

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Wolfgang Heisenberg
Sicherheitspolitische Probleme
im deutsch-amerikanischen
Verhältnis

Werner Kaltefleiter
Der systemische Konflikt
in den internationalen
Beziehungen der Gegenwart

Wichard Woyke
Von der „Politik
der Entspannung“
zur „wirklichen Entspannung“

ISSN 0479-611 X

B 41/82

16. Oktober 1982

Wolfgang Heisenberg, geb. 1938; Studium der Rechtswissenschaften; 1967 bis 1979 Mitarbeiter bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen (Arbeiten auf dem Gebiet der Deutschland- und Berlin-Politik, der strategischen Politik, Rüstungskontrolle und des Völkerrecht); 1972 Research Associate beim International Institute for Strategic Studies in London; seit 1979 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Fritz Thyssen Stiftung und Lehrbeauftragter beim Seminar für Politische Wissenschaften der Universität Bonn.

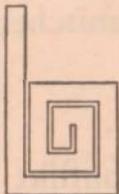
Veröffentlichungen u. a.: *The Alliance and Europe: Part I: Crisis Stability in Europe and Theatre Nuclear Weapons*, Adelphi Papers No. 96, London 1973; Nuklearwaffenfreie Zonen als Gegenstand der internationalen Rüstungskontroll-Diplomatie, in *Europa-Archiv* 13/1976, S. 445—452; Kernwaffen in Europa: Probleme einer vereinbarten Kontrolle, in: *Polarität und Interdependenz, Beiträge zu Fragen der Internationalen Politik*, hrsg. von der Stiftung Wissenschaft und Politik, Baden-Baden; Die Vertrauensbildenden Maßnahmen der KSZE-Schlußakte. Theoretische Ansätze und praktische Erfahrungen, in: *Zwischen Intervention und Zusammenarbeit*, hrsg. von Bruno Simma und Edda Blenk-Knocke, Berlin 1979; Rüstungskontrolle ohne einheitliche Konzeption, Stiftung Wissenschaft und Politik, 1980.

Werner Kaltefleiter, Dr. rer. pol., geb. 1937; ordentlicher Professor für politische Wissenschaft an der Christian Albrechts Universität in Kiel, Direktor des Instituts für Politische Wissenschaft; von 1970 bis 1975 Leiter des sozialwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Veröffentlichungen u. a.: *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, 1970; *Im Wechselspiel der Koalitionen — Analyse der Bundestagswahl 1969, 1970; Das labile Gleichgewicht — Das amerikanische Parteiensystem nach den Wahlen von 1972* (zus. m. Edward Keynes), 1973; *Geheimhaltung und Öffentlichkeit in der Außenpolitik* (zus. m. Peter Krogh), 1974; *Minoritäten in Ballungsräumen — Ein deutsch-amerikanischer Vergleich* (zus. m. Michael G. Eisenstadt), 1975; *Vorspiel zum Wechsel. Eine Analyse der Bundestagswahl 1976, 1977; Weltmacht ohne Politik* (zus. m. Edward Keynes), 1979; *Empirische Wahlforschung. Eine Einführung in Theorie und Technik* (zus. m. Peter Nißen), 1980.

Wichard Woyke, Dr. phil., Dipl.-Pol., geb. 1943; Akad. Oberrat am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen-Wilhelms-Universität, Münster.

Veröffentlichungen u. a.: *Oppositionsparteien und Verteidigungspolitik im gaullistischen Frankreich 1958—1973*, Opladen 1975; *Die NATO in den siebziger Jahren*, Opladen 1977; *Handwörterbuch Internationale Politik* (Hrsg.), Opladen 1980²; Aufsätze zur Internationalen Politik und Außenpolitik ausgewählter westeuropäischer Staaten.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

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

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

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Sicherheitspolitische Probleme im deutsch-amerikanischen Verhältnis

Das Atlantische Bündnis befindet sich in einer tiefgehenden Krise. Darüber scheinen sich Journalisten und Wissenschaftler auf beiden Seiten des Atlantiks weitgehend einig zu sein. Dem widerspricht allerdings teilweise der Eindruck von Kontinuität in der praktischen Politik der beteiligten Regierungen. Zwar gibt es unzweifelhaft deutsch-amerikanische Differenzen auf sicherheits- und wirtschaftspolitischen Gebiet, doch hat es ähnliche Differenzen immer wieder gegeben, und die offizielle Diskussion über die Einführung von nuklearen Mittelstreckenwaffen erinnert in erstaunlichem Maß an frühere Debatten über die Einführung von „taktischen“ Kernwaffen oder die MLF (Multilateral Force) in den späten fünfziger und frühen sechziger Jahren. Keine Anzeichen sprechen wirklich für einen dramatischen politischen Kurswechsel bei der deutschen oder bei anderen europäischen Regierungen und schon gar nicht für einen anti-amerikanischen oder antiatlantischen Kurs.

Die politischen Alltagsprozesse innerhalb des Atlantischen Bündnisses werden von der „Krise“ nicht sichtbar berührt; sie verlaufen mit dem gleichen Maß an Effizienz und Leerlauf, wie es für derartige Bürokratien typisch ist. Die Funktionsfähigkeit der NATO als politische Institution scheint nicht gefährdet zu sein.

Nicht einmal der Eindruck einer tiefgehenden Krise im Atlantischen Bündnis ist wirklich neu: „... Es sei nur an das Scheitern der europäischen Verteidigungsgemeinschaft, Frankreichs Austritt aus der militärischen Organisation der NATO und die amerikanischen Handelsrestriktionen zu Zeiten des Finanzministers John Connally erinnert. Aber die gegenwärtige Krise in den europäisch-amerikanischen Beziehungen ist grundsätzlicher Natur; sie bedroht die Grundlage wenn nicht das Weiterbestehen der Zusammenarbeit sowohl innerhalb Westeuropas als auch in der atlantischen Welt“, so schrieb Karl Kaiser in einem 1974 erschienenen Artikel¹⁾. Diese Charakter-

sierung der Situation in den frühen siebziger Jahren kann wörtlich auf die heutige Lage übertragen werden.

Will man den Ausdruck Krise nicht lediglich im Sinne einer Dramatisierung selbstverständlicher Meinungsverschiedenheiten zwischen den Allianzpartnern mißbrauchen, dann muß er sich auf Entwicklungstendenzen innerhalb des Bündnisses beziehen, die auf einen grundlegenden Wandel des politischen Systems zusteuern oder wenigstens auf Merkmale, die derartige Tendenzen andeuten. Hierfür mag das sich in der atlantischen Gemeinschaft verbreitende Gefühl eines langsamen, aber unaufhaltsamen Auseinanderdriftens in den die Politik diesseits und jenseits des Atlantiks bestimmenden Überzeugungen in Frage kommen. Das drückt sich aus etwa in dem von deutschen Stimmen erhobenen Vorwurf, die „realpolitische“ Bereitschaft der amerikanischen Administration unter Präsident Reagan, gegebenenfalls auch mit Regierungen zusammenzuarbeiten, deren Legitimation und Politik westlichen Demokratievorstellungen widerspricht, und ihre Überbewertung der Rolle militärischer Macht in den internationalen Beziehungen sei mit dem Grundkonsens der Atlantischen Gemeinschaft nicht mehr zu vereinbaren. Das kommt aber auch zum Ausdruck, wenn auf amerikanischer Seite die besorgte Frage aufgeworfen wird, ob die „lasche“ Reaktion der deutschen Regierung auf die Ereignisse in Polen nicht darauf hinweise, daß demokratische Werte und Normen in Deutschland noch weniger fest verankert sind als in anderen westlichen Staaten²⁾.

Eine solche kulturelle Kontinentalverschiebung würde den Bestand des Atlantischen Bündnisses in der Tat gefährden. Zwar ist die NATO ein Zweckbündnis zur Verteidigung Europas gegen eine denkbare sowjetische In-

²⁾ Über den polemischen Kontext hinaus ist die Frage nach der Verwurzelung westlicher Demokratievorstellungen in der Bundesrepublik Deutschland durchaus ernst zu nehmen. Hierzu z. B. Gesine Schwan, Politische Kultur im Umbruch, in: Der Monat, Jg. 3, Nr. 284 (Juli/August/September 1982), S. 77 ff.

¹⁾ Karl Kaiser, Die Krise der europäisch-amerikanischen Beziehungen, Europa-Archiv 12/1974, S. 387—398.

vasion, doch wird zu Recht immer wieder darauf hingewiesen, daß das Bündnis nur dann wirksam sein kann, wenn es mehr ist als ein reines Zweckbündnis, d. h., wenn es zumindest auf gemeinsamen ordnungspolitischen Vorstellungen beruht. Hier soll selbstverständlich nicht der Versuch gemacht werden, die lang-

fristige kulturelle Entwicklung in den Vereinigten Staaten und in Europa zu bewerten. Vielmehr beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die Beschreibung einiger sicherheitspolitischer Probleme, die im deutsch-amerikanischen Verhältnis gegenwärtig diskutiert werden.

I. Die Haltung gegenüber der Sowjetunion und zur Entspannungspolitik

Historisch gesehen waren es wohl die unterschiedlichen Reaktionen der Alliierten auf die sowjetische Invasion in Afghanistan, die erstmals zum Anlaß genommen wurden, von einer erneuten „Krise“ der atlantischen Gemeinschaft zu reden. Die Amerikaner reagierten verhältnismäßig schnell, indem sie ihre Getreidelieferungen und den Transfer von Spitzentechnologien an die Sowjetunion gewissen Beschränkungen unterwarfen, einen Boykott der Olympischen Spiele in Moskau androhten und, vor allem, indem sie begannen, ihre militärische Präsenz in der Golfregion zu verstärken und der Sowjetunion ihre eigenen Sicherheitsinteressen in dieser Region klarzumachen. Die Bundesregierung reagierte langsamer. Sie erklärte sich zwar generell mit dem amerikanischen Vorgehen solidarisch, sie war bereit, die amerikanischen Restriktionen in bezug auf den Technologietransfer zu stützen und zu einer Verstärkung der westlichen Präsenz im Persischen Golf beizutragen, doch gab es auf deutscher Seite auch Kritik an der Art des amerikanischen Vorgehens. Der amerikanischen Regierung wurde nicht nur ungenügende Konsultation vorgeworfen, sondern es gab auch Stimmen, die von einer wahlkampfbedingten amerikanischen Überreaktion sprachen. Auch ergaben sich erhebliche sachliche Differenzen im Hinblick auf die Art des deutschen Beitrags zur Verstärkung der westlichen Präsenz im Persischen Golf. Während die Vereinigten Staaten auf eine unmittelbare Präsenz des gesamten Bündnisses drängten, ging die Bundesregierung von einer „Arbeitsteilung“ innerhalb des Bündnisses aus, wobei sie ihren Beitrag lediglich mittelbar durch eine stärkere Unterstützung Griechenlands, der Türkei und Pakistans leisten wollte. Generell wurde überdies deutlich, daß die Bundesregierung kein Interesse daran hatte, durch ihre Haltung in der Afghanistan-Frage die Ergebnisse und eine Fortsetzung der Ostpolitik zu gefährden.

Ähnliche Differenzen zeigten sich auch in den Reaktionen auf die Errichtung eines Militärregimes in Polen. Während die amerikanische Regierung die Rolle der Sowjetunion beim polnischen Umsturz heraus hob und den Vorgang in unmittelbare Nähe einer Intervention sowjetischer Truppen rückte, spielte es für die Reaktion der Bundesregierung eine entscheidende Rolle, daß es zum unmittelbaren Einsatz militärischer Macht durch die Sowjetunion nicht gekommen war. Auch hier blieb die Bundesregierung bemüht, den europäischen Entspannungsprozeß zu erhalten.

So hatte es den Anschein, als beruhten diese Differenzen auf einer grundsätzlich unterschiedlichen Haltung der amerikanischen und der deutschen Regierung zur Entspannungspolitik. Wenn auf diese Differenzen im folgenden näher eingegangen werden soll, ist dabei zu berücksichtigen, daß der Begriff Entspannungspolitik keinen eindeutig definierten politischen Sachverhalt umreißt. Es ist seit einigen Jahren geradezu intellektuelle „Mode“ geworden, immer neue subjektive Definitionen von Entspannungspolitik zu präsentieren. Hier geht es lediglich darum, die gegenwärtig auf beiden Seiten politisch wirksamen Vorstellungen von Entspannungspolitik einander gegenüberzustellen³⁾.

Ausgangspunkt für die deutsche Haltung zur Entspannungspolitik ist die Vorstellung, daß die Bundesrepublik ihre Sicherheit nicht allein auf die Fähigkeit zur militärischen Verteidigung stützen kann. Die militärische Verteidigung würde — ob konventionell oder unter Einsatz von Kernwaffen —, selbst wenn sie in einem rein militärischen Sinn erfolgreich wäre, eine praktisch vollständige Zerstörung

³⁾ Eine ausführlichere Darstellung dieser Fragen findet sich bei Gerhard Schweigler, *Europa, Amerika und die Entspannung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 28/82, S. 3—14.

nicht verhindern können. Hierzu trägt die extreme Wirksamkeit der modernen Waffen ebenso bei wie die besondere strategische Situation der Bundesrepublik Deutschland. In einem abstrakten Sinn ist nach dieser Vorstellung die Verhinderung einer nuklearen Katastrophe mit militärischen Mitteln allein nicht möglich und Entspannungspolitik als „Kriegsverhütung“ mit nicht-militärischen Mitteln unverzichtbar. Eine Entspannungspolitik umfaßt danach etwa Maßnahmen zur Förderung der Kommunikation zwischen Ost und West mit dem Ziel eines Abbaus von Feindbildern und zur Formulierung gemeinsamer Interessen, die Verstärkung gegenseitiger Verhaltenserwartungen (vertrauensbildende Maßnahmen), die Förderung verschiedenster Formen der Zusammenarbeit und die Erleichterung einer friedlichen Austragung von Konflikten.

