspannung?

Die genauere Bestimmung des Ost-West-Konflikts, seiner Schichtungen und seiner Dimensionen erlaubt es nunmehr, näher zu bestimmen, was unter Entspannung in diesem Konflikt zu verstehen ist. Daraus ergeben sich wichtige Anhalte für die Anlage einer entsprechenden Strategie. Wörtlich genommen bedeutet Entspannung, die einer Positionsdifferenz innewohnende Spannung abzuschwächen oder ganz zu beseitigen. Spannung drückt sich in der Regel aus durch die Bereitschaft zur physischen Gewaltanwendung. Einen Konflikt zu entspannen, bedeutet demnach, diese Bereitschaft abzuschwächen. Der Konflikt als solcher, die Positionsdifferenz, wird davon nicht unbedingt beeinflusst.

Daraus ergeben sich zwei Konsequenzen. Erstens: Ein und derselbe Konflikt kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedliche Spannungsgrade aufweisen. Dafür finden sich zahlreiche Beispiele in der Geschichte, etwa in der Auseinandersetzung zwischen Katholizismus und Protestantismus. Aber auch der Ost-West-Konflikt hat nach 1945 ganz unterschiedliche Spannungsphasen durchgemacht. Ausgedrückt in Graden der Bipolarisierung im diplomatischen und Allianzbereich war die Spannung bis 1948/50 relativ gering, stieg bis 1955 steil an, um dann wellenförmig abzusinken und Anfang der siebziger Jahre einen Tiefpunkt zu erreichen¹²⁾. Ab 1976 würde dann, in einer gedachten Verlängerung der Kurve, sicher wieder ein Spannungsanstieg zu verzeichnen sein.

Offensichtlich gibt es also, und das ist die zweite Konsequenz, keinen determinierten, unveränderlichen Zusammenhang zwischen Konfliktgegenstand und Spannung. Der Austragsmodus ist weitgehend unabhängig von den Positionsdifferenzen. Der amerikanisch-chinesische Konflikt, der seit 1950 den gewaltvollen Austrag stets mit einschloß, konnte 1972 auf eine fast völlig gewaltfreie Austragsform umgestellt werden, obwohl in den Positionsdifferenzen, vom Kommunismus bis zur Taiwan-Frage, keine substantielle Änderung eingetreten war.

Allerdings gibt es bestimmte Konfliktgegenstände, die bestimmte Austragsmodi nach sich ziehen, jedenfalls in der Regel. Betrifft die Positionsdifferenz territorialen Besitz, d. h. also

Herrschaft über Land und/oder Menschen, so wird in der Regel der Austragsmodus militärischer Gewalt angewendet. Er bildet die Ausnahme, wenn die Positionsdifferenz ökonomische Gewinne betrifft oder wenn es sich rein um ideologische Differenzen handelt. Die Religionskriege sind nicht allein der Religion halber, sondern stets in Verbindung mit territorialen Ansprüchen geführt worden. Diese nachweisbaren Zuordnungen zwischen bestimmten Positionsdifferenzen und bestimmten Austragsmodi bedeuten jedoch nicht, daß diese Zuordnung zwangsläufig, unveränderlich ist. Auch territoriale und/oder Herrschafts-Konflikte können ohne den Modus militärischer Gewaltanwendung ausgetragen werden. Anschauungsbeispiele bilden die Österreich-Regelung von 1954, die Rückkehr des Saargebietes und die Entlassung der Philippinen aus dem amerikanischen Staatsverband. Diese Fälle sind jedoch bisher Ausnahmen; sie zur Regel zu machen, wird sicherlich noch eines längeren geschichtlichen Fortschritts bedürfen. Die Sowjetunion hat 1979 in Afghanistan, die USA haben 1965 in der Dominikanischen Republik die alten Zusammenhänge wieder bestätigt.

Geht oder ging es im Ost-West-Konflikt um Herrschaft und/oder Territorium, so daß ihm der Austragsmodus der militärischen Gewaltanwendung historisch-traditionell zuzuordnen ist? Diese Frage ist schwer zu beantworten, zumal sie in dieser Form noch gar nicht aufgeworfen worden ist. Die Literatur ist sich über die Ursachen des Konfliktes nicht einig, auch nicht, was die Rolle der deutschen Teilung darin anbelangt¹³⁾. Daraus kann zunächst einmal negativ geschlossen werden, daß dem Ost-West-Konflikt keineswegs eindeutig territoriale oder Differenzen über Herrschaftsausübung zugrunde lagen. In der Deutschlandfrage zerfiel der Konsens der Siegermächte, und er zerfiel in geregelten Bahnen. Am ehesten muß noch die Politik Stalins gegenüber Osteuropa diesem Konflikttyp zugerechnet werden; dort ist dann ja militärische Gewalt angewendet worden. Nur sie wurde vom Westen bestritten und bekämpft, nicht die Zuge-

¹²⁾ Siehe die Berechnungen von Roger G. Wall bei Link (Anm. 7), S. 131 ff.

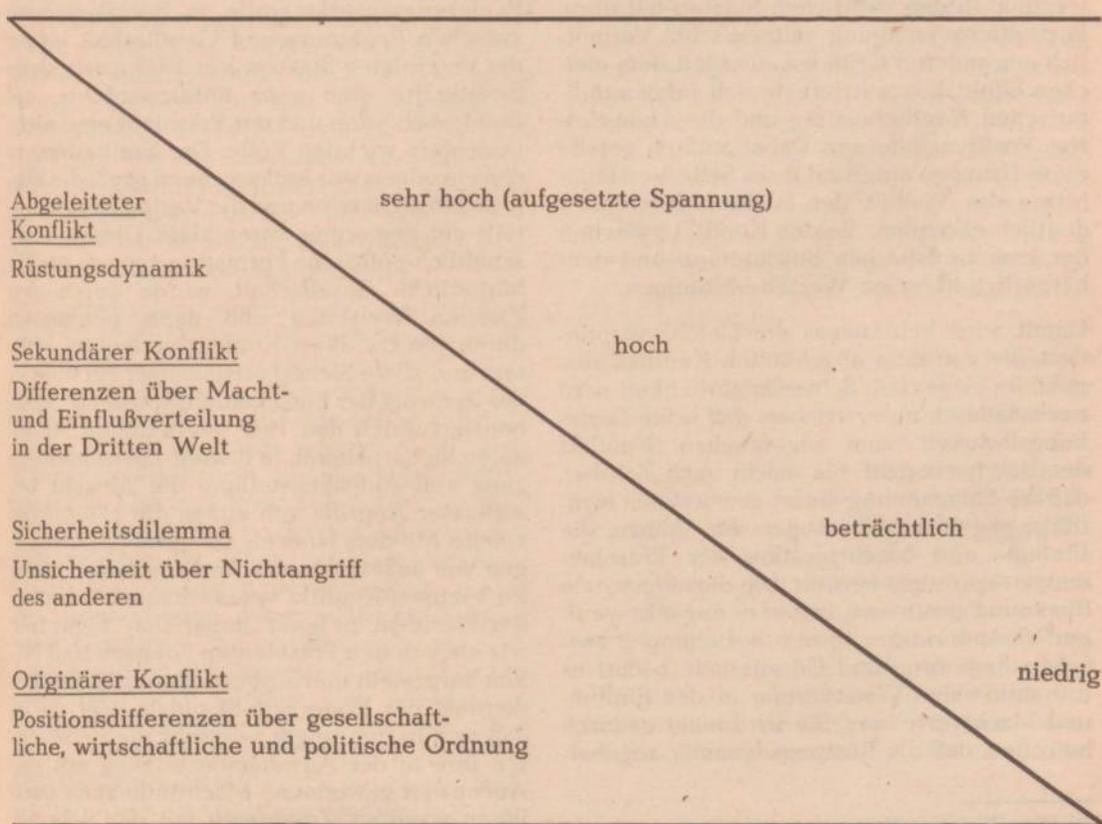
¹³⁾ Siehe etwa die Diskussion bei W. v. Buttler, Ziele und Zielkonflikte der sowjetischen Deutschland-Politik, Stuttgart 1980. W. Loth, Die Teilung der Welt. Geschichte des Kalten Krieges 1941—1955, München 1980. Dazu die Rezension von A. Hillgruber, Auch die Sowjetunion hatte kein klares Konzept, in: FAZ 30. 4. 1981, S. 28.

hörigkeit Osteuropas zum sowjetischen Einflußbereich. Auf der westlichen Seite ist es niemals um territorialen Besitz oder Herrschaft gegangen; die Vereinigten Staaten haben seit 1945 stets nur Zugang und Einfluß, niemals aber Besitz und territoriale Herrschaft gesucht. Für die Sowjetunion kann in der Periode nach Stalin vergleichbares gelten, wobei Afghanistan dieser Interpretation nicht zu widersprechen braucht. In Europa hat es, soweit wir wissen, auf keiner Seite die Absicht gegeben, das Herrschaftsgebiet zu erweitern. Sowjetische Interessen in Polen und Ostpreußen sind mit der Nachkriegsregelung befriedigt worden.

In diese Interpretation paßt, daß die militärische Gewaltanwendung sich erst langsam zum vorherrschenden Gewaltaustragsmodus entwickelte, erst nach 1950, nachdem durch den Korea-Krieg, der von Ost wie von West als der Beginn der Phase gewaltsamer Auseinander-

setzung interpretiert wurde, sich die Sicherheitsinteressen voll auswirkten. Der Aufbau der Pakt-Systeme auf beiden Seiten muß dementsprechend verstanden werden als Mittel zur Sicherung der jeweiligen Einfluß- und Machtsphäre, nicht als Instrument militärischer Expansion. Der originäre Konflikt in Europa verlangte keinerlei militärische Gewaltanwendung, weil er nicht auf Herrschaft und territorialen Besitz, sondern auf Einfluß und Zugang gerichtet war, auf gesellschaftlich-wirtschaftlich-politische Ordnungen, von denen Zugang und Einfluß abhängen. Diesem Konflikt wuchs erst durch das Sicherheitsdilemma eine militärische Austragsform zu, ferner dadurch, daß sich über die Machtkonkurrenz in der Welt der sekundäre Konflikt entwickelte. In Europa entstand vielmehr der abgeleitete Konflikt des Gegenübers zweier hochgerüsteter Bündnissysteme mit dem daraus resultierenden Rüstungswettlauf und der von ihm erzeugten aufgesetzten Spannung.

Die Spannungsgrade des Ost-West-Konfliktes



Die einzelnen Bestandteile des Konfliktsyndroms weisen also ganz unterschiedliche Spannungsgrade auf, wobei der Teil mit dem höchsten Spannungsgrad die geringste Konfliktqualität besitzt (siehe das Schema auf S. 29). Die Strategie muß sinnvollerweise bei demjenigen Teil ansetzen, der von dem originären Konflikt am weitesten entfernt ist. Die wichtigste Voraussetzung für die Einleitung einer solchen Strategie besteht dann in der Wiederherstellung einer erweiterten Konfliktposition¹⁴). Im Laufe seiner Genese verändert sich jeder Konflikt; im Ost-West-Konflikt ist die Positionsdifferenz in dem Sachbereich Sicherheit mit der von dort stammenden Spannung, dem abgeleiteten Konflikt und seiner aufgesetzten Spannung total in den Vordergrund der Aufmerksamkeit getreten, jedenfalls im Westen. Für die Entscheidungsträger hat sich der Konflikt mit der Sowjetunion auf eine Sicherheitsdifferenz mit exklusiv militärischem Austragsmodus verengt. Demgegenüber sind alle anderen Konfliktdimensionen in den Hintergrund getreten, sind die ideologischen, herrschaftlichen und ökonomischen Dimensionen des Konfliktes weitgehend abgedunkelt worden. Aber auch die „Friedensbewegung“ in den westlichen Staaten hat diese Perzeptionsverengung mitgemacht. Vermutlich aus anderen Gründen, aber mit dem gleichen Effekt, konzentriert sie sich auf den militärischen Konfliktaustrag und die dazugehörige Positionsdifferenz. Dabei müßten gerade diese Gruppen aufgrund ihres Selbstverständnisses die Vielfalt der Positionsdifferenzen deutlich erkennen, die den Konflikt zwischen der kommunistischen Sowjetunion und dem bürgerlich-liberalen Westen bestimmen.

Damit wird keineswegs die Gefahr vermindert, die von dem abgeleiteten Konflikt ausgeht. Im Gegenteil: Seine Gefährlichkeit wird noch dadurch unterstrichen, daß seine Beziehungslosigkeit zum eigentlichen Konflikt deutlich hervortritt. Sie macht auch sichtbar, daß die Entspannung dieses abgeleiteten Konflikts, gegebenenfalls sogar sein Abbau, die Einfluß- und Machtposition der Entscheidungsträger nicht berührt. Um die aufgesetzte Spannung abzubauen, bedarf es nur sehr weniger Veränderungen in den Beziehungen zwischen Regierung und Gesellschaft, bedarf es nur minimaler Veränderung in der Einfluß- und Machtverteilung. Sie wird nicht dadurch betroffen, daß die Rüstungsdynamik angehal-

ten, der Rüstungsaufwand verringert wird. Die erste Stufe des Entspannungsprozesses, die Verminderung der aufgesetzten Spannung, verlangt nur marginale innenpolitische Konsequenzen. Die Beseitigung der größten Gefahr ist — sozusagen — gesellschaftlich folgenlos. Jede Entspannungsstrategie muß sich daher zunächst auf diese, mit der Struktur des Konfliktes nicht verbundene aufgesetzte Spannung konzentrieren.