Die besondere geostrategische Lage der Bundesrepublik akzentuiert also lediglich eine Situation, in der sich im Prinzip alle hochindustrialisierten Staaten befinden. So hat eine Stabilisierung der politischen Situation in Europa zwar allgemeine sicherheitspolitische Bedeutung; sie berührt die Sicherheit der Bundesrepublik aber in viel unmittelbarer Weise als die Sicherheit der Vereinigten Staaten oder sogar Großbritanniens und Frankreichs.

Im Sinn der geltenden Abschreckungsdoktrin läßt sich sagen, daß die Bundesrepublik in besonderem Maße auf die Wirksamkeit der nuklearen Abschreckung auf *allen* Ebenen angewiesen ist. Wenn die Glaubwürdigkeit der amerikanischen strategischen Abschreckung für die Verteidigung Europas aufgrund der eingetretenen Verschiebungen im amerikanisch-sowjetischen Kräfteverhältnis zurückgeht, dann muß die Bundesrepublik in noch stärkerem Maß versuchen, ihre Sicherheit mit nicht-militärischen Mitteln, also im Rahmen der „Entspannungspolitik“, zu verbessern. Sicherung mit nicht-militärischen Mitteln bezieht sich nach dieser Vorstellung auch auf die politischen Wirkungen militärischer Macht. Entspannungspolitik in diesem Sinn ist nicht Anbiederung an den Gegner oder Nachgiebigkeit, sondern soll die Gefahr einer Erpressung mit militärischen Mitteln und der „Finnlandisierung“ verringern.

Nach der Kuba-Krise entwickelten sich in Europa zusammen mit der amerikanisch-sowjetischen Détente verschiedene Prozesse, die trotz der gemeinsamen Überschrift Entspannungspolitik und obwohl sie auf der amerika-

nisch-sowjetischen Entspannung beruhen (ohne die sie nicht denkbar gewesen wären), eigenständige politische Substanz entwickelten. So diente die französische Entspannungspolitik nicht nur zur Aufrechterhaltung und Akzentuierung einer eigenständigen Großmachtrolle Frankreichs, sondern auch zur Instrumentierung französischen Einflusses auf die sich entwickelnde Nachkriegsordnung Europas. Demgegenüber ging es in der deutschen Ostpolitik, die zunächst als entspannungspolitischer Nachholprozeß begann, anfangs um „Normalisierung“ vor allem gegenüber den osteuropäischen Staaten, d. h. um einen Abbau der kriegsbedingten Isolierung Deutschlands nach dem Krieg, später um die Entwicklung einer eigenständigen internationalen Rolle und einer außenpolitischen „Identität“. Die deutsche Form der Entspannungspolitik entwickelte sich in diesem Zusammenhang nicht nur — wie verschiedentlich festgestellt wurde⁴⁾ — zu einem wichtigen innenpolitischen Faktor, sondern darüber hinaus zu einem wichtigen Bestandteil außenpolitischen Profils. Es mag sein, daß in diesem Profil auch Anspielungen an Vorstellungen von einer unabhängigen deutschen Politik zwischen den Blöcken sichtbar wurden, die der Bundesrepublik gegenwärtig gern zum Vorwurf gemacht werden. Eine Revision der unter Adenauer getroffenen Entscheidung für die Westintegration ist jedoch niemals ernsthaft in Erwägung gezogen worden.

Entspannungspolitik als Normalisierung nach dem Krieg umfaßte immer den Versuch, die durch die Teilung Europas geschaffenen Probleme durch konkrete menschliche Erleichterungen zu entschärfen. So ist der Begriff der Entspannungspolitik in der Bundesrepublik auch heute noch unmittelbar mit Vorstellungen verknüpft, die sich auf die Erleichterung menschlicher Kontakte, Familienzusammenführung, die Liberalisierung des Reiseverkehrs und die Verbesserung der Möglichkeiten für Kommunikation und Kooperation auf wirtschaftlichen, kulturellen und anderen Gebieten beziehen. Wenn von den Ergebnissen der Entspannungspolitik geredet wird, dann steht das auf diesem Gebiet Erreichte zumeist im Vordergrund.

Die amerikanische Haltung zur Entspannungspolitik läßt sich demgegenüber sehr viel

⁴⁾ Z. B. Philip Windsor, Germany and the Western Alliance: Lessons from the 1980 Crises, Adelphi Papers No. 170, IISS, London.

einfacher charakterisieren. Ganz allgemein gesagt ging es den Vereinigten Staaten in der Entspannungspolitik der sechziger und siebziger Jahre primär um die Institutionalisierung einer militärischen Pattsituation, sei es durch eine stärkere Einbindung der Sowjetunion in das internationale System, etwa im Rahmen der außenpolitischen Konzeption Kissingers, oder durch Rüstungskontrolle. Dieser Versuch wird von der gegenwärtigen amerikanischen Administration überwiegend als gescheitert betrachtet und dementsprechend werden die Wirkungen der Entspannungspolitik vorwiegend negativ gesehen. Die Tatsache, daß die Sowjetunion in militärischer Hinsicht seit Anfang der sechziger Jahre von einer Position eindeutiger Unterlegenheit zur vollen Parität mit den Vereinigten Staaten aufsteigen konnte und daß sie nicht zögerte, ihren militärischen Machtgewinn wo immer möglich auch in politischen Einfluß umzusetzen, wird von vielen Amerikanern zumindest in einen engen Zusammenhang mit der Entspannungspolitik gebracht. Nach dieser Auffassung hat die amerikanische Rüstungskontroll- und Entspannungspolitik vor allem irrealer Erwartungen und Hoffnungen geweckt, die es der Regierung unmöglich machten, die erforderlichen Rüstungsanstrengungen in der politischen Öffentlichkeit plausibel zu machen.

Betrachtet man die amerikanischen und die deutschen Vorstellungen von Entspannungspolitik auf der Basis ihrer theoretischen Grundlagen, so erscheinen sie zwar weniger strikt entgegengesetzt als in der politischen Praxis, während andererseits ihre Probleme deutlicher werden:

Solange der volle Einsatz militärischer Macht irrational erscheint, ist Entspannung als „Kriegsverhütung“ politisch zwar unverzichtbar, aber solange der Gewaltverzicht in den internationalen Beziehungen noch nicht institutionalisiert ist, ist Entspannungspolitik ihrerseits davon abhängig, daß militärische Macht ihren Einsatz wechselseitig irrational macht. Entspannung in diesem Sinn setzt Vertrauen, d. h. das Eingehen von Risiken voraus, die unter den gegenwärtigen Bedingungen der konventionellen politischen Klugheit unverantwortlich scheinen müssen, und jedes falsche Vertrauen, jedes bequeme Wunschdenken droht in der Tat die militärischen Grundlagen der Entspannung zu zerstören. Die sich aus der wechselseitigen Abhängigkeit von Entspannungspolitik und militärischer Machtpolitik ergebenden Probleme sind sehr viel

schwerwiegender, als sie dem sicherheitspolitischen Laien normalerweise erscheinen⁵⁾.

Die gegenwärtige amerikanische Administration hält diese Schwierigkeiten offenbar für unüberwindlich und versucht, ihnen dadurch zu entgehen, daß sie auf Entspannungspolitik einfach verzichtet. Das setzt allerdings voraus, daß militärische Macht wieder rational eingesetzt, ein Kernwaffenkrieg also gewonnen werden kann —, und genau das versucht die gegenwärtige militärische Planung der Reagan-Administration zu erreichen. Sicher wäre es falsch, der amerikanischen Regierung einfach zu unterstellen, sie wolle einen u. U. sogar lang andauernden Kernwaffenkrieg führen, doch geht sie offenbar davon aus, daß Abschreckung nur dann wirksam sein kann, wenn die Bereitschaft besteht, das vorhandene militärische Potential auch tatsächlich einzusetzen. Dies setzt in letzter Konsequenz die Möglichkeit voraus, auch einen Kernwaffenkrieg militärisch zu gewinnen.

Die Probleme dieser Konzeption sind nicht schwer vorauszusehen. Es wird schwierig sein, hierfür eine halbwegs plausible Strategie zu entwickeln; noch schwieriger ist es, das hierfür erforderliche Rüstungsprogramm zu finanzieren; am schwierigsten wird es jedoch sein, irgend jemanden davon zu überzeugen, daß sich die amerikanische Sicherheit dadurch erhöht. Wirtschaftliche Schwierigkeiten haben die Reagan-Administration schon jetzt zu einem sehr viel gemächlicheren Rüstungstempo gezwungen, als ursprünglich vorgesehen war. Und der Beginn der Genfer Verhandlungen über Mittelstreckensysteme (INF-Verhandlungen) sowie die Fortsetzung von SALT/START signalisieren, daß sich die amerikanische Regierung auf längere Sicht vermutlich der Notwendigkeit irgendeiner Form der Entspannungspolitik nicht wird entziehen können.

Sieht man von der Rüstungskontrolle ab, kann davon bisher jedoch keine Rede sein. Vor allem wird der deutschen Ostpolitik vorgeworfen, sie behindere eine westliche Eindämmung der sowjetischen politischen und militärischen Expansion und gefährde, indem sie Abhängigkeiten vom Osten schaffe, die westliche Sicherheit. Wenn die Bundesregierung an dieser Politik festhalte, verfolge sie letztlich rück-

⁵⁾ Hierzu im einzelnen W. Heisenberg, Die Politik zur Verhütung eines Atomkrieges im Rahmen des amerikanisch-sowjetischen Bilateralismus, Stiftung Wissenschaft und Politik SWP-AZ 2019, Ebenhausen.

sichtslos ihre individuellen Interessen zu Lasten des Bündnisses.

Sicher kann sich die Bundesrepublik dem Vorwurf, subjektive Interessen zu verfolgen, nicht vollständig entziehen. Die besondere geostrategische Verwundbarkeit der Bundesrepublik trägt zur Ostpolitik ebenso bei wie wirtschaftliche Interessen und die aus der Teilung Deutschlands entstandenen Probleme. Doch läßt sich das gleiche auch für die amerikanische Haltung zur Entspannungspolitik sagen. Die Amerikaner werden kaum bestreiten können, daß hinter der Überzeugung, die Sicherheit des Westens lasse sich nur durch den Ausbau der militärischen Machtposition der Vereinigten Staaten erreichen, auch das Interesse an der damit erhofften Stärkung ihrer weltpolitischen Rolle steht. Die amerikanische Forderung nach Übernahme eines größeren Anteils an den gemeinsamen Verteidigungslasten durch die Alliierten steht dem nicht entgegen.

Die bestehenden konzeptionellen Differenzen lassen sich daher von den subjektiven Interessengegensätzen nicht eindeutig trennen. Sie haben jedenfalls einen so grundsätzlichen Charakter, daß es gefährlich wäre, den Versuch zu unternehmen, die damit verbundenen Probleme innerhalb des Bündnisses auf der diplomatischen Ebene durch eine neue Grundsatzserklärung unter den Teppich zu kehren. Die sogenannten Harmel-Beschlüsse gingen

davon aus, daß sich die Verteidigungs- und die Entspannungspolitik des Bündnisses gegenseitig ergänzen. Das entspricht zweifellos nicht mehr der amerikanischen Überzeugung. Es ist jedoch fraglich, ob unter den gegenwärtigen Umständen eine ausdrückliche Änderung oder Bestätigung dieser Beschlüsse erreicht werden kann, und jeder Versuch in dieser Richtung bringt die Gefahr mit sich, die Konflikte zu dramatisieren, bevor die Voraussetzungen geschaffen worden sind, mit ihnen umzugehen.

Hierzu wäre es vor allem nötig, den Dialog innerhalb der westlichen Gemeinschaft über die Entspannung, den es bisher allenfalls in Ansätzen auf der diplomatischen Ebene gibt, auf eine breitere Grundlage zu stellen. Solange es auf der akademischen Ebene oder im politiknahen wissenschaftlichen Bereich kein Gespräch über den Inhalt von Entspannungspolitik oder entspannungspolitische Konzeptionen gibt, wird es in der Praxis schon Schwierigkeiten machen, die Reichweite des bestehenden Dissenses auszuloten. Darüber hinaus wäre zu prüfen, ob die bestehenden Konsultationsmechanismen innerhalb des Bündnisses nicht soweit verbessert werden können, daß sie auch in Krisensituationen, wie sie durch die sowjetische Invasion in Afghanistan oder den Umsturz in Polen verursacht wurden, eine Abstimmung erlauben, noch bevor politische Entscheidungen getroffen werden.

II. Der „NATO-Doppelbeschluß“

Die Entscheidung der NATO vom Dezember 1979, der sogenannte NATO-Doppelbeschluß, bildet den Anlaß wie auch den Hauptgegenstand der in den vergangenen Jahren entstandenen sicherheitspolitischen Grundsatzdebatte in der Bundesrepublik Deutschland. Für die in diesem Bereich aufgetretenen amerikanisch-deutschen Meinungsverschiedenheiten spielt die interne deutsche Diskussion eine entscheidende Rolle, denn die offiziellen Positionen der beiden Regierungen liegen in dieser Frage nicht allzu weit auseinander. Beide Regierungen haben sich öffentlich für die inzwischen begonnenen Verhandlungen über Mittelstreckensysteme und für die sogenannte Nulloption ausgesprochen, und beide Regierungen befürworten eine Durchführung des Nachrüstungsbeschlusses, wenn diese Verhandlungen nicht zu substantiellen Ergebnissen führen. Wenn trotzdem

der Eindruck tiefgehender Meinungsverschiedenheiten entstanden ist, dann in erster Linie aufgrund der in der innerdeutschen Debatte an der Entscheidung der NATO geübten Kritik, die sich zum Teil gegen die Vereinigten Staaten, zum Teil aber auch gegen die Bundesregierung richtete. Die amerikanische Seite sieht in dieser Kritik offenbar (zu Recht oder zu Unrecht) mehr als eine lediglich interne deutsche Auseinandersetzung, nämlich eine politische Tendenz, deren Einfluß auf die Politik der Bundesregierung nicht zu unterschätzen ist.