Erst beim zweiten Schritt, der Verringerung der mit dem Konflikt in dem Sachgebiet Sicherheit einhergehenden Spannung, sind Korrekturen in der Einfluß- und Machtverteilung zwischen dem politischen System und der Gesellschaft nicht zu vermeiden. Die Beziehung zwischen beiden wurde im Laufe der Zeit dadurch unverändert, daß sich die Gesellschaften zunehmend auf den Konflikt im Sicherheitsbereich einstellten. Dementsprechend wurde der Verteidigungssektor ausgebaut, verschoben sich die Einfluß- und Machtpositionen zugunsten derjenigen, die diese Verteidigungsleistungen zu erbringen hatten.

Ein besonders gutes Anschauungsbeispiel für die dadurch ausgelösten Veränderungen im Regierungsapparat sowie in der Beziehung zwischen Regierung und Gesellschaft bieten die Vereinigten Staaten. Vor 1939 spielten die Streitkräfte eine ganz untergeordnete, die Bundesbehörden und der Präsident eine nicht besonders wichtige Rolle. Der Freiheitsraum des einzelnen war entsprechend groß, die Eingriffsmöglichkeiten und die Verfügungspotentiale der Regierung waren klein. Diese gesellschaftlich-politische Formation, typisch für die bürgerliche Gesellschaft, wurde durch den Zweiten Weltkrieg und dann permanent durch den Ost-West-Konflikt verändert. Militärs und zivile Sicherheitsmanager rückten in das Zentrum der Entscheidungsprozesse, symbolisiert durch den 1947 gegründeten Nationalen Sicherheitsrat, in dessen Zusammensetzung und Aufgabenstellung die Abwehr bewaffneter Angriffe von außen die Hauptrolle spielte. Mit dem Hinweis auf diese Gefährdungen von außen, die sich im Korea-, vor allem im Vietnam-Konflikt veranschaulichten, stieg der Präsident zu jener „imperialen“ Figur auf, wie sie von den Präsidenten Johnson und Nixon dargestellt und ausgenutzt wurde. Die Bedeutung des Watergate-Skandals liegt darin, daß sich in ihm zeigte, wie sehr die Präsidenten ihre in der Auseinandersetzung mit der Außenwelt gewonnene Machtfülle auch nach innen wandten. Zusammen mit der Regulierungsbereitschaft einer fast ins Unermeßliche

¹⁴) Dazu R. Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton (N. J.) 1976.

gewachsenen Bürokratie zeigten sich in den Vereinigten Staaten die klassischen Elemente des europäischen Obrigkeitsstaates, des Gegenteils der bürgerlich-liberalen Demokratie. Präsident Nixon wurde gestürzt, Watergate bereinigt, die Kriegsvollmachten des Präsidenten beschnitten. Eine grundlegende Korrektur der veränderten Struktur des amerikanischen Regierungssystems jedoch wurde nicht eingeleitet. Die Verfügungsmöglichkeiten der Bürokratie wurden ebenso belassen wie ihre Ausrichtung auf den Krieg als der primären Erscheinungsform internationaler Konflikte. Würde der Ost-West-Konflikt substantiell verändert, so wäre eine Rückbildung dieser Formation, eine Rückkehr zu den traditionellen Macht- und Einflußfiguren einer bürgerlichen Gesellschaft unvermeidlich.

In ganz besonderem Maße gilt dies für die Sowjetunion. Sie hat in ihrem bolschewistischen System die autoritären Herrschaftsstrukturen des Zarismus nicht vermindert, eher noch vermehrt. Bei dem wachsenden Autonomiestreben und Konsumbedarf ihrer Bevölkerung kann diese Macht- und Einflußverteilung nur aufrechterhalten werden, solange sie mit einer äußeren Gefahr legitimiert und durchgesetzt werden kann. Eine Verminderung der aufgesetzten Spannung würde das nicht grundsätzlich ändern, wohl aber eine Verringerung des substantiellen Sicherheitskonfliktes. In dem Maße, in dem das sowjetische Herrschaftssystem von der Erhaltung eines bestimmten, hohen Spannungsgrades mit dem Westen abhängig ist, wird der Abbau dieser Spannung sicherlich Schwierigkeiten machen.

Mit erheblichen qualitativen Unterschieden sind von dem Problem alle Gesellschaften des Ost-West-Konfliktes betroffen, insofern sie sich über mehr als dreißig Jahre auf ihn eingestellt, ihre Verteilungssysteme danach eingerichtet haben. Wird in einem weiteren und noch schwierigeren Schritt die Positionsdifferenz zwischen Ost und West substantiell vermindert, so ist eine Re-Formierung der Beziehungen zwischen den Gesellschaften und ihren politischen Systemen unvermeidlich. Sie ist bei Gesellschaften, deren politische Systeme über ebensoviel legitimitätsgestützten Konsens wie über Anpassungsfähigkeiten verfügen, zwar nicht mühelos, aber folgenlos zu vollziehen. Ursprung und Qualität der politischen Systeme dieser Gesellschaften sind funktional; sie antworten auf mittel- und langfristige Anforderungen der Gesellschaft. Verändern sie sich, weil sich beispielsweise das Sicherheitsproblem verändert, wandelt sich

auch die Funktionsverteilung innerhalb der politischen Systeme. Der Wandel tritt um so schneller ein, je geringer der Grad von Herrschaft in den Beziehungen zwischen dem politischen System und der Gesellschaft sich entwickelt hatte, je demokratischer, je legitimer die Beziehung ist.

Da in der konkreten politischen Wirklichkeit zwischen politischem System und Gesellschaft keine Herrschaftsfreiheit anzutreffen ist, sondern nur verschiedene hohe Grade von Herrschaft, werden alle Gesellschaften des Ost-West-Konfliktes Anpassungsprobleme aufweisen. Sie lassen sich abschwächen in dem Maße, in dem, wie erwähnt, die Perzeption des Konfliktes wieder erweitert wird. Treten sämtliche und unverändert erhaltene Dimensionen des Ost-West-Konfliktes in das Bewußtsein, so wird nicht die Beziehung zwischen Gesellschaft und politischem System als Ganzes verändert, sondern nur der auf die Sicherheitsgewährleistung gerichtete Teil vermindert. Der Aufbau der Beziehung bleibt erhalten, sie wird sogar durch die Betonung der anderen Konfliktdimensionen bestätigt. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Beziehung zwischen dem politischen System und der Gesellschaft insgesamt, die herrschaftliche Struktur also, funktional angemessen und dementsprechend legitim gewesen, durch die Entwicklung des Ost-West-Konfliktes lediglich verzerrt worden war. Ist die prinzipielle Legitimität nicht gegeben, wurde Legitimität lediglich instrumentell durch die Betonung des Konfliktes reklamiert und mit repressiver Gewalt durchgesetzt, dann werden solche Systeme durch die zweite Phase der Entspannung zweifellos destabilisiert.

Im Sinne einer entwickelten Friedensstrategie ist dies erwünscht und richtig. Friede bezieht sich eben nicht nur auf die Beziehung zwischen den Staaten und beschränkt sich nicht auf die Verringerung und Vermeidung der militärischen Gewaltanwendung zwischen ihnen. Er ist stets auch auf die Vermehrung der sozialen Gerechtigkeit und den Abbau der Gewalt in den Gesellschaften gerichtet¹⁵⁾, muß sich freilich als Strategie seinerseits gewaltfrei und nicht interventionistisch verstehen. Sind diese Voraussetzungen gegeben, so muß die Konsequenz einer so angelegten Entspannungsstrategie, nämlich die perspektivische Destabilisierung repressiver und illegitimer

¹⁵⁾ Vgl. V. Zsifkovits, Der Friede als Wert. Zur Wertproblematik der Friedensforschung, München 1973.

Regime, begrüßt werden. Dies gilt auch partiell: Beziehungssegmente zwischen politischem System und Gesellschaft, die die aus dem Sicherheitskonflikt im Ost-West-Bereich resultierende Spannung zu Repression und einseitiger Nutzenverteilung ausnützen, werden — und müssen — im Zuge der Entspannung verschwinden.

Umgekehrt wird diejenige Beziehung zwischen Gesellschaft und politischem System, die einen hohen Legitimitätsgehalt besitzt, durch den Abbau zusätzlicher und die Betonung originärer Konflikte noch verstärkt. Die Wiedererweiterung der Konfliktperzeption auf alle Dimensionen des Ost-West-Konfliktes bewirkt ferner bei Entscheidungsträgern mit hohem Legitimitätsprofil, daß sich die Sorge vor einem Macht- und Einflußverlust verringert. Dies ist zwar ein untergeordneter, taktischer Aspekt; er hat aber für die Einleitung einer realisierbaren Entspannungsstrategie sehr große Bedeutung. Er sichert dem Entscheidungsträger, der die Entspannungspolitik schließlich ausführen und durchsetzen muß, die Beibehaltung seiner Entscheidungsposition. Damit dürften im Westen manche Barrieren entfallen, die einer Entspannungspolitik bis heute im Wege stehen. Im Bereich der sozialistischen Staaten sind die Chancen einer solchen Entwicklung freilich skeptischer zu beurteilen.

Diese Wiedererweiterung der Konfliktperzeption ist vor allem sachlich geboten. Der Ost-West-Konflikt ist durch seine Militarisierung deformiert, seine Perzeption ist verzerrt worden. Interessanterweise dürfte der Westen von dieser Fehlentwicklung stärker betroffen sein als der Osten. Die kommunistische Ideologie bewahrt wenigstens eine Erinnerung an die Bedeutung gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Konfliktfaktoren, wenngleich diese Erinnerung durch die Herrschaftsinteressen der kommunistischen Eliten neutralisiert wird, jedenfalls innerhalb des sogenannten real existierenden Sozialismus. Für den sekundären Konflikt um die Machtverteilung in der Welt leistet die Erinnerung aber

gute Dienste, verweist sie die Sowjetunion von selbst auf die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Ursachen der dort liegenden Konflikte.

Der bürgerliche Liberalismus, dessen Theoretiker diese Zusammenhänge eigentlich entdeckt und analysiert haben, vergift sie leichter, weil er nicht durch eine geschlossene Ideologie an sie erinnert wird. Bis 1948/49 war man sich im Westen darüber auch im klaren; dieses Bewußtsein und die es tragende gesellschaftlich-politische Ordnung gilt es wiederherzustellen, allerdings — und das muß erneut betont werden — erst im zweiten Schritt der Entspannungsstrategie. Die Rückbildung eines Konfliktes nimmt nicht weniger Zeit in Anspruch als sein Aufbau. Zunächst geht es um die Minderung und Auflösung der aufgesetzten Spannung und des abgeleiteten Konfliktes der Rüstungsdynamik.

Diese Aufgabe ist schon schwer genug. Denn sie läßt sich nicht einseitig lösen, nicht seitens eines Staates allein. Entspannung läßt sich nur für das Konfliktsystem als Ganzes durchsetzen; entweder wandeln sich alle Konfliktpartner entsprechend oder keiner. Ebenso wie der Konflikt das internationale System insgesamt gewandelt, alle teilnehmenden Staaten betroffen hat, kann Entspannung nur als Systemwandel vonstatten gehen.

Allerdings bedarf es dazu des Anstoßes von einer Seite. Eine Gesellschaft muß den Anfang damit machen, den Systemwandel einzuleiten und durchzusetzen. Sie muß Entspannung als Systemsteuerung betreiben. Das ist nicht einfach, schafft vielmehr erhebliche strategische Probleme. Ihrer Darstellung vorangeschickt werden muß jedoch eine Erörterung der unerläßlichen Vorbedingung einer solchen Strategie: der Entwicklung eines neuen Konfliktverständnisses. Eine Entspannungsstrategie als Systemwandel kann nur eine Regierung einleiten, die ein hohes Legitimitätsprofil besitzt und es sich deshalb leisten kann, das erforderliche neue Konfliktverständnis zu praktizieren.

IV. Das entwickelte Konfliktverständnis

Wer den Ost-West-Konflikt in diesem Sinne als historisch gewachsene, vermittelte und komplexe Beziehungsstruktur begreift, kann sich in ihr nicht mehr in einfacher Weise verhalten. Selbst wer davon ausgeht, daß der ori-

ginäre Konflikt durch die aggressive Ideologie des Kommunismus in einer historischen Synthese mit den Großmacht Tendenzen des russischen Reiches entstanden ist, kann nicht übersehen, daß diese Beziehung längst überwölbt

worden ist durch andere, anders zusammengesetzte Konflikte. Es ist nicht mehr angängig, die Palette sämtlicher Konfliktbeziehungen mit nur einer Farbe anzumischen, überall sowjetische Aggressionen und westliche Verteidigungen zu zeichnen.

Aber auch dort, wo dieses Bild am ehesten noch zutreffen dürfte, bei dem originären Konflikt zwischen Kommunismus und Liberalismus, muß die Frage aufgeworfen werden, ob es den Grund und den Verlauf des Konfliktes angemessen wiedergibt. Sie wäre nur zu bejahen im Rahmen eines deterministischen Geschichtsverständnisses. Nur wenn man die Dialektik als ein mechanisches Bewegungsprinzip der Geschichte versteht, wird die liberale Gesellschaftsordnung unweigerlich von der kommunistischen so herausgefordert, wie seinerzeit die feudale von der liberalen. Hier sind aber Zweifel angebracht, und zwar gleich doppelt. Der Liberalismus hatte den Feudalismus überwinden können, weil dieser funktionslos, jener produktiv geworden war. Vom Kommunismus muß das Gegenteil gesagt werden; wenn es eine neue produktive Klasse gibt, dann am ehesten noch in der technischen Intelligenz, nicht im Proletariat¹⁵⁾. Vor allem aber muß bezweifelt werden, daß sozialer Wandel stets mit Gewaltanwendung im internationalen System einhergeht. Er kann — muß vielleicht — sich als innergesellschaftliche Revolution vollziehen. Sie legitimiert jedoch niemals die Gewaltanwendung nach außen. Tritt sie auf, so wird sie nicht durch den sozialen Wandel oder dessen Verweigerung begründet, sondern durch Macht. Das war beim Frankreich Napoleons nicht anders als bei der Heiligen Allianz Metternichs, bei der Breschnew-Doktrin ebenso wie bei der Trumans. Wo immer im internationalen System Gewalt angewendet wird, ist sie ein untrüglicher Indikator dafür, daß ein Machtinteresse vorliegt. Dieser Zusammenhang bleibt manchen Akteuren verborgen, weil sie dem Ziel-Mittel-Paradox erliegen: Überzeugt von der Gerechtigkeit und der Legitimität ihrer Sache, sind sie bereit, zu deren Gunsten im internationalen System Gewalt anzuwenden. Unkenntnis erzeugt aber noch keine Unschuld. Der Einsatz des Mittels Gewalt im internationalen System stellt die äußerste Ungerechtigkeit dar, weil er die Grundlage jeder Gerechtigkeit desavouiert: die Erhaltung der menschlichen Existenz. Von daher stellt sich allgemein die Frage, ob ein entwickeltes Konfliktverständnis sich nicht in

allererster Linie neu zu dem Phänomen zu verhalten hätte, daß den internationalen Konflikten durchweg zugrunde liegt: zur Macht.

Inhalt und Bedeutung des Begriffs der Macht sind bis heute weitgehend ungeklärt geblieben, vor allem im Bereich der Außenpolitik¹⁷⁾. Das gilt für die Wissenschaft, in der sich seit Morgenthau niemand mehr dieser Frage systematisch angenommen hat, und es gilt auch in der Politik, die zweifellos noch immer unter Macht versteht, was Max Weber beschrieben hat: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel, worauf diese Chance beruht.“¹⁸⁾ Die offensive, ja aggressive Komponente, die dieser Machtbegriff vor allem in der Außenpolitik widerspiegelt, scheint bisher nicht weiter aufgefallen zu sein. Morgenthau hat sie reflektiert und akzeptiert, wenn er unter internationaler Politik einen „Kampf um die Macht“ und unter ihr „die Herrschaft von Menschen über das Denken und Handeln anderer Menschen“ versteht¹⁹⁾. Die politischen Konzepte der Gegenwart, wenn sie sich überhaupt mit dem Phänomen der Macht beschäftigen, sind nicht darüber hinausgelangt. Wird nicht das Prozeßmuster des Ost-West-Konfliktes maßgeblich durch den Versuch beider Seiten bestimmt, „den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen“, ihn also der jeweils anderen Seite zu oktroyieren? Die Rationalität dieses Verhaltens wäre dann praktisch die gleiche wie die des europäischen Mächtekonzerts des 19. Jahrhunderts, in dem jeder „den anderen durch physische Gewalt zur Erfüllung seines Willens zu zwingen“ sucht²⁰⁾. Charakteristisch dafür ist die These des amerikanischen Außenministers Haig: „Die Sowjetunion fühlte sich nicht gezwungen, größeren (Rüstungs-) Begrenzungen und angemessenen Kontrollen zuzustimmen, teilweise weil die Vereinigten Staaten nicht die notwendigen Schritte unter-

¹⁷⁾ Die beste Analyse stammt, aus struktur-funktionaler Sicht, von Niklas Luhmann, *Macht*, Stuttgart 1975. Im übrigen: St. Hradil, *Die Erforschung der Macht*, Stuttgart 1980; K. Lenk, *Macht, Herrschaft, Gewalt. Differenzierungen der politischen Soziologie*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 24/81, 13. Juni 1981, S. 13ff.; A. Görlitz, *Politikwissenschaftliche Theorien*, Stuttgart 1980, S. 80ff.

¹⁸⁾ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Studienausgabe, Neuwied 1964, S. 28, und, schärfer noch, S. 520, 542.

¹⁹⁾ H. J. Morgenthau, *Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik*, Gütersloh 1963, S. 69—71.

²⁰⁾ C. von Clausewitz, *Vom Kriege*, Pfaffenhofen 1969², S. 29.

¹⁵⁾ Vgl. D. Bell, *Die nachindustrielle Gesellschaft*, Frankfurt 1975.

nahmen, um die strategischen und konventionellen Streitkräfte aufrechtzuerhalten.“²¹⁾ Im Klartext: Die Sowjetunion muß durch die militärische Stärke des Westens zur Rüstungskontrolle und Abrüstung gezwungen werden. Stellungnahmen dieser Art finden sich auf allen Seiten des Ost-West-Konflikts. Er ist ein Machtkonflikt klassischer Art, und zwar nicht nur im Bereich des sekundären, sondern vor allem auch in dem des abgeleiteten Konflikts. Jede Seite versucht, die andere durch Macht, und zwar in Form von Gewaltandrohung, zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen.

Dieser Befund interessiert hier nicht so sehr für die Seite der Sowjetunion, weil er dort zu erwarten war. Die Sowjetunion ist ihrer sozio-ökonomischen Struktur und ihrem Selbstverständnis nach noch immer ein klassischer autoritärer Nationalstaat. Konzeptuelle Innovationen sind von ihr in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Im Westen hingegen sind sie möglich und notwendig. Die Interdependenz hat das Monopol der staatlichen Akteure aufgelöst, die Relevanz gesellschaftlicher Akteure erhöht. Sie hat damit die Basis geschaffen für die Einlösung der liberalen Werte: Pluralismus, Freiheit, Gewaltabbau. Der Westen ist prädestiniert dafür, ein neues, entwickeltes Konfliktverständnis zu konzipieren.

Für eine Außenpolitik des Westens, die „den eigenen Willen auch gegen Widerstreben“ durchsetzt, gibt es heute weder eine Berechtigung noch eine Begründung. Seinem Selbstverständnis, seinem Legitimitätskonzept nach ist der Westen weder aggressiv noch offensiv. Er ist vielmehr defensiv. Er möchte nicht fremdem Willen unterliegen, verzichtet aber seinerseits darauf, den eigenen überall durchzusetzen. Es gibt dafür auch keinerlei sachlichen Anlaß. Der Westen ist an einer Weltherrschaft weder interessiert noch politisch, wirtschaftlich oder sozial auf sie angewiesen. Er will auf allen drei Gebieten seinen Besitzstand wahren. Das ist verständlich und nicht offensiv. Er könnte sich einem ganz anderen Machtbegriff verschreiben, nämlich dem, sich nicht anpassen zu müssen. Nicht-Anpassung wird hier im konventionell-sprachlichen Sinne gebraucht als eine Fähigkeit, äußerem Druck nicht nachgeben zu müssen.

Der Begriff der Nicht-Anpassung im internationalen Bereich ist von Karl Deutsch eingeführt worden im Rahmen seiner kommunika-

tionstheoretischen Analyse der internationalen Beziehungen. Deutsch hat dort Macht beschrieben als Fähigkeit, nicht lernen zu müssen, sich nicht anpassen zu brauchen²²⁾. Kybernetisch ist das ein pathologischer Befund, weil ein lernunwilliges, anpassungsunfähiges System sich selbst zerstört. Nicht-Anpassung in dem hier verwendeten Sinn hat eine positive Bedeutung, schließt interne Lernprozesse geradezu ein. Nicht-Anpassung heißt, darauf zu verzichten, der Umwelt den eigenen Willen aufzuzwingen und sich statt dessen darauf zu beschränken, seinerseits nicht durch fremden Willen gezwungen zu werden. Dem traditionellen Machtbegriff wird damit die offensive, aggressive Komponente genommen, aber er behält die defensive. Die Konsequenzen, die sich daraus für die Konzeptualisierung und Praxis der Außenpolitik ergeben, können hier nur angedeutet werden. Das Feld ist neu und muß erst im Detail erarbeitet werden.

Vermutlich wären die erforderlichen Änderungen nur marginal, aber die Folgerungen wären enorm. Der Verteidigungsaufwand beispielsweise bliebe zunächst unangetastet, er bekäme jedoch eine ganz andere Funktion. Gegenwärtig dient er dazu, die Sowjetunion zu einem bestimmten Handeln oder Nicht-Handeln zu zwingen, ihr einige Optionen zu nehmen, andere nicht zu eröffnen. Für ein solches Konflikt- und Machtverständnis sind Entspannung und Abrüstung dysfunktional, jedenfalls uninteressant. Aus diesem Blickwinkel wird verständlich, warum die Rüstungskontrolle- und Abrüstungsverhandlungen bisher keinen Erfolg haben konnten: Sie waren nicht darauf gerichtet. Sie waren vielmehr Teil der Machtanwendung, die dazu bestimmt war, den eigenen Willen gegenüber dem Gegner durchzusetzen. Da die gleiche Intention, gegebenenfalls sogar noch stärker, auf der anderen Seite vorherrscht und sie anleitete, nimmt das Schicksal der Rüstungskontrolle und das Prozeßmuster des Konfliktes insgesamt nicht Wunder.

Das Ziel, sich nicht anpassen zu müssen, ist in diesem Punkt sehr viel flexibler. Es verzichtet darauf, den eigenen Willen mit Gewalt durchzusetzen. Es beschränkt sich darauf, Bedingungen zu erzeugen, die die Gesellschaft und die Interessen des Westens unangetastet lassen. Dazu ist die Entspannung, ist die Rüstungskontrolle und Rüstungsverminderung nicht nur im Stande, dazu ist sie sogar besonders ge-

²¹⁾ Der amerikanische Außenminister A. Haig: Arms Control for the Eighties: An American Policy, in: Wireless Bulletin 131, 15. 7. 1981, S. 2.

²²⁾ K. W. Deutsch, Politische Kybernetik, Freiburg 1970.

eignet. Der Westen ist nicht primär auf die militärische Gewalt angewiesen, wenn er die Anpassung vermeiden will. Seine ideologische, ökonomische und soziale Stärke ist derart, daß die Nicht-Anpassung von vornherein gegeben ist. Da er andererseits darauf verzichtete, die Sowjetunion zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen, könnte er sehr viel flexibler mit der Auswahl der Methoden umgehen, die ihn in Stand setzen, sich nicht anpassen zu müssen.

Der Verzicht auf die offensive Macht — um das ganz klar zu machen — ist kein Verzicht darauf, die Identität des Westens zu bewahren und eine mögliche Offensive der Sowjetunion abzuwehren. Ganz im Gegenteil: Es geht lediglich darum, mit dem Hinweis auf jenen veralteten Machtbegriff sowohl das verengte Konfliktverständnis wieder zu erweitern als auch vor allem die Palette der Möglichkeiten, den Konflikt zu entspannen, also die Nicht-Anpassung zu verbessern, erheblich zu erweitern. Um das Extrem zum Beispiel zu machen: Angenommen, die Sowjetunion und der Westen würden bis zum Punkt Null abrüsten, so würde zwar der Westen nicht mehr in der Lage sein, der Sowjetunion gegen ihren Willen den seinen gewaltsam aufzuzwingen. Er wäre andererseits aber sehr wohl in der Lage, sich nicht anpassen zu müssen, brauchte gegenüber der Sowjetunion nicht nachzugeben. Die gleiche Situation träte auch schon bei einem realistisch anzunehmenden Grad von Abrüstung ein, praktisch auf jedem Niveau kontrollierter und reduzierter Rüstung. Man könnte sogar argumentieren, daß im Zustand der Hochrüstung der von der Sowjetunion ausgehende Anpassungsdruck im Westen stark spürbar ist, nämlich in Gestalt steigender Rüstungsausgaben und dem damit einhergehenden Verzicht auf eine andere Verwendung dieses Teils des Volkseinkommens. Diese Einschränkung würde aufgehoben, säne der Grad der Rüstung. Herrschaftsgrade könnten zurückgenommen, Autonomisierungsprozesse intensiviert werden, der Lebensstandard könnte steigen.

Die zentrale Schwäche des herkömmlichen Machtbegriffs liegt darin, daß er nur eine Form der Beeinflussung für wirksam hält: die der Erzwungung durch Gewaltanwendung oder Androhung. Enge und Antiquiertheit dieses Ansatzes sind in anderen gesellschaftlichen Beziehungen längst aufgegeben worden. Die moderne Pädagogik arbeitet mit positiven Sanktionen, der moderne Strafvollzug versteht sich als Therapie und Resozialisierung,

nicht als Abschreckung. Auch die demokratische Herrschaft schlägt andere Wege ein, hält den legalen Zwang im Hintergrund und versucht statt dessen zu überzeugen, zu gewinnen, zu werben.

Nur die Außenpolitik hat kaum Fortschritte aufzuweisen, weil sie allein auf den Zwang der offensiven Machtausübung angewiesen zu sein scheint. Damit blockiert sie sich selbst. Zwar ist auch für eine Politik der Nicht-Anpassung militärische Stärke erforderlich. Aber sie ist nicht auf Überlegenheit angewiesen, sondern mit Parität zufrieden und kann deren Niveau beliebig senken. Die Selbstblockade wird in dem Moment beseitigt, in dem Macht statt offensiv defensiv verstanden wird. Der Verzicht darauf, den Gegner gewaltsam zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen (bei Bewahrung der Fähigkeit, selbst nicht gezwungen werden zu können), öffnet die Fülle der Steuerungs- und Beeinflussungsmöglichkeiten, die einer Politik der Nicht-Anpassung zur Verfügung stehen.