Dabei wird von amerikanischer Seite darauf hingewiesen, daß die deutsche, nicht die amerikanische Regierung den Anstoß zur Entscheidung der NATO gegeben habe. In der Tat läßt sich nicht bestreiten, daß es erstmals Bundeskanzler Helmut Schmidt war, der in seiner

Rede vor dem International Institute for Strategic Studies in London 1977 auf die sicherheitspolitischen Probleme hinwies, die unter den Bedingungen einer durch SALT gefestigten strategischen Parität im amerikanisch-sowjetischen Verhältnis durch den Aufbau eines sowjetischen SS-20-Potentials für Europa entstehen. Auch war es vor allem die Bundesrepublik, die im Rahmen der amerikanisch-sowjetischen SALT-Konsultationen dafür eintrat, die Option einer Stationierung landgestützter Marschflugkörper (GLCM) in Europa offenzuhalten. Schon die Einbeziehung von GLCM größerer Reichweite in das Protokoll zu SALT II wurde von deutschen Beobachtern als bedenklich angesehen, obwohl eine Stationierung dieser Waffen vor Ende der Laufzeit des Protokolls aus technischen Gründen gar nicht möglich war, weil befürchtet wurde, daß die Vereinbarung eine präjudizierende Wirkung auf die SALT-III-Verhandlungen ausüben könnte.

Als sich aber nach der sowjetischen Invasion in Afghanistan schon unter der Regierung Carter in den Vereinigten Staaten die Überzeugung durchsetzte, das sowjetische Expansionsbedürfnis müsse durch einen stärkeren Ausbau der militärischen Macht der Vereinigten Staaten eingedämmt werden, und sich herausstellte, daß eine Ratifikation von SALT II in den Vereinigten Staaten innenpolitisch nicht durchsetzbar war, schlug auch in der Bundesrepublik die Stimmung um. In der deutschen Öffentlichkeit stieß die aggressive Rhetorik Präsident Reagans und sein grobgemustertes Bild der internationalen Beziehungen überwiegend auf Skepsis. Die spezifisch deutschen Erfahrungen mit einer militärisch ausgerichteten Außenpolitik mögen hierzu beigetragen haben, vor allem aber wurden in der Öffentlichkeit unterschwellige Befürchtungen vor einem Versagen der Abschreckung und einer nuklearen Katastrophe wieder aktiviert, die bei den verschiedensten politischen Gruppierungen, wie etwa in den linken Flügeln der SPD und F.D.P., bei Teilen der „Grünen“ oder in den Kirchen, auf erhebliche Resonanz stießen (Friedensbewegung⁶). Obwohl sich die Regierung immer wieder von der Kritik der „Friedensbewegung“ am Nachrüstungsbeschluß distanzierte, mußte diese Entwicklung in den

Vereinigten Staaten ernst genommen werden, weil der Einfluß der Friedensbewegung innerhalb der Regierungspartei verhältnismäßig stark war und es nicht sicher erschien, in welchem Umfang der Kanzler auf längere Sicht mit der Unterstützung seiner Partei in diesen Fragen rechnen konnte.

Die Reagan-Administration sah ihre Sicherheitspolitik jedoch als einen heroischen Versuch, in der langfristigen Entwicklung des amerikanisch-sowjetischen Kräfteverhältnisses, die zweifellos zugunsten der Sowjetunion verlaufen war, nach der Überwindung des Vietnam-Traumas eine historische Wende herbeizuführen, um damit die Voraussetzungen für ein Überleben westlicher Freiheits- und Demokratievorstellungen in der Welt auch für die Zukunft zu gewährleisten.

Es mag aus dieser Sicht naheliegen, in der deutschen Kritik einen Mangel an Engagement für westliche Demokratie Modelle und ein Liebäugeln mit totalitären Regierungsformen sowjetischen Musters zu sehen. Damit würde man die Realität jedoch wohl auf den Kopf stellen. Historisch gesehen lagen die Gefahren der politischen Entwicklung Deutschlands wohl eher in einer Kombination von bürgerlich-romantischer Politikverweigerung mit einer aus der Tradition des aufgeklärten preußischen Absolutismus stammenden Überbetonung des staatlichen Macht- und Ordnungsanspruchs. Jedenfalls lassen sich nach dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik sicher keine auffälligen Neigungen zu kommunistischen Ideologien oder gar sowjetischen politischen Ordnungsvorstellungen feststellen. Die in der Bundesrepublik an westlichen Demokratievorstellungen geäußerte Kritik übersteigt keineswegs das in anderen Ländern mit einer soliden Demokratiegeschichte übliche Maß. Wenn der neuen amerikanischen Regierung von deutscher Seite eine übertriebene Betonung militärischer Macht vorgeworfen wird, dann mag das aus amerikanischer Sicht falsch erscheinen, es spricht jedoch eher für als gegen eine zunehmend feste Verankerung westlicher Demokratievorstellungen in der Bundesrepublik⁷).

⁷) Mit dieser Bemerkung läßt sich die Frage nach der Verankerung westlicher Demokratievorstellungen in der Bundesrepublik selbstverständlich nicht ausreichend beantworten. Es gibt Gründe für die Annahme, daß eine länger anhaltende politische Schlechtwetterlage den demokratischen Konsens in der Bundesrepublik ernsthaft gefährden würde. Tendenzen zu einer Orientierung nach Osten lassen sich daraus jedoch nicht ableiten.

⁶) Daß in der deutschen Friedensbewegung auch irrationale Momente von „Angst“ im angelsächsischen Sinn eine Rolle spielen, soll nicht bestritten werden, doch lassen sich die Konflikte durch den wechselseitigen Vorwurf der Irrationalität sicher nicht lösen.

In Wirklichkeit liegen die Ursachen für die entstandenen Differenzen (1) primär in den im Prinzip bekannten Problemen einer gemeinsamen nuklearen Abschreckungspolitik sowie (2) in einer unterschiedlichen Haltung zur Rüstungskontrolle, die eng mit den schon beschriebenen Unterschieden im Verhältnis zur Entspannungspolitik zusammenhängt.

zu 1:

Es ist auffallend, in welchem Ausmaß sich die öffentlichen Diskussionen innerhalb des westlichen Bündnisses über nuklearstrategische Probleme wie die Stationierung von Thor/Jupiter-Mittelstreckenraketen oder „taktischen“ Kernwaffen in Europa, über die Errichtung einer „Multilateral Force“ (MLF) oder den Nachrüstungsbeschluß immer wieder ähneln, nicht nur in den von Befürwortern wie Gegnern vorgebrachten Argumenten, sondern auch in der amerikanisch-europäischen und speziell amerikanisch-deutschen Interaktion. Besonders beunruhigend ist es dabei zu sehen, wie schwierig es offenbar ist, von den in früheren Krisen gewonnenen Erfahrungen in neuen Krisen Gebrauch zu machen.

Den Kernpunkt dieser Schwierigkeiten bildet nach wie vor das unvermeidbare Mißtrauen der Europäer gegenüber der Wirksamkeit der amerikanisch-strategischen Abschreckung in Europa, das ihren Niederschlag anfangs in der häufig gebrauchten Formel von der Unteilbarkeit des nuklearen Risikos fand. Unvermeidlich erscheint der Zweifel der Europäer, ob die Amerikaner im Fall eines europäischen Krieges tatsächlich bereit wären, ihre strategischen Waffen zur Verteidigung Europas einzusetzen, weil er nicht einem Mißtrauen gegenüber der amerikanischen Bündnissolidarität entspringt, sondern — zugespitzt formuliert — dem Vertrauen auf den amerikanischen „gesunden Menschenverstand“. In den Bemühungen um eine „nukleare Teilhabe“ in den sechziger Jahren und später um eine „Kopplung“ des amerikanischen strategischen Potentials an die europäische Verteidigung wurde immer wieder der Versuch gemacht, diesen Problemen durch Maßnahmen im Bereich der militärischen Planung, Organisation und Rüstung Rechnung zu tragen⁸⁾.

⁸⁾ Eine ausführliche und sachverständige Beschreibung der in diesem Zusammenhang auftretenden strategischen und militärischen Probleme findet sich bei Anthony H. Cordesman, Deterrence in the 1980s, Part I, American Strategic Forces and Extended Deterrence, Adelphi Papers No 175, The International Institute for Strategic Studies, London.

Schon in der Debatte über die MLF wurde jedoch klar, daß alle diese Maßnahmen zwar marginale Verbesserungen bringen können, an der Struktur des Problems jedoch nichts ändern, wenigstens solange man am zwischenstaatlichen Charakter des westlichen Bündnisses festhält. Ihre wichtigste Wirkung liegt daher häufig auf der politisch-symbolischen Ebene, wenn sie nämlich die Bereitschaft beider Seiten ausdrücken, auch unter den Bedingungen nuklearer Abschreckung gemeinsame Sache zu machen.

Problematisch werden primär politische Maßnahmen dieser Art allerdings, wenn sie im technisch-militärischen Sinn eine Schwächung bedeuten. Aus diesem Grund wurden schließlich die in militärischer Hinsicht problematischen MLF-Pläne zugunsten einer Institutionalisierung der europäischen Beteiligung am nuklearen Planungsprozeß durch die Gründung der nuklearen Planungsgruppe (NPG) der NATO aufgegeben.

In der Frage der nuklearen „Kopplung“ ist von diesen Erfahrungen bisher kaum Gebrauch gemacht worden. Auch hier wäre es nötig einzusehen, daß die Herstellung der üblicherweise geforderten militärischen und strategischen Bedingungen für eine nukleare „Kopplung“, wie etwa einer ausreichenden Überlappung zwischen der nuklearen Zielplanung der NATO und der strategischen Einsatzplanung der Amerikaner oder die Bereitstellung eines Waffenspektrums, das einen nahtlosen Übergang von einem regionalen Kernwaffenkrieg der NATO zum strategischer Schlagabtausch zwischen den Supermächten gewährleisten soll, das sich aus der Struktur der nuklearen Abschreckung ergebende Glaubwürdigkeitsproblem nicht wirklich löst⁹⁾.

Freilich ist hier die Situation insofern komplizierter, als sich Kopplungsmaßnahmen in der Regel auch militärisch rechtfertigen lassen. Nach traditionellen militärischen Kriterien kann die Verflechtung zwischen dem Verteidigungsdispositiv der NATO und dem strategischen Potential der Vereinigten Staaten als Zuwachs an Flexibilität und jeder Gewinn an Flexibilität als Ausweitung des militärischen Handlungsspielraums, d. h. eben als militärischer „Vorteil“ gewertet werden, auch wenn dieser bei vielen Kopplungsvorschlägen nur

⁹⁾ Zu den militärischen und strategischen Bedingungen einer „Kopplung“ im einzelnen Anthony H. Cordesman, a. a. O., S. 2f.

marginal ist¹⁰⁾. So läßt es sich schwer bestreiten, daß die Einführung der westlichen Mittelstreckenwaffen den militärischen Handlungsspielraum der NATO zunächst einmal erhöht. Allerdings ist es kaum möglich, sich Szenarien vorzustellen, in denen dieser Vorteil für die Entscheidung eines Krieges ins Gewicht fiele. Es ist deshalb kaum zu bezweifeln, daß in der Frage einer Einführung westlicher Mittelstreckenwaffen in Europa nicht der militärisch-strategische, sondern der politisch-symbolische Wert ausschlaggebend wäre. Anders als bei der MLF lassen sich jedoch keine technisch-militärischen Gründe gegen ihre Einführung anführen.

Wenn die westlichen Mittelstreckenwaffen aber in erster Linie politischen Zusammenhalt demonstrieren sollen, dann darf man, wenn es um die Entscheidung über ihre Einführung geht, auch von den politischen Wirkungen dieser Entscheidung nicht abstrahieren. Es muß also gefragt werden, ob nicht Maßnahmen zur amerikanisch-europäischen „Kopplung“ ihren Sinn verlieren, wenn sie selbst zum Gegenstand politischer Kontroversen innerhalb des Bündnisses werden. Die Antwort darauf hängt von der Art der ausgelösten Kontroversen ab. Politische Kontroversen gehören zum Alltag jedes Bündnisses, auch wenn sie sich bis zum „Familienkrach“ zuspitzen. Wenn es dabei jedoch um die Funktionsfähigkeit oder die politischen Grundlagen des Bündnisses geht, dann wird die Durchsetzung sinnlos. Generell wäre es wie im Fall der MLF wünschenswert, auf Maßnahmen der militärischen „Kopplung“ zu verzichten, soweit keine zwingenden *militärischen* Gründe dafür sprechen, und statt dessen auf Maßnahmen überzugehen, die der politischen Integration innerhalb des Bündnisses zugute kommen. Betrachtet man die fast ununterbrochene Kette schwerwiegender Auseinandersetzungen in dieser Frage seit Gründung der NATO, dann drängt sich die Vermutung auf, daß auf längere Sicht eine Verringerung der Abhängigkeit der westlichen Verteidigung von der strategischen Abschreckung der Amerikaner die Bündnisbeziehungen auf sicherheitspolitischem Gebiet erheblich entlasten würde.

¹⁰⁾ Militärische Nachteile können sich in derartigen Fällen allerdings auf längere Sicht aus möglichen rüstungspolitischen Reaktionen der Gegenseite ergeben. In der Diskussion über den westlichen Nachrüstungsbeschluß spielen mögliche sowjetische Reaktionen eine wichtige Rolle. Verallgemeinerungen sind hier jedoch kaum möglich, so daß dieser Gedanke nicht weiter verfolgt werden soll.

zu 2:

In den vergangenen Jahren ist der Eindruck entstanden, daß sich die deutsche und die amerikanische Haltung zur Rüstungskontrolle immer weiter voneinander entfernen. Der Bundesrepublik wird vorgeworfen, sie sei nicht bereit, nachdem sie lange Zeit im Zweifel die Rolle eines Bremsers bei den Rüstungskontrollverhandlungen zwischen Ost und West gespielt habe, jetzt die Lehre aus den bisherigen Erfahrungen mit den Verhandlungen zu ziehen, die der Sowjetunion lediglich dazu gedient hätten, die Amerikaner in bezug auf das Rüstungsniveau zu überflügeln; sie benutze die amerikanische Zurückhaltung in dieser Frage, um als Befürworter der Rüstungskontrolle diplomatische Lorbeeren zu ernten und sich dem Zwang zu verstärkten Rüstungsanstrengungen zu entziehen. Umgekehrt wird den Amerikanern vorgeworfen, sie seien zu einer zynischen Politik der militärischen Macht übergegangen und nicht mehr in der Lage, die auf längere Sicht lebenswichtige Bedeutung der Rüstungskontrolle zu erkennen.

Festzuhalten ist zunächst, daß die Änderungen in der Haltung zur Rüstungskontrolle, die für die gegenwärtigen Divergenzen verantwortlich sind, primär auf amerikanischer Seite stattgefunden haben. Die Haltung der Bundesrepublik zur Rüstungskontrolle hat sich seit Ende der sechziger Jahre kaum verändert. Schon damals stand sie der Rüstungskontrolle grundsätzlich positiv gegenüber. Nach dem Erfolg der NV (Nicht-Verbreitungs)-Verhandlungen wurde die internationale Rüstungskontrolldiplomatie allerdings praktisch vollständig von den bilateralen Beziehungen der beiden Supermächte geprägt. Einer Rüstungskontrollpolitik, die gleichzeitig Ordnungspolitik der beiden Supermächte war, mußte die Bundesrepublik notwendigerweise ambivalent gegenüberstehen. Es mußte der Eindruck entstehen, daß sich die Rüstungskontrollpolitik der Bundesrepublik vielfach darauf konzentrierte, unter Anerkennung der ordnungspolitischen Bedeutung der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen gegen wirkliche oder vermeintliche Beeinträchtigungen ihrer politischen Interessen anzukämpfen. Dies spielte bei SALT, wo die Europäer nur auf dem Weg der Konsultationen Einfluß nehmen konnten, naturgemäß eine größere Rolle als bei MBFR, wo sie unmittelbar beteiligt waren. Bei dem für SALT charakteristischen Konsultationsverfahren ließ es sich kaum vermeiden, daß Einwände der Europäer, etwa gegenüber der

Einbeziehung von Marschflugkörpern in der Frage der Nichtumgehungsklausel, als Widerstand gegen die Rüstungskontrolle gedeutet werden konnten.

Mit der Verschlechterung des amerikanisch-sowjetischen Verhältnisses und zunehmenden amerikanischen Einwendungen gegenüber der Rüstungskontrolle, gab es für europäische Befürchtungen gegenüber dem amerikanisch-sowjetischen „Bilateralismus“ keinen Anlaß mehr.

Für die deutsche Haltung zur Rüstungskontrolle war es schließlich von Bedeutung, daß die Ostpolitik trotz ihrer weitgehenden politischen Eigenständigkeit doch von einem Mindestmaß an Stabilität im amerikanisch-sowjetischen Verhältnis abhängig war. Ein Rückfall in den „Kalten Krieg“ der fünfziger Jahre hätte nicht nur den Bewegungsspielraum der Bundesrepublik auf diesem Gebiet drastisch reduziert, sondern der Ostpolitik und anderen Formen der europäischen Entspannungspolitik sogar die Grundlage entzogen. In der Bundesrepublik und in anderen europäischen Staaten begann sich daher schließlich in den letzten Jahren ein allgemein politisch motiviertes Interesse an der Aufrechterhaltung des Rüstungskontrollprozesses durchzusetzen. Wenn von einem Wandel der deutschen oder der europäischen Haltung zur Rüstungskontrolle die Rede sein kann, dann allenfalls als Reaktion der praktischen Rüstungskontrolldiplomatie auf das Umschwenken der amerikanischen Position.

Der Wandel in der amerikanischen Haltung zur Rüstungskontrolle kann nicht einfach mit dem Regierungswechsel in Verbindung gebracht werden, denn die inneramerikanische Kritik an der amerikanischen SALT-Politik begann schon in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre an politischem Einfluß zu gewinnen, und zu einem Umschwung in der offiziellen Regierungshaltung kam es bereits als Reaktion auf die sowjetische Invasion in Afghanistan unter Präsident Carter. Erst der Wahlsieg Reagans verhalf jedoch der amerikanischen SALT-Kritik zum endgültigen Durchbruch.

Obwohl die Konturen der Reagan'schen Rüstungskontrollpolitik noch immer verhältnismäßig unscharf sind, lassen sich aufgrund offizieller Erklärungen zur Rüstungskontrolle und nach dem Beginn der INF- und START-Verhandlungen einige allgemeine Merkmale angeben:

Zunächst soll der Stellenwert, den die Rüstungskontrolle bisher angeblich in der ameri-

kanischen Außen- und Sicherheitspolitik innehatte, reduziert und der Verteidigungspolitik wieder der eindeutige Vorrang vor der Rüstungskontrolle eingeräumt werden. Um den militärischen Bedürfnissen besser Rechnung tragen zu können, sollen neue Kriterien für zukünftige Rüstungskontrollvereinbarungen entwickelt werden. An Stelle einer Begrenzung der Anzahl von Abschußanlagen soll in Zukunft versucht werden, Vereinbarungen an einem rechnerischen Maß für die Zerstörungsfähigkeit strategischer Waffen zu orientieren. Auch soll noch strenger als bisher auf die präzise Verifizierbarkeit aller Abkommen Wert gelegt werden. Was die Ziele der Rüstungskontrolle betrifft, so deuten die öffentlich bekanntgegebenen Ausgangspositionen für die Genfer INF- und die START-Verhandlungen darauf hin, daß es den Amerikanern jetzt primär um quantitative Reduktionen geht, während Stabilisierungsziele im Sinne von Krisenstabilität keine erkennbare Rolle mehr spielen. Schließlich wird betont, daß Rüstungskontrolle als ein Element im Rahmen einer integrierten Außen- und Sicherheitspolitik nicht isoliert betrachtet werden dürfe. Viele sehen darin den Versuch einer Rückkehr zur sogenannten Linkage-Politik Nixons¹¹⁾.

Wie sich dieser Versuch einer generellen Neuorientierung auf die praktische amerikanische Rüstungskontrollpolitik auswirken wird, ist noch nicht sicher vorherzusagen. In der amerikanischen Administration scheint es gegenwärtig — bei aller Übereinstimmung in den Grundsätzen — eine Reihe gegensätzlicher Tendenzen zu geben, die in der praktischen Rüstungskontrollpolitik ganz unterschiedliche Auswirkungen haben können. Grob gesagt, lassen sich drei „Denkschulen“ unterscheiden:

Ein Teil der mit Rüstungskontrollaufgaben befaßten Mitarbeiter der Reagan-Administration — vor allem innerhalb des Pentagon — möchte sich auf Verhandlungen mit der Sowjetunion erst einlassen, wenn es gelungen ist, wieder eine Situation militärischer Überlegenheit der Vereinigten Staaten herzustellen. Eine zweite Gruppe wäre bereit in Verhandlungen einzutreten, sobald die Amerikaner ihre Entschlossenheit zur stärkeren Rüstung unter Beweis gestellt haben. Sie räumt der Rü-

¹¹⁾ Zur Rüstungskontrollpolitik der Reagan-Administration vgl. Jeffrey D. Porro, *The Reagan Arms Control Policy: Year One*, The US Arms Control Association, Frühj. 1982.

stungskontrolle insgesamt aber nur eine geringe Bedeutung ein. Eine dritte, vor allem im Außenministerium vertretene Gruppe ist an einer Fortsetzung des Rüstungskontrollprozesses trotz einer kritischen Haltung gegenüber den bisher erzielten Ergebnissen interessiert.

Es erscheint gegenwärtig noch zweifelhaft, ob der Beginn der INF- und der START-Verhandlungen tatsächlich einen Sieg der zweiten oder dritten „Denkschule“ anzeigt. Die amerikanische Ausgangsposition in beiden Verhandlungen ist — soweit sie öffentlich bekanntgemacht wurde — zu offensichtlich an die inneramerikanische Friedensbewegung und an die europäischen Bündnispartner gerichtet und enthält zu wenig wirkliche Verhandlungsangebote an die Sowjetunion, als daß man auf den Verhandlungswillen der Amerikaner bereits sicher schließen könnte. Vieles deutet darauf hin, daß es in den kommenden Jahren bestenfalls zu einer Fortsetzung des Verhandlungsprozesses ohne greifbare Ergebnisse kommen wird.

Die diesem Kurswechsel der amerikanischen Rüstungskontrollpolitik vorausgegangene Kritik an SALT zeigt, daß seine Ursachen — bei aller Kritik an technischen Details — doch wohl in dem Eindruck gesucht werden müssen, SALT habe, wie die Entspannungspolitik im allgemeinen, zum Verlust der amerikanischen strategischen Vorrangstellung beigetragen. Der Verhandlungsprozeß habe in der amerikanischen Öffentlichkeit, in den politischen Eliten und der Administration völlig unrealistische Erwartungen im Hinblick auf die Bereitschaft der sowjetischen Führung erweckt, Beschränkungen im Ausbau ihrer militärischen Macht zu akzeptieren. Außerdem hätten die Verhandlungen schon allein aus technisch-bürokratischen Gründen innerhalb der Administration ein derartiges Gewicht erlangt, daß man von einem Ersatz der Außenpolitik durch Rüstungskontrolle sprechen könne, weiterhin habe die Regierung, um zu Verhandlungsergebnissen zu gelangen, Vereinbarungen akzeptiert, die der sowjetischen Seite klare Vorteile einräumen.

Hierzu ist allerdings anzumerken, daß Rüstungskontrolle in den Vereinigten Staaten zu keiner Zeit explizit zu einem Ersatz für Außenpolitik gemacht wurde. So werden etwa die programmatischen Erklärungen in den Reden Kissingers gerade durch einen umfassenden politischen Ansatz charakterisiert, in dem die Rüstungskontrolle zwar einen wichtigen, aber

nicht dominierenden Stellenwert besitzt. Von der Konzeption her wurde die Rüstungskontrolle bisher von früheren amerikanischen Regierungen in der Regel als der militärischen Sicherheitspolitik gleichwertig bezeichnet, ohne daß es allerdings in der Praxis gelungen wäre, tatsächliche Gleichwertigkeit durchzusetzen. Zwar läßt sich kaum bestreiten, daß ein verhältnismäßig großer Teil der in strategischen Fragen kompetenten Mitarbeiter der amerikanischen Administration in den „SALT-Prozeß“ eingespannt war, über die außenpolitische Orientierung ist damit aber noch nicht allzuviel ausgesagt.

Von deutscher Seite wird vielfach die Tatsache, daß sich das amerikanisch-sowjetische Kräfteverhältnis im strategischen Bereich zugunsten der Sowjetunion verschoben hat — bei allen Differenzen in der Bewertung der militärischen Situation im einzelnen —, nicht bestritten. Doch erscheint aus dieser Perspektive der Versuch, dies alles der vielfach inkonsistenten und insgesamt nicht übermäßig wirksamen amerikanischen Rüstungskontrollpolitik in die Schuhe zu schieben, ein wenig einäugig. Die bisher erzielten Rüstungskontrollvereinbarungen sind in den Vereinigten Staaten stets auch als Argument gebraucht worden, die Rüstungsanstrengungen auf den von der Vereinbarung nicht erfaßten Gebieten zu verstärken. Es wirkt nicht gerade überzeugend, wenn jetzt plötzlich der Rüstungskontrolle von denen, die ihr bisher immer skeptisch gegenüberstanden, einseitig — nämlich in ihrer Wirkung auf die Vereinigten Staaten — eine Wirksamkeit zugemessen wird, die sich selbst optimistische Befürworter der Rüstungskontrolle bisher in ihren kühnsten Träumen nicht vorzustellen gewagt hätten.

Von der Theorie her sind solche Wirkungen selbstverständlich nicht auszuschließen. Eine betonte Rüstungskontroll- und Entspannungspolitik kann übertriebene Erwartungen und „falsches“ Vertrauen bewirken, die zu einer Vernachlässigung der nötigen militärischen Anstrengungen verleiten können. Aber umgekehrt können auch eine forcierte Rüstungspolitik oder eine Außenpolitik, die primär auf militärische Macht setzt, das Entstehen von Vertrauen verhindern, ohne das substantielle Rüstungskontrollvereinbarungen nicht zustande kommen können. In der Bundesrepublik scheint jedenfalls der Eindruck vorzuherrschen, daß sich die möglichen wechselseitigen Beeinträchtigungen von Rüstungskontrolle und Rüstungspolitik bisher sehr viel stärker zu Lasten der Rüstungskontrolle als der Rüstung

ausgewirkt haben. Der verhältnismäßig hohe bürokratische Aufwand für die Rüstungskontrolle erklärt sich zum großen Teil gerade aus der Notwendigkeit, mit der Rüstungskontrolle gegen den Strom der eingefahrenen bürokratischen, wirtschaftlichen und militärischen Interessen zu schwimmen.

So wie es gegenwärtig aussieht, werden sich diese Meinungsdivergenzen im amerikanisch-deutschen Verhältnis nicht kurzfristig auflösen lassen, auch nicht nach dem Regierungswechsel in der Bundesrepublik Deutschland. Es fragt sich also, ob es in diesem Bereich Mindestvoraussetzungen für eine sinnvolle sicherheitspolitische Zusammenarbeit innerhalb des Bündnisses gibt. Hierzu muß wohl die Aufrechterhaltung des Rüstungskontrollprozesses im amerikanisch-sowjetischen Verhältnis gerechnet werden, denn ohne ihn wäre an eine Fortsetzung der spezifisch europäischen Form der Entspannungspolitik nicht zu denken. Mit dem Beginn der INF- und der START-Verhandlungen ist diese Voraussetzung zunächst erfüllt. Auf längere Sicht muß aber noch mehr erfüllt werden als lediglich die Bereitschaft, weiterzuverhandeln. Erst wenn es den Vereinigten Staaten in den kommenden Jahren gelingen sollte, wieder zu einer Rüstungskontrollpolitik im weitesten Sinn zurückzufinden, die reale Aussichten auf konkrete Verhandlungsergebnisse bietet, kann damit gerechnet werden, daß Rüstungskontrolle als politischer Prozeß auch über die nächsten Jahre hinaus wirksam und damit ein Minimum an Gemeinsamkeit auf diesem Gebiet im amerikanisch-deutschen Verhältnis erhalten bleibt.