Der Wechsel von der offensiven Macht zu der der Nicht-Anpassung würde dem Westen nicht nur zahlreiche Vorteile bescheren. Er würde ihm auch ein genaueres Konfliktverständnis ermöglichen. Das von Henry Kissinger inaugurierte und von seinen Nachfolgern rezipierte Konzept des „Linkage“ zwischen außenpolitischem Wohlverhalten der Sowjetunion und Rüstungskontrollvereinbarungen würde sich als das erweisen, was es ist: eine fromme Täuschung. Die Machtmittel des Westens reichen nicht mehr dazu aus, die Sowjetunion zu einem bestimmten Verhalten gegen ihren Willen zu zwingen. Wenn sie zum „self-containment“ nicht bereit ist, wird sie der Westen militärisch dazu nicht veranlassen können, und zwar auch nicht in der Dritten Welt. Die Sowjetunion ist nach Afrika eingedrungen, ohne einen Kanonenschuß abzugeben. Sie wird auch mit Kanonen dort nicht zu vertreiben sein. Hätte sich der Westen statt dessen von vornherein auf eine Politik der Nicht-Anpassung konzentriert, so wäre ihm Ausmaß und Natur des Aufwandes klar geworden, den er in der Dritten Welt leisten muß, um sich auch dort nicht anpassen zu müssen. Er hätte dann mit einer stärkeren kooperativen Politik gegenüber der Dritten Welt die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bedingungen gesetzt, die der Sowjetunion den Eintritt dort auf unabsehbare Zeit unmöglich gemacht haben würden.

Nicht-Anpassung hat also gar nichts zu tun mit Appeasement, mit Nachgeben, mit Ver-

zicht oder Verlust. Sie stellt lediglich die Konsequenz aus einem entwickelten Konfliktverständnis dar, das aus den Erfahrungen der Geschichte einerseits, aus der Existenz unvorstellbar zerstörerischer Machtmittel andererseits gelernt hat. Im Nuklearzeitalter ein Machtkonzept beizubehalten, das von europäischen Duodezfürsten entwickelt worden war, ist nicht nur ein gefährlicher Anachronismus, es ist auch ein schwerer politischer Fehler. Rechnet man die Entwicklung der letzten zwanzig Jahre hoch, so wird als Folge dieses veralteten Machtverständnisses des Westens die Sowjetunion in der Dritten Welt weitere Erfolge erzielen, denen der Westen hilflos gegenübersteht. Rechnet man dieses Verhalten in Mitteleuropa hoch, so ist Carl Friedrich von Weizsäcker häufig geäußelter These zuzustimmen, daß die Wahrscheinlichkeit eines Nuklearkrieges zunimmt. Wissenschaftliche Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen von Rüstungswettläufen²³⁾ und über das „Para-bellum-Syndrom“²⁴⁾ lassen keine anderen Schlüsse übrig.

Der Wechsel von der traditionellen Machtpolitik zu einer solchen der Nicht-Anpassung hätte also zahlreiche Vorteile. Er würde die Kluft zwischen dem Selbstverständnis des Westens und seiner Praxis beseitigen, er würde sein Konfliktverständnis erweitern und damit sein Konfliktverhalten verbessern, er würde die Kriegsgefahr in Mitteleuropa senken. Der Westen wäre nicht mehr darauf festgelegt, die Sowjetunion mit der Drohung militärischer Gewalt zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen und dabei nur begrenzte Erfolge zu haben. Er sähe statt dessen eine reiche Auswahl politischer Verfahren vor sich, mit denen die Sowjetunion bewogen, induziert oder sogar angereizt werden könnte, sich so zu verhalten, daß der Westen sich nicht anzupassen braucht. Die für die gegenwärtige Diskussion in Mitteleuropa aktuellste und wichtigste Folge bestünde darin, daß der Westen in der Rüstungsfrage eine andere, erfolgversprechendere Politik an den Tag legen könnte. Da er selbst auf die Instrumente militärischer Macht nicht mehr ausschließlich setzt, könnte er die Sowjetunion ständig und auf verschiedene Weise dazu anreizen, ihrerseits diese

Machtmittel abzuschwächen. Er könnte, in einem ersten Schritt, die Sowjetunion mit der Frage konfrontieren, aus welchen Gründen sie welchen Aufwand an Rüstung eigentlich braucht.

Diese Frage kann sich der Westen gegenwärtig selbst nicht vorlegen, weil er sie durch sein eigenes Verhalten bereits beantwortet. Die Sowjetunion rüstet, um sich in dem abgeleiteten Konflikt und auch im Sicherheitskonflikt gegen den Willen des Westens zu behaupten, ihn gegebenenfalls ihrerseits mit ihrem Willen überwinden zu können. Dies ist eine vollständige und plausible Erklärung. Sie ist wahrscheinlich sogar richtig angesichts des auf beiden Seiten vorherrschenden Konfliktverständnisses und der Konzentration auf die offensive Macht. Der Westen müßte es also nicht nur übernehmen, der Sowjetunion diese Frage zu stellen, er müßte auch die Bedingungen schaffen, unter denen in der Sowjetunion der Zusammenhang überhaupt problematisiert werden kann. Es spricht sehr viel dafür, daß das Konfliktverständnis der Sowjetunion spiegelbildlich dem des Westens gleicht, jedenfalls im abgeleiteten Konflikt. In Moskau gilt demzufolge das Rüstungsverhalten des Westens ausschließlich der Absicht, der Sowjetunion den westlichen Willen aufzuzwingen. In dieser Lage bleibt ihr nur eine Rüstung übrig, die ihrem Selbstverständnis defensiv erscheint.

Dieser Zirkel wechselseitiger Fehleinschätzung kann nur von einer Seite unterbrochen werden, nur vom Westen. Indem er das Ziel der Nicht-Anpassung an die Stelle der traditionellen Machtpolitik setzt, versetzt er sich einerseits zunächst einmal in die Lage, Entspannung, Rüstungskontrolle und — schließlich — Abrüstung als Mittel zu akzeptieren, die seine Nicht-Anpassung gewährleisten könnten. Von dieser veränderten Position aus ist der Westen konzeptuell zum ersten Mal in der Lage, der Sowjetunion Verhaltensvorschläge zu machen, die ihr bisher monolithisches Aufrüstungsprogramm differenzieren, gegebenenfalls unterbrechen könnten. Moskau müßte sich dann Rechenschaft darüber ablegen, zu welchen Teilen sein eigenes Rüstungsverhalten sowjetische Machtansprüche instrumentieren, westliche militärische Stärke kompensieren und die Herrschaft der KPdSU in der Sowjetunion wie im gesamten sozialistischen Bereich exekutieren soll. Bisher konnte die Sowjetunion einem solchen Test stets ausweichen, weil ihrem Rüstungsverhalten seitens des Westens nur eine Funktion, die der

²³⁾ M. D. Wallace, Arms Races and Escalation, Some New Evidence, in: Journal of Conflict Resolution, 23, 1, März 1979, S. 3 ff.; E. Weede, Arms Races and Escalation, Some Persisting Doubts, ebd., 24, 2, Juni 1980, S. 285 ff.

²⁴⁾ M. D. Wallace, Old Nails in New Coffins: The Para Bellum Hypothesis Revisited, in: Journal of Peace Research, 18, 1, 1981, S. 91 ff.

offensiven Macht, unterstellt worden war. Es ist denkbar, daß sie in der Tat nur diese eine Funktion besitzt. Dies müßte aber erst erwiesen, müßte in jedem Fall erst ausgelotet werden. Es wäre genauso denkbar, daß die beiden anderen Funktionen eine große, vielleicht sogar die größere Rolle dabei spielen.

Wie immer das Ergebnis eines solchen Tests ausfallen mag: zunächst muß er einmal durchgeführt werden, muß erprobt werden, welche Motive die sowjetische Rüstung veranlassen. Dies kann nicht auf dem Wege des Notenwechsels und des Meinungsaustausches in internationalen Konferenzen, sondern kann ausschließlich auf der Ebene praktischen Verhaltens festgestellt werden. Der Wechsel von der offensiven Macht zur Macht der Nicht-Anpassung setzte den Westen in den Stand, die Sowjetunion einem solchen Test zu unterziehen. Er könnte Moskau Verhaltensangebote machen und aus der sowjetischen Reaktion darauf verlässliche Informationen gewinnen.

Ein solches Verfahren wäre bereits kurzfristig doppelt vorteilhaft. Zum einen ließe sich verlässlich feststellen, aus welchen einzelnen Konfliktpositionen die sowjetische Westpolitik sich zusammensetzt, wie sich bei ihr originäre zu sekundären und abgeleiteten Konflikten und deren Spannungen verhalten, welche Funktionen die militärische Macht übernommen hat. Der Westen würde auf diese Weise endlich ein genaueres Bild der Sowjetunion erhalten, das er für die Weiterentwicklung einer differenzierten Politik gegenüber Moskau benutzen könnte. Die Politik der Nicht-Anpassung ließe sich erheblich verbessern, wenn der Anpassungsdruck, der von der Sowjetunion ausgeht, besser lokalisiert werden könnte. Das gilt auch für den nicht auszuschließenden, aber doch unwahrscheinlichen Fall, daß das gesamte Konfliktverhalten der Sowjetunion exklusiv auf offensive Machtpolitik, also auf die Durchsetzung des sowjetischen Willens gegenüber dem Westen ausgerichtet wäre.

Der zweite unmittelbare Vorteil besteht darin, daß eine solche experimentelle Analyse der Sowjetunion genauer erkennen ließe, welche gesellschaftlichen Gruppen an den einzelnen Konfliktbeziehungen mit dem Westen beteiligt sind. Die undifferenziert militärische Ansprache, die der Westen gegenwärtig der Sowjetunion entgegenbringt, läßt eine solche Analyse nicht zu, unterstellt immer eine Homogenität von Regierung, Partei und Bevölkerung. Sie dürfte kaum vorliegen. Vielmehr ist anzunehmen, daß die Konfliktbeziehungen

mit dem Westen von der Bevölkerung überhaupt nicht und von Regierung und Parteidiktatur in unterschiedlicher Weise getragen werden. Nicht nur, daß es auch in der Sowjetunion „Falken“ und „Tauben“ gibt. Vielmehr dürften die einzelnen Konfliktbereiche ihre jeweilige Klientel besitzen. Sie würden auf eine differenzierte Ansprache des Westens auch differenziert reagieren. Ideologie und Parteidiktatur schwächen die Unterschiede natürlich ab, sie treten nicht so deutlich hervor wie im Westen. Aber sie würden doch erkennbar und im Laufe einer solchen Entwicklung sicher auch stärker werden. Dementsprechend würden sich die Entscheidungen der Sowjetunion ändern, langsam zwar, aber unverkennbar.

Wenn der Westen seine Politik entsprechend den im entwickelten Konfliktverständnis erhaltenen Möglichkeiten änderte, würde er also nicht nur mehr über die interne Konstellation der politischen und gesellschaftlichen Kräfte in der Sowjetunion erfahren, er würde diese Konstellation auch beeinflussen. Damit kommt er dem Konzept des Systemwandels, wie es oben angedeutet wurde, schon sehr nahe. Wer die Spannung reduziert, statt des militärischen Instruments andere Mittel einsetzt, nimmt unweigerlich Einfluß auf die Konstellation der Entscheidungsträger beim Konfliktgegner. Diese Einflußnahme ist absolut nicht-interventionistisch²⁵⁾. Aber sie ist wirksam.

Aus diesen Zusammenhängen läßt sich eine Politik der Systemsteuerung ableiten. Sie ist selbstverständlich nicht einfach. Den Gegner anzureizen, statt ihn zu zwingen, ihm Offerten statt Drohungen zu übermitteln, ihn zu ermutigen, statt ihn zu ducken, gelegentlich ihn zu hofieren, anstatt ihn zu diskriminieren — das widerspricht jedenfalls scheinbar dem „gesunden Menschenverstand“. Es widerspricht auch der Tradition und der Konvention von auswärtiger Politik. Es widerspricht der natürlichen Reaktion, auf eine Herausforderung mit einer Herausforderung zu antworten. Dem Feind, der sichtbar und erklärtermaßen hochgerüstet und hochrüstend gegenübersteht, Kooperation anzubieten — und um so mehr, je feindseliger und aggressionsbereiter er sich zeigt —, all dies widersteht dem „common sense“.

Aber der Widerspruch ist nur vordergründig, nur scheinbar. Im Grunde handelt es sich um

²⁵⁾ Einzelheiten dazu bei E.-O. Czempiel, Schwerpunkte und Ziele der Friedensforschung, Mainz 1972, S. 38 ff.

eine hochentwickelte Rationalität. Wenn der Gegner so stark ist, daß er mit offensiver Macht nicht mehr bezwungen werden kann, muß nach anderen Einwirkungsmöglichkeiten gesucht werden. Andernfalls entsteht ein zweckloser Rüstungswettlauf, in dem ein Vorteil der einen Seite von der anderen in kurzer Zeit ausgeglichen und Unsicherheit lediglich auf höheren Niveaus produziert wird. Diese Lage ist im abgeleiteten Konflikt zwischen Ost und West zweifellos gegeben. Einen hochgerüsteten Gegner mit höherer Rüstung bezwingen zu wollen, bewirkt bei ihm nur Höchstrüstung.

Die Alternative kann nur in dem Versuch bestehen, ihn zu niedrigerer Rüstung zu bewegen, ihn zur Rüstungsminderung anzureizen, Zwang gegen Kooperationsofferten auszutauschen. Die Grundlage dafür bietet das differenzierte Verständnis des Konfliktes als eines komplexen Syndroms, in dem der abgeleitete Rüstungskonflikt nur eine, wenn auch eine sehr gefährliche Rolle spielt.

Dem aggressionsbereiten Gegner Kooperation anzubieten, ist das Gegenteil von Ap-

peasement. Die Strategie bedeutet nicht, ihn durch Nachgiebigkeit zu noch größerer Aggressivität zu verleiten, sondern in einer sinnvollen Kombination von Offerte und Sanktion die Möglichkeiten zu erkunden und zu schaffen, die gefährlichsten Teilkonflikte zu entspannen.