Es gibt einige Anhaltspunkte dafür, daß eine solche Entwicklung immerhin denkbar ist:

Die Skepsis gegenüber der Rüstungskontrolle, die für die gegenwärtige amerikanische Administration so charakteristisch ist, bezieht sich offenbar in erster Linie auf die Rüstungskontroll- und besonders die SALT-Politik vorangegangener amerikanischer Administrationen. Ein erheblicher Teil der Beamten, der in der jetzigen amerikanischen Administration mit Rüstungskontrolle zu tun hat und den beiden zuletzt genannten Denkschulen angehört, wendet sich nicht generell gegen jede denkbare Form von Rüstungskontrolle. Der Umschwung der letzten Jahre in der amerikanischen Haltung zur Rüstungskontrolle bedeutet in dieser Sicht keine Abkehr, sondern eine Hinwendung zu einer realistischeren und damit besseren Form der Rüstungskontrolle.

Auch das Londoner Internationale Institut für Strategische Studien (IISS) macht in seinem Jahresüberblick „Strategic Survey“ darauf aufmerksam, daß die Vorstellungen der Europäer von der Außenpolitik Reagans im wesentlichen durch dessen militante Wahlkampfaussagen bestimmt worden seien. In Wirklichkeit habe Reagan sehr viel mehr Pragmatismus und Flexibilität gezeigt, als man ihm in Europa zugetraut habe. Trotz der massiven Kritik Reagans und seiner Berater an der bisherigen Rüstungskontrollpolitik im allgemeinen und SALT I/II im besonderen, hat sich die neue amerikanische Administration bisher — soweit ersichtlich — an die Regelungen der SALT-II-Vereinbarungen gehalten und hat auch die Kontakte innerhalb des im Rahmen von SALT I errichteten ständigen Beratungskomitees (Standing Consultative Committee) aufrechterhalten. Trotz des scheinbaren Übergewichts der ersten Denkschule, die Rüstungskontrollverhandlungen erst von einer Position militärischer Stärke wieder aufnehmen will, hat sich die neue Administration nicht nur zu Verhandlungen über die europäischen Mittelstreckenraketen bereitgefunden, sondern der Sowjetunion darüber hinaus auch Verhandlungen in anderen Bereichen der Rüstungskontrolle angeboten. Und sie war schließlich sogar bereit, die SALT-Verhandlungen in neuer Form (START) wieder in Gang zu setzen¹²⁾.

Es mag sein, daß Präsident Reagan und seine Berater aufgrund der offensichtlichen Schwierigkeiten, die ursprünglichen Rüstungspläne zu finanzieren, des Widerstands durch die inneramerikanische „Friedensbewegung“ und der Kritik der Alliierten tatsächlich eine ausgewogenere Haltung zur Rüstungskontrolle gewonnen haben. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß es bereits seit einigen Jahren im akademischen Bereich Ansätze gibt, konzeptionelle Grundlagen für eine neue Rüstungskontrollpolitik zu entwickeln, die mit den von der Reagan-Administration vertretenen außenpolitischen Konzepten vereinbar wäre. Und viele derjenigen, die an diesen Arbeiten beteiligt waren, haben in der jetzigen Administration einflußreiche Stellungen übernommen¹³⁾.

¹²⁾ Strategic Survey 1981/82, S. 5.

¹³⁾ Zu diesen Arbeiten kann in der Bundesrepublik auch das Projekt des European American Institute for Security Research über „Rüstungskontrolle in den Ost-West-Beziehungen der achtziger Jahre. Konzeptionelle Probleme und Entwicklungsmöglichkeiten“, gerechnet werden.

Ob solche Aussichten auf eine „bessere“ Rüstungskontrollpolitik der Reagan-Administration eine reale Grundlage haben oder lediglich den Versuch darstellen, die neue amerikanische Außenpolitik der inneramerikanischen Opposition und den Alliierten schmackhafter zu machen, wird sich erst im Lauf der Verhandlungen sagen lassen. Die amerikanischen Ausgangspositionen für START und die Genfer INF-Verhandlungen enthalten zweifellos Elemente, die sie für die ernsthaften Befürworter der Rüstungskontrolle attraktiv machen. Wenn sie tatsächlich zum Gegenstand von Vereinbarungen würden, könnte man sogar von einem sensationellen Durchbruch der

Rüstungskontrolle sprechen. Das ist allerdings nicht zu erwarten, denn in ihrer jetzigen Form sind sie zu einseitig, um eine ernsthafte Verhandlungsgrundlage abzugeben. Es ist offensichtlich, daß die Flexibilität der Reagan-Administration auf diesem Gebiet in erster Linie auf die innerstaatliche Opposition und die Alliierten zielt. Ob daraus eine „bessere“ Form der Rüstungskontrolle erwachsen kann, wird sich erst zeigen, wenn in den Verhandlungen Entscheidungen darüber getroffen werden müssen, an welchen Stellen militärische Zugeständnisse gemacht und in welchem Maß Unsicherheiten bei der Verifikation in Kauf genommen werden können.

III. Das militärische Kräfteverhältnis und die Lastenverteilung innerhalb des Bündnisses

Meinungsverschiedenheiten in konzeptionellen Fragen der westlichen Verteidigung oder in der Frage, gegen welche Bedrohungen sich der Westen verteidigen müsse (Bedrohungsanalyse), gehören zum Alltag der NATO. Eine zentrale Aufgabe des Bündnisses besteht gerade darin, aus den verschiedenen Wahrnehmungen, Meinungen und Konzeptionen der Mitglieder in diesen Fragen Grundlagen herauszudestillieren, die für eine koordinierte und effektive Verteidigung erforderlich sind (Integrationsfunktion). Dies geschieht weitgehend innerhalb der Verfahren, die im Bündnis für die gemeinsame Verteidigungsplanung institutionalisiert worden sind.

Dieser Integrationsprozeß läßt sich nicht beliebig beschleunigen. Ändert sich etwa die Verteidigungspolitik eines Bündnispartners, z. B. aufgrund eines Regierungswechsels, in einem Maß, daß dadurch der geschriebene oder ungeschriebene Konsens innerhalb des Bündnisses berührt wird, dann dauert es häufig eine geraume Zeit, bis ein neuer Konsens gefunden werden kann. So wurde beispielsweise die strategische Doktrin der flexiblen Erwidern, die sich in den Vereinigten Staaten Ende der fünfziger Jahre durchsetzte, erst 1967 offiziell zur Grundlage der Strategie des Bündnisses erklärt.

Normalerweise vollzieht sich dieser Prozeß weitgehend ohne Beteiligung der politischen Öffentlichkeit. Es kommt jedoch immer wieder vor, daß einzelne Fragen zum Gegenstand öffentlicher politischer Auseinandersetzungen gemacht werden, weil sich die beteiligten

Regierungen oder andere politische Kräfte in den Mitgliedstaaten eine Beeinflussung des Integrationsvorganges in ihrem Sinn erhoffen.

Zweifellos gehört der Prozeß der sicherheitspolitischen und strategischen Neuorientierung, der seit einigen Jahren in den Vereinigten Staaten im Gang ist, zu den Vorgängen, die einen umfangreichen Anpassungsprozeß innerhalb des Bündnisses nötig machen, unabhängig von der Frage, ob fixierte gemeinsame Grundsätze wie etwa die Harmel-Beschlüsse formell geändert werden müssen. Ungewöhnlich ist in diesem Zusammenhang weniger der Umfang der aufgetretenen Meinungsverschiedenheiten, insbesondere zwischen den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland, als das Ausmaß, in dem die breitere politische Öffentlichkeit an den Auseinandersetzungen teilnimmt. Dadurch werden Fragen, wie die nach der Bewertung der sowjetischen Bedrohung und des militärischen Kräfteverhältnisses zwischen Ost und West, der gerechten Verteilung der Verteidigungslasten zwischen den Bündnismitgliedern und der Reaktion auf eine Bedrohung vitaler Interessen außerhalb des Bündnisbereichs, zunehmend zum Gegenstand politischer Polarisierung und tragen auf diese Weise dazu bei, den Eindruck des Auseinanderdriftens des Bündnisses zu erwecken.

Wenn die Verteidigungspolitik der Reagan-Administration in der Öffentlichkeit als heroischer Versuch stilisiert wird, die seit mehr als 15 Jahren andauernde politische und militäri-

sche Expansion der Sowjetunion zum Stillstand zu bringen, dann muß das Zögern der Europäer, sich diesem Kurs anzuschließen, als Mangel an Realismus erscheinen, für den irrationale Angst, Mangel an Verantwortungsbeußtsein und fehlende Bereitschaft, die für eine Erhöhung der Verteidigungsbemühungen erforderlichen wirtschaftlichen Opfer zu übernehmen, verantwortlich gemacht werden. Wenn andererseits in der Bundesrepublik das Festhalten an der bisherigen Form der Ostpolitik in der Öffentlichkeit zu einem durch höhere politische Einsichten gerechtfertigten Dogma gemacht wird, dann liegt es nahe, die neue amerikanische Sicherheitspolitik als Rückfall in die Barbarei einer rein militärischen Machtpolitik oder bestenfalls als mangelnder Realismus gegenüber den Gegebenheiten des „Atomzeitalters“ anzusehen.

Nicht alle in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Fragen sind für die weitere Entwicklung der deutsch-amerikanischen und europäisch-amerikanischen Beziehungen wirklich von Bedeutung. So spielen die Fragen, die mit der Bewertung des militärischen Kräfteverhältnisses zwischen Ost und West und der sowjetischen Bedrohung zusammenhängen, in der gegenwärtigen öffentlichen Debatte innerhalb der Bundesrepublik und den Vereinigten Staaten zwar eine nicht unerhebliche Rolle, doch verlaufen hier die Fronten eher quer durch die einzelnen Mitgliedstaaten, als daß sie die Amerikaner von ihren europäischen Bündnispartnern trennen. Schon ein Blick auf das hierzu veröffentlichte Zahlenmaterial zeigt, daß die Differenzen zwischen europäischen Instituten, wie etwa dem Londoner IISS und dem Stockholmer SIPRI, nicht geringer sind als die zu amerikanischen Angaben, etwa in den Jahresberichten des Verteidigungsministeriums. Außerdem handelt es sich hier um Fragen, die zwar politisch sind, d. h. von politischen Wertungen nicht getrennt werden können, deren Beantwortung jedoch ein hohes Maß an fachlicher Qualifikation voraussetzt; solche Fragen eignen sich daher für eine öffentliche Debatte wenig. Eine Verweisung in den internen Integrationsmechanismus der NATO wäre daher wünschenswert.

Von den gegenwärtig in der Öffentlichkeit diskutierten militärischen Fragen können neben den nuklearen Problemen vor allem zwei die deutsch-amerikanischen Beziehungen auf längere Sicht beeinflussen. Zum einen die generelle Frage nach einer angemessenen Verteilung der wirtschaftlichen Belastungen innerhalb des Bündnisses, die in gewisser Weise

alle gegenwärtig diskutierten Bündnisprobleme umfaßt, und zweitens die spezifischere Frage nach der Haltung gegenüber militärischen Bedrohungen außerhalb des Bereichs der NATO.

zu 1:

Das Thema Lastenausgleich ist innerhalb des Bündnisses selbstverständlich nicht neu. Doch ist die ursprüngliche Lastenverteilung zwischen den Bündnismitgliedern, die in den fünfziger Jahren erreicht wurde und damals etwa der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten Rechnung trug, später niemals mehr in vollem Umfang in Frage gestellt worden. Bei der militärischen Planung der NATO ging man, auch wenn es nicht um die Erhaltung, sondern um die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Allianz ging, im wesentlichen von der bestehenden Aufteilung aus. Und in den amerikanisch-deutschen Verhandlungen zum „Burden Sharing“ ging es primär lediglich um einen Ausgleich von Zahlungsbilanzungleichgewichten. Sie wurden daher mit dem Rückgang des amerikanischen Zahlungsbilanzdefizits und der Einführung flexibler Wechselkurse konsequenterweise eingestellt. Selbst die wiederholten — auf die sogenannten Mansfield-Initiativen zurückgehenden — amerikanischen Drohungen in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren, einen Teil der in Europa stationierten Truppen abzuziehen, zielten weniger auf eine grundlegende Revision der bestehenden Lastenverteilung als auf eine Stützung der amerikanischen Forderungen nach Ausgleichszahlungen.

Die gegenwärtig von amerikanischer Seite gegenüber der Bundesrepublik und anderen europäischen Staaten erhobenen Vorwürfe lassen jedoch kaum daran zweifeln, daß der bisherige stillschweigende Konsens in dieser Frage nicht mehr existiert. Die Ursachen hierfür müssen in einer Kombination wirtschaftlicher und militärischer Entwicklungstendenzen gesehen werden. Seit den fünfziger Jahren hat sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der europäischen Partner im Vergleich zu der der Vereinigten Staaten beträchtlich erhöht. Soweit die Europäische Gemeinschaft als Einheit handelt, tritt sie den Vereinigten Staaten seit den frühen siebziger Jahren als gleichberechtigter Konkurrent gegenüber.

Hinzu kommt, daß die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Gemeinschaft immer wieder von starken Gegensätzen bestimmt

wurden. Die gegenwärtigen Spannungen, die in der Presse teilweise schon als „Handelskrieg“ apostrophiert wurden, akzentuieren lediglich eine Entwicklung, die nicht erst mit der gegenwärtigen amerikanischen Administration einsetzte.

Auf militärischem Gebiet sieht sich die amerikanische Regierung, nachdem sie mehr als 15 Jahre lang einem fast kontinuierlichen relativen Zuwachs sowjetischer militärischer Macht zugesehen hat, in einer Situation, in der sie ihre Verteidigungsanstrengungen glaubt massiv erhöhen zu müssen, um ein sowjetisches Übergewicht zu verhindern. Nachdem die ursprünglichen Rüstungsplanungen der Reagan-Administration aus wirtschaftlichen Gründen massiven Einschränkungen unterworfen wurden, liegt die Forderung nach einer stärkeren Übernahme wirtschaftlicher Belastungen der neuen Verteidigungspolitik durch die Europäer nahe.