Darauf zielen das entwickelte Konfliktverständnis und die Politik der Nicht-Anpassung. Ihnen geht es nicht um Überlegenheit und Sieg über den Gegner, nicht um traditionelle, offensive Macht, sondern um eine Konfliktsteuerung, die die Nicht-Anpassung ermöglicht. Innerhalb dieser Orientierung erst gewinnen Rüstungskontrolle und Entspannung einen funktionalen Wert. Sie kollidieren nicht mehr, wie bisher, mit einer Strategie offensiver Macht, sondern werden zu den wichtigsten Instrumenten defensiver, auf Nicht-Anpassung gerichteter Macht. Sie bilden die Rationalität auswärtiger Politik im Nuklearzeitalter ab. Sie wird sich in der interdependenten Welt zunehmend der Notwendigkeit und der Möglichkeit bewußt, den geschichtsmächtigen Zyklus von Macht, Herrschaft und Krieg zu unterbrechen.

V. Die Strategie des Systemwandels

Ebenso wie das neue Konfliktverständnis, unterscheidet sich auch die neue Konfliktstrategie radikal vom Vorgänger. Sie setzt das Interesse an einer Verminderung des Wettrüstens um in ein funktional darauf gerichtetes Verhalten. Das war bisher nicht der Fall. Die Abrüstungs- bzw. Rüstungskontrollverhandlungen von 1945 bis 1980 wurden vielleicht auf beiden Seiten von gutem Willen getragen, keinesfalls aber richtig und erfolversprechend angelegt. Nur so läßt sich erklären, daß in den 35 Jahren das Niveau der gegenseitigen Rüstung sich massiv gehoben hat, daß stets neuere Generationen von Waffensystemen erfunden und disloziert wurden und die Rüstungsspirale sich weiterdrehte. Was immer die Anwälte der bisherigen Rüstungskontrollpolitik ins Feld führen können: Sie werden durch das vorfindbare und beweisbare Ergebnis des Rüstungswettlaufs widerlegt.

Dieser Befund ist gefährlich und sollte alarmieren. In der Vergangenheit haben Rüstungsverläufe dieser Art in 23 von 28 Fällen zum Kriege geführt²⁶⁾. Eine vorsichtiger Be-

rechnung stellt immer noch fest, daß 55 Prozent aller Rüstungswettläufe die bewaffnete Auseinandersetzung nach sich ziehen²⁷⁾. Dieses Ergebnis wird durch die Erfahrung, daß die wechselseitige Abschreckung in Mitteleuropa zweifellos zur Stabilisierung des Konfliktes beigetragen hat, nicht abgeschwächt. Abschreckung und Rüstungswettlauf müssen nicht identisch sein. Im Ost-West-Konflikt fallen sie erst seit dem Anfang der sechziger Jahre zusammen, als die Sowjetunion mit einem kontinuierlichen Aufrüstungsprogramm begann und die Vereinigten Staaten mit der Vermirung ihrer Raketen die Entwicklung neuer Waffengenerationen beschleunigten. Da SALT II nicht ratifiziert wurde, steht ein strategischer Rüstungswettlauf bevor; in Mitteleuropa droht ein taktischer, nachdem die Sowjetunion die SS-20 eingeführt und der Westen darauf mit dem Doppelbeschluß reagiert hat. Auf beiden Ebenen ist damit der abgeleitete Konflikt in eine neue und beschleunigte Phase des Rüstungswettlaufs eingetreten. Die Ratifizierung von SALT II hätte im strategi-

²⁶⁾ Wallace (Anm. 23), S. 15.

²⁷⁾ Weede (Anm. 23), S. 286.

schen Bereich diese Entwicklung verlangsamt, aber nicht prinzipiell unterbrochen. Die bisherige Rüstungskontrollpolitik reicht in Ansatz und Praxis nicht aus.

Der Befund darf nicht überraschen. Überprüft man die Konzeptualisierung der bisherigen Rüstungskontrolle, so bleibt sie im Hinblick auf Anreiz und Motivation hinter den Antrieben zurück, die die Aufrüstung auf beiden Seiten fördern. Nimmt man als Motiv nur das Sicherheitsdilemma an, so entsteht der Anlaß zur Aufrüstung durch die perzipierte, antizipierte oder analysierte Vor-Rüstung der anderen Seite. Das Ziel der Sicherheit verlangt, den Gegner einzuholen, wenn möglich zu überholen. Darauf sind die Anforderungen der Gesellschaft gerichtet, und das politische System muß sie erfüllen. Im abgeleiteten Konflikt des Rüstungswettlaufs steht die Erlangung der Superiorität sogar obenan. Denn nur sie bietet die Möglichkeit, dem Gegner Optionen aufzuzwingen oder zu nehmen, ihn zu einer bestimmten Politik zu veranlassen. Die offensive Macht orientiert sich wenn nicht am Sieg, dann wenigstens an der klaren Überlegenheit.

Solchen kräftigen Antrieben hatte die Rüstungskontrolle bisherigen Stils nichts entgegensetzen. Sie erwies sich als hinderlich, bestenfalls als nutzlos. Natürlich: Hätte sie bewirken können, daß der Gegner Unterlegenheit auf einem niedrigeren Rüstungsniveau akzeptierte, hätte niemand etwas dagegen gehabt. Da ein solches Ergebnis jedoch von vornherein als unwahrscheinlich gelten konnte, wurde die Rüstungskontrolle auf einem Nebengleis abgestellt.

Ein neuer Anlauf muß daher prinzipiell anders angelegt sein. Er muß andere Ziele verfolgen — sie wurden oben besprochen. Er muß andere Verfahren anwenden und er muß — vor allem — gesellschaftliche Interessen für sich mobilisieren können, die schwächer sein werden als das Sicherheitsinteresse, aber mindestens genauso stark sein müssen wie die den abgeleiteten Konflikt tragenden offensiven Machtinteressen. Eine solche Strategie ist weder leicht zu finden noch leicht zu entwickeln.

Ein grundlegender Ansatz dazu wurde 1962 von dem amerikanischen Soziologen Osgood vorgelegt²⁸⁾, der ihn 1974 im Hinblick auf die MBFR-Problematik operationalisierte und er-

weiterte²⁹⁾. Von ihm „Graduated and Reciprocated Initiatives In Tension Reduction“ (GRIT) genannt, von Etzioni als Gradualismus bezeichnet³⁰⁾, versucht dieser Ansatz, den Aktions-Reaktions-Mechanismus, der der Aufrüstung zugrunde liegt, in umgekehrter Richtung für die Abrüstung zu benutzen. Vereinfacht dargestellt, verlangt GRIT, dem Gegner eine begrenzte Abrüstungs-offerte für eine bestimmte Zeit zu unterbreiten und sie selbst zu realisieren. Durch diese Vor-Abrüstung wird dem Gegner die Ernsthaftigkeit des Abrüstungsinteresses signalisiert, und zwar in der einzigen Art, die im internationalen System verlässlich informiert, durch praktisches Verhalten. Es wird erwartet, daß der Gegner darauf reagiert und seinerseits nach-abrüstet. Ist dies der Fall, kann die erste Seite mit einem weiteren Rück-Schritt vorangehen, der dann von der anderen Seite nachgeholt wird. Rüstung wird auf die gleiche Weise vermindert, wie sie aufgebaut wurde: wechselseitig. Angetrieben wird der Vorgang durch den Aktions-Reaktions-Mechanismus, diesmal nur mit Schubumkehr.

Die offerierende Seite geht dabei zweifellos ein gewisses Risiko ein, doch ist es dem Umfang wie der Zeit nach begrenzt³¹⁾. Gegen die Ausnutzung durch den Gegner wird die Offerte dadurch abgesichert, daß sie bei Nichtannahme nicht nur zurückgezogen, sondern durch vermehrte Rüstungsanstrengungen ersetzt wird. Der Gegner steht also in diesem Falle schlechter da als vorher. Darin liegt zweifellos ein weiteres Moment des Anreizes. Ist die Sanktion erfolgt, soll nach gewisser Zeit ein weiteres Angebot unterbreitet werden. Es ist so lange zu wiederholen, bis es vom Gegner akzeptiert und auf diese Weise der Abrüstungsprozeß eingeleitet wird.

Daß dieses Verfahren im Ansatz richtig ist, liegt auf der Hand. Seine Brauchbarkeit wurde bei Experimenten mit Gruppen und mit einzelnen nachgewiesen³²⁾. Neben Osgood hat auch Granberg das Verfahren an einem gedachten Szenario vorgeführt³³⁾. Die Attrakti-

²⁸⁾ Ders., GRIT for MBFR: A Proposal for Unfreezing Force-Level Postures in Europe, 1973, mimeo. Eine gekürzte Fassung ist abgedruckt in: Peace Research Reviews, VIII, 2, Februar 1979, S. 77 ff.

³⁰⁾ A. Etzioni, The Kennedy Experiment, in: The Western Political Quarterly, 20, 1967, S. 361 ff.

³¹⁾ Einzelheiten bei Osgood (Anm. 29).

³²⁾ S. Lindskold, M. G. Collins, Inducing Cooperation by Groups and Individuals: Applying Osgood's GRIT Strategy, in: Journal of Conflict Resolution, 22, 4, Dezember 1978, S. 689 ff.

³³⁾ D. Granberg, GRIT in the Final Quarter: Revers-

²⁹⁾ Charles Osgood: An Alternative to War or Surrender, Urbana, Ill., 1962.

vität dieses Ansatzes hat politische Gruppen in der Bundesrepublik dazu geführt, sich ihm zuzuwenden³⁴). GRIT ist damit nicht nur die einzige alternative Strategie, die zur Konfliktsteuerung zur Verfügung steht, sie ist vermutlich auch die brauchbarste.

Allerdings bedarf sie der Vorbedingung eines veränderten Konfliktverständnisses und mehrerer Modifikationen. Sie betreffen vor allem die Herausbildung und die Aktivierung eines Interesses. Aktion und Reaktion folgen ja nicht automatisch aufeinander, sondern nur dann, wenn sie von einem Interesse ausgelöst werden. In dem vom Sicherheitsdilemma bestrittenen Konfliktteil wird Rüstung dadurch ausgelöst, daß die Sicherheit durch die Existenz des anderen und seine Rüstung beeinträchtigt wird. Die Aufrüstung bewegt sich in Aktions-Reaktions-Prozessen, angetrieben durch das Interesse an der Sicherheit. Im abgeleiteten Konflikt motiviert das Ziel der Überlegenheit die Rüstungsdynamik.

Eine Umkehrungsstrategie kann daher nicht davon ausgehen, daß die einseitige Aktion der Rüstungsverminderung durch eine entsprechende Reaktion der anderen Seite beantwortet wird. Vielmehr muß ein Interesse gesucht und dingfest gemacht werden, das den Abrüstungsprozeß auf beiden Seiten in ähnlicher Weise in Gang setzt und hält wie das an Sicherheit und Überlegenheit der Aufrüstung. Ein solches Interesse darf nicht oder darf nur wenig schwächer sein als das an der Sicherheit. Andernfalls kann es mit diesem Primärziel nicht konkurrieren, wird ihm stets unterliegen. Darüber hinaus muß es ein Interesse sein, das nicht nur in westlichen Gesellschaften, sondern bei allen Konfliktpartnern vorhanden ist. Wie sieht dieses Interesse aus und wo kann es gefunden werden?

Die Antwort ist einfach: Es ist das Interesse an wirtschaftlicher Wohlfahrt. Es gehört zusammen mit dem Interesse an physischer Sicherheit zu den beiden Fundamentalbedürfnissen jeder Gesellschaft. Ebenso wie der einzelne zunächst an der Erhaltung seiner Existenz und dann an deren Entfaltung grundlegend interessiert ist, richten sich auch die Primärinteressen einer Gesellschaft darauf, nicht von außen gewaltsam zerstört zu werden und nicht zu verhungern, sondern statt dessen einen aus-

reichenden, möglichst einen steigenden Lebensstandard zur Entfaltung der Existenz ihrer Mitglieder zu verwirklichen. Das Ziel der Sicherheit hat dabei einen gewissen Vorrang, weil der Verlust der Existenz jeden anderen Wert unmöglich macht. Die Werte der wirtschaftlichen Wohlfahrt aber folgen dicht auf, werden nicht minder intensiv angestrebt als die der Sicherheit. Beide zählen zusammen mit der Herrschaft, bei der es um Freiheitswerte geht, zu den drei großen entscheidenden Sachbereichen, die den Gegenstand der Politik ausmachen.

Das Interesse an der wirtschaftlichen Wohlfahrt könnte zu einem wichtigen Antrieb einer modernen Entspannungsstrategie werden. Immerhin haben die NATO-Staaten in den siebziger Jahren rund 17 Prozent ihrer öffentlichen Ausgaben auf das Rüstungsbudget verwandt, bei den Vereinigten Staaten waren es am Ende des Vietnam-Krieges immerhin noch fast 30 Prozent; sie sollen es unter Präsident Reagan wieder werden. Die Staaten des Warschauer Paktes haben fast 50 Prozent für diesen Zweck aufgewendet. Es ist schwer zu ermessen, welchen Anteil daran der abgeleitete Konflikt und die für ihn erforderlichen Aufwendungen haben. Nur er ist ja das Objekt einer Entspannungsstrategie. Als sicher aber kann gelten, daß 10 bis 20 Prozent der Verteidigungsbudgets mühelos eingespart oder für andere, volkswirtschaftlich produktive Zwecke ausgegeben werden könnten. Wirtschaftspotentiale, die jetzt Rüstungsgüter produzieren müssen, könnten dem zivilen Bedarf zugute kommen. Die wirtschaftliche Wohlfahrt der am Ost-West-Konflikt beteiligten Gesellschaften könnte entsprechend steigen, soziale Probleme könnten gelöst oder doch abgeschwächt werden. Anstatt jedes Jahr die Rüstungsausgaben um 3 Prozent netto zu steigern, könnte die NATO (und könnte der Warschauer Pakt) die Rüstungsausgaben netto senken.

Um das hier liegende Interesse zu mobilisieren, bedarf es lediglich einer veränderten Information der Gesellschaft durch die Regierung. Bisher ist sie umgekehrt informiert und zugunsten höherer Rüstungsausgaben stärker belastet worden. Das entwickelte Konfliktverständnis und die ihm zuzuordnende neue Strategie würden es jetzt möglich machen, die Gesellschaften differenzierter zu unterrichten über unvermeidliche und vielleicht entbehrliche Rüstungsanstrengungen. Dadurch würden die Interessen freigesetzt, die zugunsten der möglichen Korrektur wirken und sie schließ-

ing the Arms Race Through Unilateral Initiatives, in: Bulletin of Peace Proposals, 9, 3, 1978, S. 210 ff.

³⁴) A. Bach, Rüstungskontrolle oder Abrüstung? Überlegungen zu einem neuen Konzept für Abrüstung, in: Die Neue Gesellschaft, 28, 5, Mai 1981, S. 423 ff.

lich auch durchsetzen. Sie können mit dem Interesse an der Sicherheit nicht kollidieren, weil dieses Interesse nicht berührt wird. Es geht lediglich um den abgeleiteten Konflikt und die ihm eigenen aufgesetzten Spannungen. Davon werden die Verteidigungsleistungen, die zum einen durch das Sicherheitsdilemma und zum anderen durch die originären Konfliktspannungen bedingt werden, praktisch nicht berührt. Nur der obere Teil der Rüstungsausgaben und deren Tendenz zu ständiger Eskalation wird betroffen. Er würde der Konkurrenz mit den Interessen an wirtschaftlicher Wohlfahrt ausgesetzt, könnte und sollte ihnen unterliegen.

Diese Korrektur kann um so eher eingeleitet und stimuliert werden, als sie die Sicherheit nicht nur nicht beschädigt, sondern sogar erhöht. Im Ost-West-Bereich hat Rüstung längst das Maß überschritten, das durch den Konflikt und seine originäre Spannung sowie durch das Sicherheitsdilemma bedingt wird. Die Rüstungsdynamik entstammt dem abgeleiteten Konflikt, der, wie erwähnt, besonders gefährlich ist. Die Fachleute der Rüstungskontrolle wissen, daß das Ziel der Sicherheit im Prinzip durchaus auch auf niedrigeren Rüstungsniveaus erreicht werden könnte, was lediglich durch den Rüstungswettlauf verhindert wird. Ihm unkontrolliert zu folgen, erhöht also keinesfalls die Sicherheit, gefährdet sie sogar. In einer zwar verständlichen, aber prinzipiell unnötigen Unterschätzung des Differenzierungsvermögens der öffentlichen Meinung wird der Gesellschaft dieser Zusammenhang nur nicht vermittelt. Sie wird in einer Weise informiert, die die Unterstützung dessen bezweckt, was die Regierung im Rüstungswettlauf tun zu müssen glaubt. Es ist nicht ausgeschlossen, daß einige Regierungen befürchten, daß eine genauere Information die Konfliktbereitschaft der öffentlichen Meinung zerstören, jedenfalls abschwächen und es damit unmöglich machen würde, den Ost-West-Konflikt weiterhin mit der notwendigen Intensität fortzuführen. Diese Sorge ist jedoch völlig unberechtigt. Einmal ist das Differenzierungsvermögen der Gesellschaft im Zweifelsfalle höher, als es von der Regierung angenommen wird. Zum anderen ist es ein wichtiger Bestandteil des neuen Konfliktverständnisses, die Perzeption des Konfliktes zu verbreitern und nicht nur den militärischen, sondern auch den politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ideologischen Differenzen Aufmerksamkeit zuzuwenden, die den Ost-West-Konflikt ausmachen. In einem solchen Verständnis wird das Konfliktprofil zugespitzt, keineswegs verkleinert.

Würde die Gesellschaft über den wahren Umfang des Ost-West-Konfliktes informiert, so würden dadurch gesellschaftliche Anforderungen nach einer Gewährleistung von Sicherheit ausgelöst, die exakt dem Sicherheitsproblem entsprechen. Die Gesellschaft würde begreifen, daß die einseitige Konzentration auf den militärischen Konflikt und dann auch auf dessen abgeleiteten Teil ihre Interessen an Sicherheit nicht fördert, sondern beschädigt. Sie würde dementsprechend rasch lernen, daß ihr Interesse an wirtschaftlicher Wohlfahrt in dem Bereich des abgeleiteten Konfliktes mit dem Interesse an Sicherheit nicht nur nicht kollidiert, sondern konform geht.

Freilich müßte sie darüber informiert werden. Die Gesellschaft ist darauf angewiesen, daß ihr die Regierung angemessene und verlässliche Analysen der politischen und militärischen Lage übermittelt. Das ist bisher in der traditionellen, dem offensiven Machtbegriff verhafteten Weise geschehen. Eine Korrektur muß selbstverständlich langsam, geradezu unmerklich vor sich gehen, damit die Gesellschaft nicht verunsichert wird. Wie die Diskussion um den Doppelbeschluß der NATO zeigt, ist die Lernbereitschaft der Gesellschaft jedoch beträchtlich, ist die Glaubwürdigkeit der sozial-liberalen Koalition entsprechend groß. Eine behutsame Umstellung der Interpretation von einem veralteten zu einem entwickelten Konfliktverständnis würde von der Gesellschaft zweifellos ohne weiteres akzeptiert werden. Es muß sogar, umgekehrt, damit gerechnet werden, daß eine Weiterführung der bisherigen, in bezug auf Rüstungskontrolle und Abrüstung erfolglosen Politik von der Gesellschaft nicht mehr hingenommen werden wird. Einerseits hat sie mit Recht Angst davor, daß ein möglicher „Betriebsunfall“ in dem spannungsgeladenen abgeleiteten Konflikt den Krieg auslösen könnte; andererseits ist sie zunehmend weniger bereit, für einen offenbar endlosen Rüstungswettlauf endlos mehr Belastungen hinzunehmen.

Die aus dem entwickelten Konfliktverständnis resultierende, auf Spannungsverminderung ausgerichtete Strategie würde also keinen Dissens bewirken, sondern gegebenenfalls einem möglichen Konsensverfall entgegenwirken. Desgleichen sind bei einer solchen Strategie keine Folgen für die Verteilung der Macht- und Einflußpositionen zu besorgen. Wie eingangs dargelegt, stellt der abgeleitete Konflikt eine zusätzliche Formation dar, deren Beseitigung den Aufbau der politischen Beziehungen in einer Gesellschaft und die Macht-

und Einflußverteilung nicht tangiert. Sie würde wahrscheinlich sogar eher stabilisiert werden dadurch, daß sie den Interessen der Gesellschaft an Sicherheit und wirtschaftlicher Wohlfahrt entgegenkommt. In ihnen jedenfalls kann ein kräftiger Motor für das entwickelte Konfliktverständnis und die daraus abzuleitende Konfliktstrategie vermutet werden.

Damit sind aber noch längst nicht alle Modifikationen erörtert worden, die für eine Implementierung von GRIT erforderlich sind. Entspannung, Rüstungskontrolle und Abrüstung können, wie erwähnt, nur als Systemwandel realisiert werden. Sie sind darauf angewiesen, daß die Interessen an Sicherheit und wirtschaftlicher Wohlfahrt bei allen Partnern des Konfliktes aktiv sind, gleichzeitig, oder doch fast gleichzeitig, in Richtung der Entspannung wirken. Man kann sich daher nicht darauf beschränken, diese Wirkung nur bei der eigenen Gesellschaft zu erzeugen; sie muß auch bei allen anderen, vor allem bei den gegnerischen Gesellschaften in Gang gesetzt werden. Hier liegt die eigentliche Schwierigkeit der Systemsteuerung. Die Möglichkeit, sie zu bewältigen, wurde oben bereits angedeutet. Sie beruht auf den Mechanismen der „gewinnfreien Werbung“³⁵⁾.

Der Aufschwung an Wohlfahrt und Wohlstand, der im Westen zunächst tendenziell, später real durch eine Verringerung der Verteidigungslasten entstünde, würde von selbst auf den Osten einwirken. Der Westen war sich schon immer dessen bewußt, daß er einen Schaufenstereffekt auf den Osten ausübt, dem dort die Regierungen Rechnung tragen mußten. Ihn weiterzuentwickeln, und zwar über die bessere Versorgung mit Konsumgütern hinaus zu einer Effizienzsteigerung des politischen Systems bei der Produktion von Werten und deren zunehmend gleichmäßiger Verteilung, würde den Qualitätsvorsprung der westlichen Systeme erneut deutlich in Erscheinung treten lassen. Wenn sich im Westen Wohlfahrt, Sicherheit und Freiheit erhöhen, muß der Osten, wenn auch langsam, nachziehen. Denn seine Gesellschaften haben genau die gleichen Interessen. Sie werden auf deren Verwirklichung gegenüber ihren Regierungen um so mehr drängen, je mehr die gradualistische Strategie des Westens die Möglichkeiten dazu eröffnet. Wenn dem Warschauer Pakt realistische Abrüstungsanfragen in gradualisti-

scher Form, also in der Kombination von Vorteil und Sanktion, angeboten werden und gleichzeitig im Westen demonstriert wird, welche Steigerungen von Wohlfahrt und Sicherheit davon zu erwarten sind, werden die Regierungen des Warschauer Paktes den entsprechenden Anforderungen ihrer Gesellschaften nachgeben müssen. Auf diese Weise wird auch im sozialistischen Bereich ein Interesse freigesetzt und aktiviert, das auf die Unterbrechung der Rüstungseskalation gerichtet ist. Damit ist der Anfang des Systemwandels gesetzt.

Freilich ist zu berücksichtigen, daß die autoritäre Struktur der sozialistischen Staaten den Wert gesellschaftlicher Anforderungen reduziert. Er wird aber nicht neutralisiert, wie die Entwicklung des Warschauer Paktes seit dem Ausgang der sechziger Jahre zeigt. Die Entspannung im Ost-West-Konflikt hat dort Prozesse freigesetzt, die durchaus als gesellschaftliche Korrekturen gelten können. Wenn auch reduziert und verlangsamt, wird der sozialistische Bereich der „gewinnfreien Werbung“ des Westens folgen und damit die Voraussetzungen zunehmend verbessern dafür, daß das System auf die Rüstungskontrolle und auf die Abrüstung hingesteuert werden kann.

Der Prozeß wird lange Zeit in Anspruch nehmen; er braucht sie auch. Denn im Gegensatz zum Westen muß im Osten angenommen werden, daß die Verminderung und der Abbau des abgeleiteten Konfliktes Konsequenzen für die Einfluß- und Machtverteilung innerhalb der sozialistischen Gesellschaft haben wird. Sie ist sehr viel stärker vom Spannungsgrad im internationalen System abhängig, als es im Westen der Fall ist. Polen zeigt in den Jahren 1980/82, daß die Korrekturerwartungen der Gesellschaften sich beim kleinsten Anlaß aktivieren und beträchtliche Folgen nach sich ziehen. Es kann nicht die Aufgabe des Westens sein, das Tempo solcher Veränderungen zu beeinflussen. Er sollte es aber nicht zusätzlich beschleunigen, um das System nicht zu destabilisieren.

Mit diesen Modifikationen stellt sich GRIT als einsatzfähige Strategie zur Systemsteuerung in Richtung auf Entspannung und Abrüstung dar. Sie ist eine realistische Alternative zum traditionellen Konfliktverhalten, das die Rüstungseskalation antreibt. Diese neue Strategie ist in der Lage, den abgeleiteten Konflikt und dessen aufgesetzte Spannung zu reduzieren, langsam aufzulösen. Nicht mehr und nicht weniger ist ihre Absicht. Sie wendet die Rüstungseskalation zurück, stellt eine Schubum-

³⁵⁾ Einzelheiten dazu bei Czempiel (Anm. 25), S. 95 ff.

kehr der Rüstungsdynamik dar. Tieferliegende Konfliktformationen wie das Sicherheitsdilemma und — vor allem — der originäre Konflikt werden von ihr nicht betroffen. Es ist denkbar, daß sie auch zu einer gewissen Verminderung des Sicherheitsdilemmas im Stande ist. Der Zeitpunkt, an dem darüber diskutiert werden kann, ist in sehr weiter Ferne. Die Probleme, die davon betroffen sein werden, sind vielfach größer und schwieriger als die, die von einer Korrektur des abgeleiteten Konflikts ausgelöst werden. Nur um sie, um diese Korrektur, geht es der hier vorgestellten Strategie. Sie wird Jahre, wenn nicht Jahrzehnte brauchen, um ihr Ziel zu erreichen. Komplexe Konfliktformationen verändern sich nur sehr langsam. Hinzu kommt, daß die Strategie viel Zeit brauchen wird, um akzeptiert und eingeleitet zu werden. Wenn sich die

Bundesregierung ihr verschreiben würde, müßte sie sie nicht nur gegenüber der deutschen Gesellschaft, sondern auch gegenüber den anderen NATO-Partnern, vor allem den Vereinigten Staaten, vertreten und durchsetzen. Der Systemwandel kann nicht von einem westlichen Staat aus, sondern kann nur vom Westen insgesamt eingeleitet werden.

Andererseits erfordert das entwickelte Konfliktverständnis nur marginale Verhaltenskorrekturen. In seinem Selbstverständnis hat sich der Westen schon immer so verhalten, wie es der hier vorgestellten entwickelten Strategie entspricht. Um die Praxis mit diesem Selbstverständnis in Übereinstimmung zu bringen, bedarf es nur eines kleinen Steuerausfalls. Die dadurch eingeleitete Kursänderung aber wird mit der Zeit sehr beträchtlich sein.