Die wirtschaftlichen Argumente treffen in Europa auch vielfach auf Verständnis. Zwar hat sich die Lastenverteilung innerhalb des Bündnisses in den siebziger Jahren ein wenig zugunsten der Vereinigten Staaten verschoben¹⁴⁾, doch ist der amerikanische Beitrag, gemessen an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, noch immer zu hoch — und aufgrund der gegenwärtigen Rüstungsplanung wird er sich noch erhöhen.

Zum Teil wird dagegen geltend gemacht, die militärische Machtentfaltung der Vereinigten Staaten diene neben den gemeinsamen Bündniszielen doch ebenso der Abstützung spezifisch amerikanischer Großmachtinteressen. Die Lastenverteilung innerhalb der Allianz spiegelt nur die besonderen militärischen Interessen der Vereinigten Staaten.

In diesem nicht neuen Argument zeigt sich eine auch für die gegenwärtige Situation charakteristische Schwäche der amerikanischen Position. Es fehlt nicht nur an brauchbaren „objektiven“ Kriterien für den tatsächlichen Verteidigungsbeitrag der Bündnismitglieder, sondern vor allem an einem allseits akzeptierten Maßstab, an dem die „Angemessenheit“ einer bestimmten Lastenverteilung im Bündnis gemessen werden könnte. Daher scheint es praktisch ausgeschlossen, eine neue Lastenverteilung am grünen Tisch auszuhandeln.

¹⁴⁾ Geht man von den Angaben des IISS aus, so ist der amerikanische Anteil an den Verteidigungskosten der Nato von 70% im Jahre 1960 auf etwa 60% gefallen.

Aber auch ein amerikanischer Versuch, die Neuverteilung der Verteidigungslasten durch einen Abzug ihrer in Europa stationierten Truppen zu erzwingen, erscheint unplausibel. Zwar gibt es in der gegenwärtigen amerikanischen Administration nicht wenige, die der Meinung sind, die Vereinigten Staaten sollten sich aus ihren europäischen Bindungen befreien, wenn sich die Europäer den amerikanischen Wünschen gegenüber nicht aufgeschlossener zeigen¹⁵⁾. Doch handelt es sich hier vielfach gerade um diejenigen, die am stärksten für einen globalen Ausbau amerikanischer Machtpositionen plädieren.

Hier liegt nun offenbar ein Zielkonflikt vor, denn nach den vorliegenden Berechnungen würde ein Abzug amerikanischer Einheiten aus Europa nur dann wirtschaftliche Vorteile bringen, wenn diese Einheiten in den Vereinigten Staaten aufgelöst und keine Vorkehrungen getroffen würden, entsprechende Einheiten im Krisenfall wieder nach Europa zu verlegen. Das würde dann zunächst einmal eine sehr deutliche Einschränkung des globalen militärischen Engagements der Vereinigten Staaten bedeuten, die von den der „Friedensbewegung“ zuneigenden politischen Kräften in Europa als Bestätigung ihrer gelassenen Einschätzung der sowjetischen Bedrohung und des Kräfteverhältnisses zwischen Ost und West aufgefaßt werden könnte. Jedenfalls lassen sich die politischen Folgen eines einseitigen Truppenabzugs aus Europa nur schwer vorhersagen, und es besteht einige Wahrscheinlichkeit dafür, daß sie den amerikanischen Intentionen genau entgegenlaufen würden.

Voraussichtlich wird sich der amerikanische Wunsch nach einer stärkeren Beteiligung der europäischen Bündnispartner an den gemeinsamen Verteidigungslasten daher allenfalls langsam, in kleinen Schritten durchsetzen lassen. Obwohl in der militärischen Planungsarbeit der NATO verbindliche Entscheidungen über die wirtschaftlichen Beiträge der Mitgliedstaaten nicht getroffen werden können, wird sich eine Neuverteilung der Lasten nur in diesem Rahmen verwirklichen lassen.

zu 2:

Militärisches Engagement der NATO-Staaten außerhalb des Bündnisbereichs bildete immer

¹⁵⁾ Vgl. Uwe Nerlich, Neuorientierung der amerikanischen Außenpolitik, in: Europa-Archiv 15/1982, S. 461—468, doch scheint Nerlich den amerikanischen Zielkonflikt in dieser Frage zu übersehen.

wieder den Gegenstand amerikanisch-europäischer Kontroversen. Es sei nur an die Suez-Krise erinnert, als eine britisch-französische Invasion im Nahen Osten auf amerikanischen Druck hin aufgegeben werden mußte, oder an den Nahostkrieg vom Oktober 1973, als es aufgrund des amerikanischen Krisenmanagements zu Auseinandersetzungen über die Benutzung des Luftraums und militärischer Einrichtungen der europäischen Bündnispartner sowie um den Einsatz des in Europa stationierten militärischen Potentials der Amerikaner kam. Erst seit der sowjetischen Invasion in Afghanistan fordern die Amerikaner mehr als nur die Duldung ihres Krisenmanagements, nämlich die unmittelbare Beteiligung der Verbündeten an der militärischen Präsenz des Westens in diesen Regionen und an einer für den dortigen Einsatz bestimmten „schnellen Eingreiftruppe“ (Rapid Deployment Force).

Die Argumente hierfür sind bekannt und sollen hier nur sehr vereinfacht wiedergegeben werden: Die westliche Abhängigkeit von Erdöllieferungen aus dem Nahen Osten oder dem Persischen Golf hat einen solchen Umfang angenommen, daß Störungen in der Ölversorgung von den westlichen Industriestaaten spätestens seit Anfang der siebziger Jahre als Sicherheitsproblem wahrgenommen werden. Kriegerische Auseinandersetzungen in diesen historisch instabilen Regionen können daher die westliche Sicherheit bedrohen und können in diesem Sinn von der Sowjetunion verursacht oder beeinflußt werden. Die Sicherung der Stabilität in diesen Regionen ist daher eine primäre politische und militärische Aufgabe des Westens. Obwohl im NATO-Bündnis nicht erwähnt, handelt es sich hier ihrem Wesen nach um eine *gemeinsame* Aufgabe des Westens, wobei die westeuropäischen Industriestaaten aufgrund ihrer starken Abhängigkeit vom Erdölimport einen substantiellen Anteil an den damit verbundenen Lasten tragen sollten.

Insoweit gibt es auch keine wesentlichen amerikanisch-europäischen Meinungsverschiedenheiten. Doch ergeben sich im einzelnen schwerwiegende Probleme. Hierzu gehören die folgenden Fragen:

- Welche relativ stabile Formen politischer Ordnungen sind in den fraglichen Regionen auf längere Sicht vorstellbar?
- In welcher Weise können die Supermächte zur Stabilität dieser Regionen beitragen?
- Welche Politik betreibt die Sowjetunion im Nahen Osten und in der Golfregion?

— Welche Rolle kann die militärische Macht des Westens bei der Sicherung der Erdölversorgung spielen?

— Wie werden mögliche militärische Aufgaben zwischen den westlichen Bündnispartnern aufgeteilt?

Die politische Auseinandersetzung innerhalb des Bündnisses konzentriert sich gegenwärtig primär auf die zuletzt genannten Fragen. Im Rahmen einer auf die Eindämmung der politischen und militärischen Expansion der Sowjetunion zielenden amerikanischen Außenpolitik steht für die Reagan-Administration auch in diesen kritischen Regionen die Kompensation des von der sowjetischen Macht ausgehenden Einflusses im Vordergrund. Nach dem Zusammenbruch des von den Vereinigten Staaten bestimmten Sicherheitssystems im Mittleren Osten Ende der siebziger Jahre und angesichts der geographischen Nähe der Sowjetunion muß sich der Westen nach amerikanischer Auffassung zunächst einmal um die glaubhafte „Projektion“ seiner militärischen Macht in diesem Teil der Welt bemühen. Auch hierzu müssen die westeuropäischen Staaten einen direkten Beitrag leisten.

Demgegenüber tendieren die Europäer zu einer Politik, die versucht, durch die Förderung wirtschaftlicher Zusammenarbeit und kultureller Kontakte unter Berücksichtigung langfristiger Interessen der arabischen Staaten zu einer Stabilisierung dieser Regionen beizutragen. Die Notwendigkeit einer gewissen militärischen Absicherung wird vielfach nicht bestritten, doch wird von europäischer Seite immer wieder auf die Gefahren einer regionalen Destabilisierung aufgrund einer zu auffälligen militärischen Präsenz der Großmächte hingewiesen. Die Gefahr einer sowjetischen Einflußnahme wird nicht geleugnet, jedoch geringer eingeschätzt als von der amerikanischen Regierung. Es wird darauf verwiesen, daß die Europäer — da sie nicht durch Großmachtansprüche belastet sind — Möglichkeiten des politischen Einflusses besitzen, die den Vereinigten Staaten abgehen. Wenn der Westen diese Möglichkeiten nutzen wolle, müsse er eine Arbeitsteilung anstreben, bei der die Amerikaner überwiegend für die militärische Sicherung und die Europäer für die politische Stabilisierung verantwortlich wären.

Bei der Diskussion dieser Fragen im akademischen oder regierungsnahen wissenschaftlichen Bereich verlaufen die Frontlinien ebenso innerhalb der einzelnen Staaten wie zwischen

Europäern und Amerikanern. Zu einer Polarisierung in der politischen Praxis kam es einmal aufgrund europäischer Ansätze zu einer erfolgreichen Kooperation bei der Entwicklung der wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit mit den arabischen Staaten und bei der Entwicklung einer eigenständigen politischen Haltung der Europäer im Nahostkonflikt sowie zum anderen aufgrund der starken Betonung der Notwendigkeit militärischer Absicherung durch die Reagan-Administration.

Es mag Ansatzpunkte für einen Teilkonsens geben. Auch in den europäischen NATO-Ländern wird die Notwendigkeit einer westlichen Sicherheitspolitik in den für die westliche Rohstoffversorgung kritischen Regionen überwiegend nicht bestritten. Es gibt sogar Anhaltspunkte dafür, daß einige Staaten — vor allem Großbritannien und Frankreich — bereit wären, sich an einer militärischen Präsenz der Vereinigten Staaten in diesen Regionen zu beteiligen. Auch haben die wichtigsten europäischen NATO-Staaten offenbar keine grundsätzlichen Bedenken, den Amerikanern im Krisenfall in bestimmten Grenzen Transitrechte einzuräumen oder der Verwendung von amerikanischen NATO-Streitkräften und -Einrichtungen zum Krisenmanagement zuzustimmen. Doch schon in der Frage einer möglichen Begrenzung derartiger Rechte durch die Europäer beginnen die Meinungsverschiedenheiten.

Sicher erscheint lediglich, daß die von vielen Amerikanern geforderte Lösung einer Einbe-

ziehung der fraglichen Regionen in den Geltungsbereich der NATO auf absehbare Zeit keinen Konsens finden wird, ganz abgesehen davon, daß eine gemeinsame NATO-Politik im Nahen Osten wohl kaum die nötige Flexibilität und Differenziertheit entwickeln könnte, die in diesen Regionen erforderlich ist, wenn eine Stabilisierung erreicht werden soll.

Die westliche Sicherheitspolitik wird hier weiterhin auf einseitiges oder bilaterales Vorgehen außerhalb des Bündnisses angewiesen sein, das allerdings innerhalb des Bündnisses oder im Rahmen anderer Konsultationsmechanismen koordiniert werden könnte.

Besondere Schwierigkeiten entstehen hier auch auf Grund der besonderen politischen Situation in der Bundesrepublik und Japan. In der Bundesrepublik war die politische Entscheidung für die Wiederbewaffnung nach dem Krieg eng mit einer bewußten Beschränkung der eigenen militärischen Macht auf die kollektive Verteidigung gegen einen unmittelbaren militärischen Angriff verbunden, die ihren Niederschlag auch im Grundgesetz gefunden hat. Die unmittelbare Beteiligung an einer Eingreiftruppe zur Sicherung wirtschaftlicher Interessen wäre mit diesen Beschränkungen — auch wenn es um ein sicherheitspolitisches Problem geht — kaum zu vereinbaren. Es erscheint sehr zweifelhaft, ob hierfür in der Bundesrepublik ein Konsens gefunden werden könnte. Jedenfalls ist es nicht auszuschließen, daß eine öffentliche Auseinandersetzung über diese Frage zur weiteren Polarisierung der sicherheitspolitischen Situation in der Bundesrepublik beitragen würde.

Der systemische Konflikt in den internationalen Beziehungen der Gegenwart

I. Formen internationaler Konflikte

Ein Blick auf die innenpolitische Diskussion in den meisten westlichen Ländern über die Grundfragen der Außenpolitik zeigt eine fast verwirrende Vielfalt. Der Forderung nach militärischer Stärke zur Friedenssicherung steht der Slogan „Frieden schaffen ohne Waffen“ gegenüber; dem Verständnis von der Sowjetunion als einer den Weltfrieden bedrohenden Macht¹⁾ steht die Aussage gegenüber, Breshnew zittere um den Weltfrieden²⁾. Was sind die Prioritäten in der internationalen Politik und was ist die Natur des Konfliktes, der hier ausgetragen wird? Wie schon lange nicht mehr ist die fast klassische Mahnung Herrmann Kahns³⁾: „Nachdenken über das Undenkbare“, zu einem aktuellen politischen Gebot geworden, und man könnte hinzufügen, daß gerade mit der Existenz nuklearer Waffen die Politik zu wichtig geworden ist, um sie Hoffnungen, Wünschen und Gefühlen zu überlassen.