VI. Die neue Funktion des Doppelbeschlusses

Die praxeologischen Konsequenzen dieses neuen Konfliktverständnisses lassen sich am Beispiel des Doppelbeschlusses der NATO exemplarisch vorführen. Er versteht sich „als Beitrag zu einem stabileren militärischen Kräfteverhältnis zwischen Ost und West“, bezweckt „durch Rüstungskontrolle ein stabileres umfassendes Gleichgewicht bei geringeren Beständen an Nuklearwaffen auf beiden Seiten zu erzielen“³⁶). Er hat zum Ziel die „Vereinbarung von Begrenzungen für amerikanische und sowjetische landgestützte LRTNF-Raketen“ und fordert als Bemessungsgrundlage den „Grundsatz der Gleichheit zwischen beiden Seiten“³⁷). So gemäßigt diese Angebote klingen, so unzureichend sind sie selbst schon nach dem traditionellen Verhaltensstandard. Der Grundsatz der Gleichheit würde erfordern, daß die Vereinigten Staaten genauso viele LRTNF stationieren können wie die Sowjetunion. Deren Position würde sich dementsprechend verschlechtern, weil sie ihr bisheriges eurostrategisches Übergewicht einbüßen würde. Schon nach der alten Logik bliebe der Sowjetunion nichts anderes übrig, als durch vermehrte Rüstung den Nachteil wieder auszugleichen.

Im Rahmen des traditionellen Konfliktverständnisses kann in diesem Angebot nur die Kombination von Rüstungsbeschluß und Verhandlungsofferte als ausgesprochen progressiv bezeichnet werden. Eine solche Kombination hat es bisher nicht gegeben; der äußerste Fortschritt bestand darin, Rüstungsprodukte als „bargaining chips“ zu bezeichnen. Auch ist im NATO-Beschluß von Superiorität nicht die Rede, sondern von Gleichheit. Der Vorsprung der Sowjetunion soll ausgeglichen werden, und dazu möglichst noch auf einem niedrigeren Rüstungsniveau. Hier sind freilich Zweifel angebracht, weil es ein eurostrategisches Gleichgewicht bisher nicht gegeben hat; um Notwendigkeit und Ausmaß der Nachrüstung dreht sich die aktuelle Debatte. Die Kritiker des Nachrüstungsbeschlusses verlassen nicht das konventionelle Konfliktverständnis. Die vielen — sicher gutmeinenden — Gegner lassen mit ihren Vorschlägen zum Alleingang das Phänomen des Konfliktes gänzlich beiseite.

Trotz seiner unbestreitbaren Fortschrittlichkeit wird der Doppelbeschluß der NATO sein Ziel verfehlen, weil er so, wie er angelegt ist und verstanden wird, innerhalb der alten Verhaltenslogik verbleibt. Wer die Sowjetunion zum Abbau ihrer SS-20 und zum Verzicht auf die Entwicklung von SS-21 und SS-22 bewegen will, muß ihr dies zunächst als vorteilhaft, später als angemessen erscheinen lassen. Da die Sowjetunion ebenfalls, und zwar noch viel

³⁶) Zitat nach dem Abdruck in: Bundesministerium für Verteidigung (Hrsg.), Die nuklearen Mittelstreckenwaffen. Modernisierung und Rüstungskontrolle, Bonn o.J. (1980), S. 10.

³⁷) Ebd., S. 11.

stärker als der Westen, dem traditionellen Konfliktverständnis folgt, ist das NATO-Angebot unzureichend. Moskau hätte die SS-20 nicht disloziert, wenn ihr dies nicht als richtig und vorteilhaft erschienen wäre in einer Lage, in der der Westen nichts Vergleichbares vorzuweisen hatte. Der Doppelbeschluß verlangt von der Sowjetunion, dieses Kalkül einseitig, ohne Gegenleistung des Westens zu ändern. Was sollte Moskau dazu veranlassen? Ein Anreiz ist im Doppelbeschluß nicht enthalten, ein Druckmittel stellen die 572 Systeme aber auch nicht dar, zumal sie Moskau durch erhöhte Dislozierung der SS-20 bequem neutralisieren kann. Der Westen ist nicht mehr in der Lage, die Sowjetunion gegen ihren Willen zu einem Verhalten zu zwingen. Es reicht auch nicht aus, die Sowjetunion wegen ihrer unbegründeten Vor-Rüstung zu kritisieren. Es kommt darauf an, sie davon abzubringen.

Da der Westen nicht weiß, aus welchen Gründen die Sowjetunion aufrüstet, kann er ihr nicht einen Grund, nämlich Aggressivität und offensive Macht, unterstellen. Er muß vielmehr davon ausgehen, daß auch die Sowjetunion die vier Konflikte mitträgt, in die sich der Ost-West-Konflikt erweitert hat. Zumindest läßt es sich nicht ausschließen, läßt sich die Möglichkeit, die Sowjetunion durch eine differenzierte Ansprache im abgeleiteten Konflikt zu einem veränderten Verhalten zu bewegen, nicht von vornherein diskreditieren. Man muß diese Möglichkeit ausprobieren, weil nur sie die Aussicht auf Rüstungsminde- rung und Eskalationsstopp enthält. Man kann sie ausprobieren, weil das Risiko dabei gering ist.

Eine Politik, die auf die Verminderung der SS-20 gerichtet ist, müßte der Sowjetunion ein Angebot unterbreiten, das es ihr attraktiv erscheinen ließe, zunächst die Zahl der dislozierten LRTNF zu reduzieren, sodann die Weiterentwicklung der SS-20 ganz zurückzunehmen. Das ist sehr viel mehr als die sogenannte Null-Option, die interessanterweise schon als solche seitens der Bundesrepublik nicht für möglich gehalten wird. Im Rahmen der alten Logik ist das auch verständlich. Die neue Logik aber würde exakt dies erforderlich und möglich machen: zu versuchen, die Null-Option zu realisieren und sodann über sie hinauszukommen.

Es ist denkbar, daß die Sowjetunion auf solche Vorschläge nicht reagiert. Das muß einkalkuliert werden. Zunächst aber muß erst einmal ausprobiert werden, ob und wie sie darauf reagiert. Dazu bedarf es eines Vorschlags, der,

legt man die sowjetischen Maßstäbe an, in Moskau insofern für attraktiv gehalten werden könnte, als mit seiner Annahme die Sowjetunion mehr Vorteile erhalten würde als durch die Ablehnung. Wie ein solcher Vorschlag im einzelnen ausgestattet werden könnte, verdient eine längere und ausführliche Diskussion. Hier geht es nur um das Prinzip und um dessen Veranschaulichung. Ein westliches Angebot könnte, in diesem Sinne exemplarisch gesehen, darin bestehen, auf eine Nachrüstung zu verzichten, wenn und solange die Sowjetunion lediglich die SS-4 und SS-5 durch die SS-20 ersetzt. Das würde, berücksichtigt man die Ausstattung der SS-20 mit drei Sprengköpfen, bei einer Zahl von 450 SS-4 und SS-5 bedeuten, daß die Sowjetunion 150 SS-20 stationieren könnte, ohne daß der Westen darauf reagiert³⁸⁾.

Zweifelloos geht der Westen mit einem solchen Vorschlag ein Risiko ein, ebenso zweifellos ist es jedoch begrenzt. Es verändert nicht prinzipiell die Lage, in der sich Westeuropa stets und vor allem seit Anfang der siebziger Jahre befunden hat, als die Vereinigten Staaten zu Beginn der SALT-Verhandlungen ihr LRTNF-Potential aus Westeuropa abzogen. Der Westen hat bisher auf ein eurostrategisches Gleichgewicht verzichtet und kann dies als Einleitung für eine Induktionsstrategie zumindest für eine begrenzte Anzahl von Jahren weiterhin tun. Das Argument, daß die Basis des bisherigen Verzichtes, die amerikanische Überlegenheit im strategischen Bereich, nicht mehr gegeben sei, ist unrichtig. Die USA hatten sich bereits unter der Administration Nixon bewußt mit der Tatsache abgefunden, daß die Sowjetunion strategische Parität erreicht hat, und sie haben nach einem Intervall in der Ära Ford auch unter Carter auf eine eurostrategische Komponente, die die Sowjetunion direkt bedrohen könnte, verzichtet. Erst nach 1979, sicher im Zusammenhang mit der Londoner Rede Helmut Schmidts, änderte sich die amerikanische Haltung.

Ist also mit einer solchen Offerte ein Risiko gegeben, so ist es klein. Vor allem wird es weiter gemindert dadurch, daß es zeitlich begrenzt ist. Die Offerte stellt keine einseitige Abrüstungs- oder Rüstungsverzichtmaßnahme dar. Sie ist unbrauchbar, weil sie folgenlos bleibt. Der Verzicht Präsident Carters auf den B-1 Bomber hat ebenso wenig eine sowjetische Reaktion hervorgebracht wie der Abzug sowjetischer Panzer aus der DDR eine

³⁸⁾ Die Zahlen ebd., S. 37.

westliche. Wer eine Beziehung beeinflussen will, darf nicht einseitig vorgehen, sondern muß sein Verhalten bewußt so anlegen, daß sich das des anderen ändert. Der Vorteil, der der Sowjetunion eingeräumt werden soll, muß dadurch erhöht (und das westliche Risiko verkleinert) werden, daß ihr bei Nicht-Akzeptanz eine Verschlechterung ihrer Lage in Aussicht gestellt wird.

Bei dem gegenwärtigen Dislozierungsstempo dürfte die Sowjetunion innerhalb eines weiteren Jahres die Zahl von 150 SS-20-Raketen stationiert haben. Das Angebot, das nicht nur einen westlichen Dislozierungs-, sondern auch einen Produktionsstopp enthalten sollte, müßte daher auf rund zwei Jahre begrenzt sein. Es spricht aber sehr viel dafür, daß die Sowjetunion auf einen solchen Vorschlag eingeht, da sie sich mit dem Angebot eines Moratoriums selbst bereits auf eine Zahl eingelassen hat, die kleiner als 150 ist. (Freilich hat sie nicht davon gesprochen, die SS-20 gegen die SS-4 und SS-5 auszutauschen). Es ist sicherlich richtig, daß das Angebot eines Moratoriums taktischen Charakter hat. Die Sowjetunion ist sehr viel mehr noch als der Westen in der alten Logik befangen und deswegen darauf fixiert, ihr Machtpotential gegenüber dem Westen zu verstärken. Es ist ebenfalls richtig, daß das Moratoriumsangebot, insofern es die SS-4 und SS-5 ausklammert, der Sowjetunion beim gegenwärtigen Stand einen für den Westen unzumutbaren Vorteil einräumte. Andererseits kann niemand erwarten, daß eine Seite bei einem Verhandlungsvorschlag sofort den endgültigen Kompromiß offeriert. Auch wenn die Sowjetunion das Moratoriumsangebot in der Erwartung gemacht haben sollte, daß der Westen darauf nicht eingehen, sie es deswegen nicht einzulösen haben wird, hat Moskau einen Ansatzpunkt geboten, der unter verhandlungsstrategischen Gesichtspunkten interessant ist. Die Sowjetunion kann hinter dieses Angebot nicht zurückgehen, wenn es vom Westen aufgegriffen und mit einem Gegenangebot übertroffen wird, daß der Sowjetunion noch attraktiver erscheinen muß.

Das Charakteristische des westlichen Vorschlags muß darin liegen, daß er die Sowjetunion für Moskau klar und erkenntlich in einen Vorteil versetzt. Das klingt nur in der alten Logik widersinnig. Im entwickelten Konfliktverständnis ist es absolut rational. Um in der Sowjetunion einen Lernprozeß einzuleiten, muß sie zum ersten Schritt gelockt, angereizt werden. Da der Stimulus sowohl zeitlich als auch durch die Sanktionsperspektive be-

grenzt wird, verhindert er das mögliche Mißverständnis, der Westen zeige Schwäche. Vielmehr wird durch diese Ausstattung der Offerte eindeutig ausgedrückt, daß der Westen die aufgesetzte Spannung mindern, die Rüstungsdynamik unterbrechen will. Nur ein solcher Vorschlag stellt die Sowjetunion vor die Alternative, entweder darauf einzugehen oder mit der Ablehnung klar zu signalisieren, daß sie an Aufrüstung und Aggression interessiert ist. Die Spiegelbildtheorie nimmt an, daß in der Sowjetunion, wenn auch in spezifisch anderer Mischung, die Motive zur Aufrüstung ähnlich verteilt sind wie im Westen. Trifft das zu, dann wird die Sowjetunion auf einen solchen Vorschlag, wenn auch vielleicht erst nach seiner Wiederholung, letztlich positiv reagieren.