Einen konsensfähigen Ansatzpunkt für eine Analyse scheint in dieser Diskussion die folgende Definition zu bieten: Aufgabe der Sicherheitspolitik ist gerade unter den Bedingungen der Gegenwart die Vermeidung der Austragung von Konflikten mit militärischen Mitteln unter Bewahrung der Freiheit der Eigengestaltung⁴⁾. Diese Definition hat zwei Implikationen:

1. Die Austragung von Konflikten mit militärischen Mitteln zu vermeiden, bedeutet keinen Verzicht auf militärische Mittel generell. Im Gegenteil: An die Stelle der Anwendung militärischer Mittel ist die Wirkung getreten, die

von ihrer Existenz ausgeht: d. h. die Abschreckung⁵⁾. Jedem potentiellen Angreifer wird durch die Existenz militärischer Potentiale verdeutlicht, daß die Kosten — im weitesten Sinne des Wortes —, die er selbst bei einem Angriff tragen müßte, in keinem akzeptablen Verhältnis zu möglichen Gewinnen stehen. Angesichts der Vernichtungskraft moderner Waffen, nicht nur, aber insbesondere der nuklearen, ist somit das Konzept der Abschreckung in den Mittelpunkt der Sicherheitspolitik getreten.

2. Die Vermeidung der Austragung von Konflikten mit militärischen Mitteln ist nicht bedingungslos, sondern an eine zentrale Bedingung geknüpft: die Erhaltung der Freiheit der Eigengestaltung⁶⁾. Diese Bedingung ist für eine demokratische Ordnung eigentlich eine Selbstverständlichkeit, ja, man kann sie geradezu als *raison d'être* einer Demokratie bezeichnen. Die verschiedenen Ziele der Politik sind dem Kräftespiel der innenpolitischen Willensbildung auch mit Rücksicht auf außenpolitische Bedingungen und Einflußfaktoren unterworfen, nicht jedoch die Erhaltung der Freiheit in verschiedenen konkreten Ausdrucksformen. Die Demokratie gäbe sonst gerade das auf, was sie von anderen politischen Systemen unterscheidet, sie gäbe sich selbst auf.

Daraus folgt, daß die Vermeidung der Austragung von Konflikten in der Sicherheitspolitik demokratischer Staaten zwar eine sehr hohe, aber nicht immer und unter allen Bedingungen die höchste Priorität hat⁷⁾: Wenn die Freiheit nicht anders bewahrt werden kann, ist

¹⁾ So Ronald Reagan während einer Pressekonferenz am 30. 1. 1981 in Washington, zit. nach Reagan: Moskau hat die Entspannungspolitik ausgenutzt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. 1. 1981, S. 1.

²⁾ So Willy Brandt in einem Interview der Zeitschrift *Der Spiegel*: Breshnew zittert um den Frieden, in: *Der Spiegel*, 28/1981, S. 23 ff.

³⁾ H. Kahn, *Thinking about the Unthinkable*, New York 1962.

⁴⁾ Vgl. R. Löwenthal, *Freiheit der Eigenentwicklung*, in: *Außenpolitische Perspektiven der Westdeutschen*, München, Wien 1971, S. 11 ff.

⁵⁾ Zum Konzept der Abschreckung siehe: K.-D. Schwarz, W. R. Van Cleave, *Die Theorie der Abschreckung*, in: K.-D. Schwarz (Hrsg.), *Sicherheitspolitik*, 2. Aufl., Bad Honnef-Erpel 1977, S. 87 ff.

⁶⁾ Vgl. R. Löwenthal, *Freiheit der Eigenentwicklung*, a. a. O., S. 11 ff.

⁷⁾ Vgl. A. Haig, *Haigs Vorstellungen von Amerikas künftiger Politik, Verlässlichkeit und Entschlossenheit*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 12. 1. 1981, S. 1.

auch der Einsatz militärischer Mittel gerechtfertigt.

Dies bedeutet noch nicht, daß dem potentiellen Gegner die Absicht eines Angriffes unterstellt wird. Wenn er die militärischen Mittel dazu hat, ist die Frage nach den Absichten zweitrangig, und zwar aus folgendem Grund: Wird unterstellt, daß er expansive Absichten hat und diese Annahme sich als falsch erweist, bestehen die Kosten des Irrtums in der Vergeudung knapper Ressourcen für militärische Verteidigungsausgaben. Unterstellt man dagegen, der Gegner habe keine expansiven Absichten und diese Annahme ist falsch, bestehen die Kosten im Verlust der Freiheit. Aus dieser Asymmetrie der Kosten falscher Annahmen über die Absichten eines Gegners folgt die Notwendigkeit effektiver Sicherheitspolitik⁹⁾.

Diese Aussage verlangt eine weitere Differenzierung, die sich zunächst auf die Art der Konflikte bezieht, die das internationale System kennzeichnet⁹⁾. Diese lassen sich in zwei große Gruppen teilen: kompromißfähige und nicht kompromißfähige Konflikte, die antagonistische oder systemische Konflikte¹⁰⁾ genannt werden.

Ein Blick in die Geschichte zeigt, daß die weit aus meisten Kriege wegen kompromißfähiger Konflikte ausgetragen wurden: Grenzstreitigkeiten, dynastische Nachfolgeprobleme, Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen und Transportwegen und vieles mehr. Diese Konflikte wurden zugleich zwischen ähnlich strukturierten Systemen geführt¹¹⁾. In der langen Geschichte europäischer Kriege im allgemeinen und der deutsch-französischen Kriege im besonderen bildet in der Neuzeit vielleicht nur die Auseinandersetzung mit dem post-revolutionären Frankreich eine Ausnahme von dieser Regel. Die Folge war, daß der Diplomatie in der Regel die Aufgabe zukam, diese Konflikte zu bereinigen — unter mehr oder weniger erfolgreicher Verwendung militärischer

Drohgebärden¹²⁾. Die berühmte Formulierung von Clausewitz, nach der der Krieg die Fortführung der Politik unter Hinzuziehung anderer Mittel ist¹³⁾, ist zunächst vor dem Hintergrund dieser historischen Erfahrung zu verstehen. Das Wesentliche dieser Konflikte ist, daß die Kosten einer Fehleinschätzung gegnerischer Absichten nicht unbedingt in der totalen Unterwerfung bestehen; die Geschichte zeigt, daß solche Konflikte durch Tribute, Grenzkorrekturen u. a. m. beigelegt werden können.

Aber von Clausewitz hatte auch die Erfahrung der napoleonischen Kriege gemacht und ausgewertet, in denen es um die totale Unterwerfung ging. Napoleon wollte nicht bestimmte Territorien Frankreich eingliedern, sondern Frankreich unterworfenen politische Systeme schaffen. Auch wenn er an einer quasi-monarchischen Struktur der politischen Systeme festhielt und keineswegs die politische Struktur der Französischen Revolution, die er ja gerade in Frankreich selbst wieder überwunden hatte, exportierte, so schuf er insofern andere politische Strukturen, als er die Selbständigkeit und die tradierte Legitimation dieser Monarchien in Frage stellte¹⁴⁾. Erst mit seiner Niederlage konnte das gewohnte Wechselspiel von Diplomatie und gelegentlich auch Krieg wieder beginnen. Zu Recht hat Kissinger das Ergebnis des Wiener Kongresses deshalb auf die einfache Formel gebracht: „A world restored“¹⁵⁾.

Die Stabilität eines solchen Systems hängt, wie vielfach betont, von der Akzeptanz der Spielregeln ab. Kissingers Schlußfolgerung aus der Analyse der napoleonischen Herausforderung ist, daß Stabilität nicht resultiert „from a quest for peace but from a generally accepted legitimacy“. Unter Legitimität versteht er „an international agreement about the notions of workable arrangements and about permissible aims and methods of foreign policy“¹⁶⁾.

⁹⁾ Vgl. Th. C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, New York 1963, S. 4ff.

⁹⁾ Dabei wird in Anlehnung an R. Niebuhr, *The Irony of American History*, New York 1952, S. 40, die Existenz von Konflikten als „inherent in intergroup and international relations“ unterstellt.

¹⁰⁾ Zum Begriff s. R. Strauß-Hupé, *The Balance of Tomorrow*, New York 1945; vgl. auch W. R. Kintner, J. F. Dougherty und A. J. Cottrell, *Protracted Conflict*, New York 1959.

¹¹⁾ „Homogenous systems“ im Sinne von R. Aron, *Peace and War*, New York 1966, S. 100.

¹²⁾ Vgl. dazu die Definition von H. J. Morgenthau, *Another Great Debate: The National Interest of the United States*, in: *American Political Science Review*, Dec. 1957, S. 961ff.: „... it assumes continuous conflict and threat of war, to be minimized through the continuous adjustment of conflicting interest by diplomatic action“.

¹³⁾ C. von Clausewitz, *Vom Kriege*, 16. Aufl., Bonn 1952, S. 888f.

¹⁴⁾ Vgl. R. Aron, *Peace and War*, a. a. O., S. 100.

¹⁵⁾ H. A. Kissinger, *A World Restored — Europe after Napoleon: Politics of Conservatism in a Revolutionary Age*, New York 1964.

¹⁶⁾ H. A. Kissinger, *A World Restored*, a. a. O., S. 1.

Diese Art der Legitimität oder Stabilität ist stets dann in Frage gestellt, wenn, um an G. F. Kennan anzuknüpfen, „high moral principles“ die Auseinandersetzungen prägen. „A war fought in the name of a high moral principal finds no end short of some form of total domination“¹⁷⁾. Gerade die Zielsetzung moderner Sicherheitspolitik, nämlich die Vermeidung der Austragung von Konflikten mit militärischen Mitteln unter Erhaltung der Freiheit der Eigengestaltung, wird durch diese Art der Konflikte entscheidend berührt. Bei derartigen systemischen Konflikten ist die Kompromißfähigkeit nicht gegeben; der Preis für die Niederlage ist der Verlust der Freiheit. In diesem Sinne wird als eine Bedingung für erfolgreiche Diplomatie definiert, daß „diplomacy must be divested of its crusading spirit“¹⁸⁾.

Die Verwendung dieses Begriffs „Kreuzzug“ signalisiert zugleich die wichtigsten historischen Epochen derartiger Konfliktstrukturen: die europäische Bedrohung durch den Islam¹⁹⁾ und die Reaktion in Form der Kreuzzüge²⁰⁾, der Dreißigjährige Krieg²¹⁾, obwohl hier wie auch in den Fällen der islamischen Kriege und der Kreuzzüge unübersehbar der Konfessionskonflikt zumindest teilweise mehr eine Deckmantelfunktion für klassische Konfliktstrukturen in Mitteleuropa einnahm, schließlich die napoleonischen Kriege²²⁾ und in diesem Jahrhundert der Zweite Weltkrieg²³⁾.

In diesen Auseinandersetzungen verlief die Konfliktlinie entlang systemischer Grenzen: Islam gegen Christentum, Protestantismus gegen Katholizismus, traditionale gegen revolutionäre Legitimität und schließlich nationalsozialistische Diktatur gegen pluralistische Demokratie einerseits und kommunistische Diktatur andererseits. Ein systemischer Konflikt grenzt unterschiedliche Lebensbereiche von

einander ab, wobei die Unterschiede als so tiefgreifend empfunden werden, daß die jeweiligen Bedingungen wechselseitig als nicht akzeptabel empfunden werden. Die Araber eroberten nicht nur Nordafrika, Spanien und Südfrankreich, sondern erzwangen — wenn auch mit gewissen, ihrer Interessenlage entsprechenden Einschränkungen — auch die Übernahme des Islam ebenso wie den Truppen im Dreißigjährigen Krieg die entsprechende Einheitskonfession folgte. Der Formelkompromiß zur Beendigung des Dreißigjährigen Krieges „huius regio cuius religio“ legte ausdrücklich fest, daß die Herrschaftsgrenzen zugleich konfessionelle Grenzen waren²⁴⁾, also systemische Konfliktlinien. Erst die sich langsam durchsetzende Toleranz der Aufklärung — in den Worten des großen Preußenkönigs: „In meinem Land kann jeder nach seiner Façon selig werden“²⁵⁾ — überwand die Konfliktlinien des systemischen Konfessionskonfliktes. Dieses Beispiel zeigt darüber hinaus, daß das, was heute als systemischer Konflikt empfunden wird, morgen seine trennende Kraft verlieren, aber auch, wie gerade die jüngste Entwicklung in der islamischen Welt zeigt, wieder gewinnen kann.

Der Zweite Weltkrieg trug einen systemischen Konflikt aus. Hitler führte Krieg aus ideologischem Anspruch²⁶⁾, und der Widerstand gegen ihn war grundsätzlich moralisch-ideologisch begründet, hier in der Erhaltung der Freiheit, dort in der Erhaltung und Ausdehnung der kommunistischen Diktatur. Somit war die Forderung nach bedingungsloser Kapitulation, so politisch problematisch sie im Hinblick auf den deutschen Widerstand gegen Hitler war²⁷⁾, die logische Folge dieses Konfliktes²⁸⁾.

Gerade das Beispiel des Ersten und Zweiten Weltkrieges zeigt aber auch, wie unterschiedliche ideologische Formeln zur Mobilisierung

¹⁷⁾ G. F. Kennan, *American Diplomacy 1900—1950*, New York 1957, S. 87.

¹⁸⁾ J. E. Dougherty, R. L. Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations*, 2. Aufl., New York 1981, S. 103; vgl. auch H. Nicolson, *Evolution of Diplomatic Method*, New York 1962.

¹⁹⁾ Vgl. C. Cohen, *Der Islam*, I, Frankfurt 1968, S. 54ff.

²⁰⁾ Vgl. M. Freund, *Deutsche Geschichte*, Gütersloh 1962, S. 107.

²¹⁾ Vgl. W. Zeeden, *Der Dreißigjährige Krieg und der Westfälische Friede*, in: H. Grundmann (Hrsg.), *Gebhard, Handbuch der Deutschen Geschichte*, 8. Aufl., Stuttgart 1955, S. 134f.

²²⁾ Vgl. H. Prinz zu Löwenstein, *Deutsche Geschichte*, München/Berlin 1976, S. 305ff.

²³⁾ Vgl. R. Cartier, *Der Zweite Weltkrieg*, Bd. 1, München 1967; sowie A. J. P. Taylor, *Die Ursprünge des Zweiten Weltkrieges*, Gütersloh 1962.