Sie wird das zunächst deshalb tun, weil ihr die vom Westen offerierte Lage vorteilhafter erscheint als die bestehende. Gleichzeitig aber wird in einigen Teilen der sowjetischen Partei und Regierung der westliche Vorschlag als das interpretiert werden, was er realiter darstellt: als klarer Indikator westlicher Absichten. Das würde in der Sowjetunion eine Diskussion auslösen, die das bisherige Rüstungsverhalten der Sowjetunion in Frage stellte. Ohne daß sich die Macht- und Einflußverteilung in der Sowjetunion maßgeblich ändern müßte, würden die Perzeptionen sich verschieben. Die Sowjetunion würde lernen, daß der Westen nicht der aggressionsbereite Gegner ist, für den sie ihn hält, daß er effektiv an Abrüstung interessiert ist. Innerhalb des sowjetischen Entscheidungsprozesses würden damit die „Tauben“ gestärkt werden. Diese Prozesse würden sehr langsam ablaufen, auf lange Zeit hin vielleicht sogar unmerklich. Das starre Regierungs- und Gesellschaftssystem der Sowjetunion erschwert den Lernprozeß, kann ihn aber nicht aufhalten. Zunächst geht es darum, die aufgesetzten Spannungen daran zu hindern, sich weiter zu erhöhen. Der abgeleitete Konflikt muß erst eingedämmt werden, bevor er reduziert werden kann. Das braucht Zeit. Der Westen wird daher warten müssen, ehe er mit einem sich anschließenden Vorschlag, etwa die verbliebenen SS-20 gegen eine weitere Reduktion der SS-20 zu tauschen, die Spannungen weiter abbaut. Allerdings könnte er dann schon damit rechnen, in der Sowjetunion auf eine gewisse Kooperationsbereitschaft zu treffen. Ist der Trend erst einmal unterbrochen und der Sowjetunion das Rüstungsminde- rungsinteresse des Westens verläßlich über- mittelt worden, können die westlichen Offer-

ten ihren Anreizcharakter verlieren, können sie gleichmäßiger ausgestattet werden. Der Anreiz ist nur unentbehrlich, um den Prozeß in Gang zu setzen; danach kann er entfallen.

Wie weit der Prozeß geführt werden kann, ehe er auf den Sicherheits- und den originären Konflikt trifft, auf die er nicht zugeschnitten ist, kann hier offenbleiben, weil das Problem nicht aktuell ist. Es geht nur um den abgeleiteten Konflikt der Rüstungsdynamik und seine aufgesetzte Spannung. Hier greift eine adaptierte gradualistische Strategie.

Vielleicht tragen drei kurzfristige Vorteile dieser Strategie dazu bei, ihre Annahme im Westen zu erleichtern. Zunächst bedarf sie keiner grundsätzlichen Änderung der bisherigen Politik, sondern nur einer neuen Akzentuierung. Es geht, wie oben schon kurz gestreift, darum, die operative Politik des Westens seinem Selbstverständnis und seinen erklärten Zielen anzupassen. Dazu ist der Doppelbeschluß der NATO sehr gut geeignet, weil er die beiden Teile einer gradualistischen Strategie, die Offerte und die Sanktion, bereits enthält, wenn auch in einer alten, dysfunktionalen Verbindung. Wird sie umgestellt, wird aus der Gleichzeitigkeit von Verhandlung und Dislozierung eine Nachrangigkeit der letzteren, so ist die gradualistische Konstellation schon gegeben. Werden die Verhandlungen in dem beschriebenen Sinne mit der Absicht geführt, nicht Parität beider Seiten, sondern einen temporären Vorteil der sowjetischen Seite zu erzielen, so ist die erweiterte gradualistische Strategie verwirklicht. Aus der sowjetischen Reaktion über Zeit wird sich dann ablesen lassen, welche Möglichkeiten zur Rüstungsminderung effektiv bestehen.

Der Doppelbeschluß braucht also weder aufgehoben noch geändert, sondern nur etwas anders gehandhabt zu werden, damit er als Steuerungselement des Systemwandels verwendet werden kann.

Der zweite Vorteil der neuen Strategie besteht darin, daß sich die Verhandlungen mit der Sowjetunion, etwa SALT III oder jedes etwaige eurostrategische Abkommen, erheblich einfacher gestalten. Es entfällt der Zwang zu absoluter beiderseitiger Gleichheit, der es bisher bei den Rüstungskontrollverhandlungen so schwer gemacht hat, Fortschritte zu erzielen. Da der Westen ohnehin entschlossen ist, der Sowjetunion in einem Teil des Kräftepotentials einen Vorteil zu gewähren, könnte er

bei dessen Berechnung relativ großzügig verfahren. Er brauchte lediglich sein eigenes Risiko begrenzt zu halten, dafür zu sorgen, daß seine erhaltene Abschreckungskapazität die Ausnutzung des eingeräumten Vorteils durch die Sowjetunion mit einem aggressiven Akt unwahrscheinlich macht.

Der dritte kurzfristige Vorteil für den Westen wäre größer und politischer. Die neue Strategie würde ihn aus der Defensivposition herausführen, in der er sich gegenwärtig befindet. Solange er auf den Versuch fixiert ist, die Sowjetunion mit offensiver Macht zur Abrüstung zu zwingen, kann sie seine Ziele diskreditieren und seine Mittel kritisieren, indem sie Moratorien und eigene Abrüstungsinitiativen anbietet. Sie mögen — und werden — in erster Linie taktisch gemeint sein. Das politische System der Sowjetunion braucht auf die eigene Gesellschaft keine Rücksicht zu nehmen, weil sie keine Rolle spielt. Diktaturen sind taktisch immer beweglicher als Demokratien, die dafür langfristig überlegen sind. Diesmal ist der taktische Vorteil Moskaus besonders groß, weil den betroffenen Mitteleuropäern vor allem der Nutzen der Nachrüstung nicht ohne weiteres zu vermitteln ist. Ihre Reaktion ist politisch und strategisch falsch; aber sie beruht insoweit auf einem richtigen, wenn auch unbewußten Gesamteindruck, daß auch der Doppelbeschluß das traditionelle Aktions-Reaktions-Muster der Rüstungseskalation nicht durchbricht.

Die neue Strategie würde, indem sie den Zielen des Westens endlich adäquate Mittel zuordnet, diese Situation beenden, den Konsens nicht nur wiederherstellen, sondern verstärken. Sie würde dem Westen im Ost-West-Konflikt wieder diejenige Funktion zuweisen, die ihm aufgrund seines Leistungsvorsprungs zweifellos zukommt: die initiative Systemsteuerung.

Diese drei taktischen Vorteile mögen hilfreich sein bei dem Versuch, das entwickelte Konfliktverständnis und die neue Strategie zu verbreiten — im Endeffekt hängt der Erfolg beider natürlich von ihrer Substanz ab. Wie das nukleare Abschreckungssystem so viele Vorzeichen umgekehrt, etwa Verteidigungsvorkehrungen zum Indiz von Erstschlagsabsichten gemacht hat, ist auch die neue Strategie nur scheinbar absurd. Sie zieht lediglich für das Konfliktverhalten die Konsequenz daraus, daß im Ost-West-Konflikt die Gewalt als Austragsmodus sich disqualifiziert hat.

Bernard Sutor: Internationale Politik und Friedenssicherung als Probleme politischer Bildung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/82, S. 3—21

Ausgehend von der Tatsache, daß Fragen der internationalen Politik für die didaktische Analyse zum Zweck politischer Bildung immer noch besondere Schwierigkeiten enthalten, wird zunächst in Orientierung an der Geschichte und an den Theorieansätzen der Teildisziplin Internationale Politik ein Kategorienschema entwickelt. Das Schema soll einerseits die Pluralität der theoretischen Ansätze berücksichtigen und der Komplexität der Gegenstände gerecht werden, andererseits jedoch ihre didaktische Reduktion erleichtern.

In einem zweiten Schritt wird die in dem Schema enthaltene normative Zielperspektive des Friedens in Auseinandersetzung mit Positionen der Friedensforschung und Friedenserziehung erörtert. Friede wird als Modus gewaltfreier Interaktion und Konfliktregelung aufgefaßt. Die gängige Unterscheidung von negativem und positivem Frieden erscheint von daher als fragwürdig, weil Friede als Modus von Interaktion ständige Aufgabe bleibt, auch wenn strukturelle Konfliktursachen wie soziale Ungerechtigkeiten und Verletzung von Menschenrechten verringert werden. In Absetzung von zu optimistischen Erwartungen der Friedenspädagogik, die die Unterschiede der sozialen und politischen Handlungsebenen zu wenig beachtete, wird das gesamte Aufgabenfeld der Friedenserziehung schematisch strukturiert und darin dem Politikunterricht eine spezifische Aufgabe in der rationalen Auseinandersetzung mit Problemen internationaler Politik zugeteilt.

Die derzeitige „Friedensbewegung“ wird zum Anlaß genommen, in einer politisch-ethischen Analyse die heutige Politik der Kriegsverhütung durch Abschreckung zu verknüpfen mit der Perspektive einer langfristig anzustrebenden anderen Sicherung des Friedens, die den Krieg institutionell unmöglich macht. Soll dieses Ziel erreicht werden, dann muß der schwierige Versuch gemacht werden, die heutigen Möglichkeiten der Kriegsverhütung einerseits nicht durch einseitige Preisgabe unserer freiheitlichen Ordnung zu verspielen, andererseits aber sie politisch so zu nutzen, daß Bewußtseinswandel und strukturelle Änderungen eingeleitet werden.

Auf dieser Grundlage wird der Beitrag politischer Bildung zur Friedenserziehung konkretisiert erstens als Versuch der rationalen Auseinandersetzung mit heutiger Kriegsverhütungspolitik und mit denkbaren Alternativen zwecks Klärung der politisch-ethischen Problemstruktur; zweitens als Bearbeitung von Hauptproblemen heutiger internationaler Politik, in denen Friede als Modus politischer Interaktion immer, wenn auch in unterschiedlicher Weise, zum Problem wird. Im ganzen bleibt der mögliche Beitrag des Politikunterrichts sowohl zur Friedenserziehung als auch zum Verständnis komplexer politischer Probleme bescheiden, der Versuch rationaler Klärung und ethisch verantwortbarer Urteilsbildung darf jedoch nicht ersetzt werden durch emotionalisierende Wehrerziehung oder durch Propaganda für Wehrdienstverweigerung.

Ernst-Otto Czempiel: Nachrüstung und Systemwandel. Ein Beitrag zur Diskussion um den Doppelbeschluß der NATO

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/82, S. 22—46

Die aktuelle Diskussion um die SS-20 und den Doppelbeschluß der NATO greift — aus politikwissenschaftlicher Sicht — zu kurz. Rüstung ist Bestandteil des Ost-West-Konflikts; Rüstungskontrolle und Abrüstung lassen sich daher nicht für sich, sondern nur als Teil einer Konfliktstrategie einleiten. Sie hat dreierlei zu berücksichtigen: 1. Der Ost-West-Konflikt, mehr als 30 Jahre alt, hat längst Strukturqualität gewonnen und sich nicht nur in der Außenpolitik, sondern auch im gesellschaftlich-politischen Aufbau der beteiligten Staaten niedergeschlagen. 2. Das Konfliktverständnis hat sich auf einen abgeleiteten Aspekt, den der Sicherheit, verengt und erzeugt dort höchste Spannungen. Der Konfliktkern: die Differenz auf den Dimensionen der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und herrschaftlichen Ordnung, gerät zunehmend außer Sicht. 3. Entspannung muß als Systemsteuerung betrieben werden, die alle beteiligten Gesellschaften gleichmäßig, wenn auch nicht gleichzeitig erfaßt.

Eine solche Systemsteuerung kann nur von den bürgerlich-liberalen Staaten ausgehen, weil nur sie über den erforderlichen hohen politischen Entwicklungsstand verfügen. Sie müßten zunächst ein neues Konfliktverständnis entwickeln, das auf einem neuen Machtverständnis basiert. Macht bedeutet dann nicht mehr, den eigenen Willen durchsetzen, sondern fremden Willen abwehren zu können. Dieser defensive Machtbegriff entspricht den vermehrten und intensivierten Austauschbeziehungen in der Welt, die die Clausewitzsche Konfliktperzeption als anachronistisch ausweisen. Er reflektiert auch die militärische Stärke der Sowjetunion, deren Verminderung nicht mehr erzwungen, sondern nur noch veranlaßt werden kann. Dies bezweckt das entwickelte Konfliktverständnis: durch ein verändertes, differenziertes Verhalten auf den einzelnen Konfliktebenen die Sowjetunion zu induzieren, ihr Machtpotential wieder abzubauen und seinen offensiven Einsatz zurückzunehmen.

Den Zugang dazu eröffnet nur der Wandel des gesamten Konfliktsystems. Er verändert die Bedingungen, unter denen die Sowjetunion ihre Machtentfaltung definiert, und beeinflusst auf diese Weise auch die interne Enflußkonstellation in der Sowjetunion. Das Problem für den Westen besteht in der Frage, wie er sein Verhalten so ändern kann, daß sich auch das sowjetische ändert. Die Systemsteuerung muß auf dem Feld des abgeleiteten Sicherheitskonfliktes beginnen. Er ist einerseits der gefährlichste, er hat andererseits mit dem eigentlichen Konfliktzentrum wenig zu tun. Die Entspannung des abgeleiteten Sicherheitskonfliktes verlangt keine substantiellen Veränderungen im Herrschaftsaufbau der Konfliktpartner und bewirkt dort auch nur Einflußverschiebungen.

Um den Systemwandel einzuleiten, muß der Westen initiativ werden und der Sowjetunion Vorschläge übermitteln, die ihr attraktiv erscheinen. Andernfalls wird sie sie nicht annehmen. Eine solche Strategie erscheint nur dem traditionellen Konfliktverständnis paradox; im entwickelten Konfliktverständnis ist sie folgerichtig, weil — und soweit — sie den Gegner dazu veranlaßt, verleitet oder verlockt, seine Konfliktattitüde zu vermindern. Solche Initiativen haben nichts mit Appeasement zu tun, weil sie Stärke voraussetzen, und nichts mit Vorleistungen, weil sie deutlich als Anreiz ausgelegt sind.

Wird der NATO-Doppelbeschluß innerhalb einer solchen innovativen Strategie des Systemwandels interpretiert, so kann er als geeignete Initiative dienen. Anstelle der Gleichbehandlung von Verhandlung und Rüstung (so fortschrittlich sie im Rahmen traditioneller Konfliktkonzepte zu gelten hat) muß der Beschluß dazu eindeutig als Einladung zur Rüstungskontrolle und Rüstungsminderung implementiert werden.