²⁴⁾ Vgl. M. Freund, *Deutsche Geschichte*, Gütersloh/Berlin/München/Wien 1973, S. 349.

²⁵⁾ Marginalie Friedrichs des II. von Preußen im Jahre 1740 auf dem Bericht über evangelische Maßnahmen zu Lasten der katholischen Schule in Glogau, zit. bei: H. Diwald, *Geschichte der Deutschen*, Frankfurt/Berlin/Wien 1978, S. 432.

²⁶⁾ Vgl. W. S. Churchill, *The Second World War*, London/Toronto/Melbourne/Sydney/Wellington 1948, S. 44f.; vgl. auch H. A. Jacobson, *Nationalsozialistische Außenpolitik 1933—1938*, Frankfurt a. M./Berlin 1968, S. 445; vgl. auch: J. C. Fest, *Hitler*, Frankfurt M./Berlin/Wien 1973, S. 296f.

²⁷⁾ Vgl. F. A. Hermens, *The Tyrants' War and the Peoples' Peace*, Chicago 1944.

²⁸⁾ Vgl. G. F. Kennan, a. a. O., S. 60.

der eigenen Bevölkerung verwandt wurden. Stalin sprach vom großen vaterländischen Krieg²⁹⁾, genau wissend, daß seine kommunistische Ordnung seiner eigenen Bevölkerung nicht verteidigungswert erschien. Der Erste Weltkrieg, der im Ausbruch keinen systemischen Charakter hatte³⁰⁾, sondern sich eigentlich in Form des Ausbruches, der Führung, der Koalitionsbildung usw. fast nahtlos in die Tradition europäischer Nationalstaatskriege einordnet, erhielt am Ende durch den amerikanischen Präsidenten Wilson eine ideologische Komponente, als er diesen Krieg zur

Durchsetzung von Demokratie in Deutschland führte³¹⁾. Zu seiner Bedingung eines Waffenstillstands gehörte auch eine Verfassungsänderung zur Durchsetzung einer parlamentarisch verantwortlichen Regierung in Deutschland. Dieses Ziel erreichte er im übrigen auch: Die Regierung des Prinzen Max von Baden vom September war die erste parlamentarisch verantwortliche in Deutschland. Sie nahm die wichtigste Errungenschaft der anschließenden Novemberrevolution vorweg und beließ dieser politisch-strukturell nur die Optik, nämlich den Sturz der Monarchie³²⁾.

II. Der Ost-West-Konflikt als systemischer Konflikt

Vor diesem Hintergrund ist die Frage nach der Konfliktstruktur der Gegenwart zu stellen. Ist der die internationalen Beziehungen seit 1945 prägende Ost-West-Gegensatz ein systemischer Konflikt? Bezogen auf die Kernländer dieses Konfliktes, d. h. hier die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten, vor allem in Westeuropa, Nordamerika und Japan, dort die Sowjetunion und die von ihr dominierten Staaten Osteuropas, handelt es sich zunächst um einen fünffachen Gegensatz in den Bedingungen der Lebensweise und in der Struktur der Systeme. Ideologie spielt nur eine untergeordnete Rolle in diesem Konflikt; in den Demokratien gibt es ohnehin keine herrschende Ideologie, und in den kommunistischen Systemen erfüllt die Ideologie die Rolle der Sprachregelung; sie erklärt die politische Tagesentscheidung in grundlegender Form.

Es ist der Gegensatz zwischen

— kommunistischer Diktatur und Demokratie,

— Gleichschaltung und pluralistischer Gesellschaft,

— Verweigerung von individueller Freiheit und Anerkennung und Sicherung individueller Freiheit,

— Bereitschaft zur Anwendung von Terror gegen die eigene Bevölkerung und Verzicht auf interne Gewaltanwendung,

— zentral geplante Wirtschaft und marktwirtschaftliche Ordnung³³⁾.

Diese fünf Elemente sind auf jeder Seite untrennbar miteinander verbunden. Keine Seite kann auf ein Element verzichten, ohne das jeweilige System in Frage zu stellen. Es gibt so wenig „ein bißchen Freiheit“ wie es ein bißchen Diktatur“ gibt. Jedes Element hat natürlich eine gewisse Bandbreite in der Verwirklichung. Das wird vielleicht am deutlichsten an der Frage der Wirtschaftsordnung; aber bei allen Elementen zentraler Planung, die die Politik westlicher Wohlfahrtsstaaten gelegentlich kennzeichnet, verdeutlichen schon so selbstverständliche Grundrechte wie die Freiheit der Wahl des Arbeitsplatzes, daß diese Planungselemente nicht mit der Form zentraler Planung und ihrer Durchsetzung in den anderen Systemen vergleichbar sind³⁴⁾.

Diese grundsätzlichen und auch in Einzelfragen nicht miteinander kompatiblen Gegensätze rechtfertigen jedoch allein noch nicht, von einem systemischen Konflikt zu sprechen. Die nächste Frage ist, ob die jeweils anderen Lebensbedingungen auch als unakzeptabel

²⁹⁾ Vgl. U. Schumacher, *Ideologische Komponenten der amerikanischen Außenpolitik. Der Versuch eines Überblicks*, Kiel 1978, S. 75.

³²⁾ Vgl. K. von Beyme, *Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München 1970, S. 258 ff.

³³⁾ Für eine ähnliche Systematisierung der Strukturelemente totalitärer Herrschaft, und das heißt auch kommunistischer Diktaturen, s. C. J. Friedrich, *Totalitäre Diktatur*, Stuttgart 1957, sowie H. Arendt, *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, Frankfurt 1962, insbesondere S. 508 ff.

³⁴⁾ Vgl. W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 5. Aufl., Tübingen 1975, S. 125 f.

²⁹⁾ Vgl. B. Souvarine, *Stalin*, München 1980, S. 615.

³⁰⁾ Vgl. F. Fischer, *Griff nach der Weltmacht. Die Kriegszieldpolitik des kaiserlichen Deutschland 1914/18*, Düsseldorf 1961, S. 96 ff.; vgl. auch K. D. Erdmann, *Die Zeit der Weltkriege*, in: H. Grundmann (Hrsg.), *Gebhard, Handbuch der Deutschen Geschichte*, Stuttgart 1973, S. 18 ff.

empfunden werden. Der Gegensatz zwischen der katholischen und der protestantischen Konfession ist heute nicht geringer als während des Dreißigjährigen Krieges, aber im Gegensatz zu damals bedeutet der Verzicht auf die Durchsetzung einer Konfession in einem Herrschaftsgebiet, daß der Gegensatz seinen Charakter als Konflikt verloren hat. Dies aber ist bei dem Gegensatz der Gegenwart offensichtlich nicht der Fall. Für Menschen wie Regierungen der westlichen Demokratien ist die Übernahme der Lebensbedingungen der kommunistischen Diktatur in überragender Mehrheit nicht akzeptabel, und auch in Ländern mit starken kommunistischen Parteien ist die Hypothese berechtigt, daß die Wähler dieser Parteien in überwältigender Mehrheit nicht eine kommunistische Diktatur präferieren, sondern gegen soziale Mißstände eigener Art in den jeweiligen Ländern protestieren³⁵⁾.

Anders sieht die Situation auf der anderen Seite aus. Zunächst gibt es zahlreiche Indikatoren dafür, daß ein erheblicher Anteil der Menschen, die unter kommunistischer Diktatur leben, die dortigen Bedingungen nicht akzeptiert und andere, z. B. solche der westlichen Demokratie vorzieht. Die Notwendigkeit der

dortigen Regierungen, die freie Ausreise zu verweigern³⁶⁾, zeigt das ebenso wie die nicht abreißende Kette von Schauprozessen und andere Repressionsmaßnahmen gegen Regimekritiker³⁷⁾. Auch immer wieder beobachtete Aufstände, am dramatischsten waren die am 17. Juni 1953³⁸⁾ in Mitteldeutschland und 1956 in Ungarn³⁹⁾, oder andere Versuche zur Systemüberwindung wie 1968 in der CSSR⁴⁰⁾, und auch die jüngste Entwicklung in Polen, gehören in diese Aufzählung. Der sich nicht leerende Archipel GULAG⁴¹⁾ ist der deutlichste Beweis für die Illegitimität dieser Systeme. Aber gerade die von der Regierung der Sowjetunion und den von ihr in den anderen Staaten Osteuropas eingesetzten bzw. unterstützten Regierungen getroffenen Maßnahmen gegen die Nichtakzeptanz ihres Systems durch die Bevölkerung verdeutlichen, daß dieses System für die Regierenden eine zentrale Bedeutung hat⁴²⁾ und daß für sie keines der Elemente der westlichen Demokratie akzeptabel ist. Die Breshnew-Doktrin⁴³⁾, 1968 nach dem sowjetischen Einmarsch in die Tschechoslowakei formuliert, enthält das ideologische Verbot zur Veränderung der bestehenden Ordnung — sozialistische Errungenschaften genannt.

III. Bilanz amerikanischer und sowjetischer Außenpolitik

Damit ist eine zweite wesentliche Bedingung eines systemischen Konfliktes erfüllt. Es bleibt die Frage, ob es sich auch um einen für die internationale Politik relevanten Konflikt handelt. Dies ist nur dann der Fall, wenn die jeweiligen Systembedingungen das außenpolitische Handeln bestimmen, also der Versuch gemacht wird, die Systembedingungen in eine Richtung wechselseitig und/oder auf andere Gebiete auszudehnen. Die Frage ist für beide Systeme unterschiedlich zu beantworten.

Von den amerikanischen Regierungen ist in unterschiedlichem Umfang der ideologische Anspruch „to make the world safe for demo-

cracy“⁴⁴⁾ oder auch der Befreiung der „captive nations“⁴⁵⁾ erhoben worden. Es gibt jedoch bis-

³⁵⁾ Für Frankreich siehe z. B.: J. Blondel, *The Government of France*, New York 1974, S. 105ff.; für Italien: D. Germino, St. Passigli, *The Government and Politics of Contemporary Italy*, New York/Evanston and London 1968, S. 186ff.

³⁶⁾ Allein zwischen 1948 und 1960 hatte die DDR einen Abwanderungsverlust von 2,7 Mio. Menschen. Siehe dazu: K. Sontheimer, W. Bleek, *Die DDR. Politik, Gesellschaft, Wirtschaft*, 5. Aufl., Hamburg 1979, S. 139.

³⁷⁾ A. D. Sacharow, *Furcht und Hoffnung. Neue Schriften bis Gorki* 1980, Wien/München/Zürich/Innsbruck 1980, S. 31ff.

³⁸⁾ Vgl. D. J. Dallin, *Sowjetische Außenpolitik nach Stalins Tod*, Köln/Berlin 1961, S. 213ff.

³⁹⁾ Vgl. D. A. Loeber, *Die Ereignisse in Ungarn und die sowjetische Definition der Aggression*, in: *Europa Archiv*, 11. Jg., Juli—Dez. 1956, S. 9355ff.; vgl. auch: P. Gosztony, *Der Ungarische Volksaufstand*, Düsseldorf 1966, insbesondere S. 123ff.

⁴⁰⁾ Vgl. H. Bechtholdt, *Russische Intervention in Prag*, in: *Außenpolitik* 9/1968, S. 513ff.

⁴¹⁾ Vgl. A. Solschenizyn, *Der Archipel GULAG*, Bern 1974.

⁴²⁾ Vgl. M. Voslensky, *Nomenklatura*, Wien/München/Zürich/Innsbruck 1980, S. 251.

⁴³⁾ Vgl. B. Meissner, *Die Breshnew Doktrin*, Köln 1969.

⁴⁴⁾ Vgl. N. A. Graeber (ed.), *Ideas and Diplomacy*, New York 1973, 4. Aufl., S. 448.

⁴⁵⁾ Keine Plattform der amerikanischen Parteien vermochte bis Ende der sechziger Jahre auf die Forderung nach der Befreiung der „captive nations“ zu verzichten. Vgl. dazu: K. H. Porter, D. B. Johnson, *National Party Platforms 1840—1964*, Urbana/London 1966.

lang kein Beispiel, wo sie durch aktives Handeln eine kommunistische Regierung gestürzt haben. Im Gegenteil, die Bilanz amerikanischer Außenpolitik⁴⁶⁾ unterscheidet vier Gruppen:

1. Länder, wo die USA durch ihr Handeln eine kommunistische Expansion verhindert haben. Südkorea und Griechenland sind die einzigen Beispiele, wo dies unter Einsatz militärischer Macht geschah. Aber gerade Westeuropa und auch Japan sind Beispiele dafür, wo dies durch die Präsenz militärischer Macht gelang. Als Grenzfälle können in dieser Gruppe die amerikanischen Interventionen im Libanon, in der Dominikanischen Republik und zur Zeit in El Salvador genannt werden.

2. Die zweite Gruppe umfaßt jene Länder, in denen die USA eine sowjetische Expansion nicht verhindert haben oder nicht haben verhindern können. Hier sind zunächst die osteuropäischen Länder unmittelbar am Ende des Zweiten Weltkrieges und China, später Indochina (hier nach harten, jahrelangen erheblichen, aber letztlich nicht ausreichenden Anstrengungen) sowie Kuba, Äthiopien, Mozambique, Angola, Südjemen, Afghanistan und wohl auch Nicaragua und Somalia zu nennen, obwohl im letzten Falle wegen des regionalen Konfliktes mit Äthiopien die außenpolitische Orientierung eher westlich ist.

3. Die dritte Gruppe umfaßt Länder, in denen die USA diktatoriale, allerdings nicht kommunistische totalitäre Diktaturen hingenommen haben und keinen oder nur geringen Einfluß auf einen wie auch immer gearteten Demokratisierungsprozeß genommen haben, d. h. also auf eine Expansion ihres „way of life“ verzichtet haben. Bis vor wenigen Jahren sind Spanien und Portugal, für einen Zwischenzeitraum auch Griechenland sowie mehrfach und zur Zeit wieder die Türkei die bekanntesten Beispiele in Europa. Sie sind auch deshalb hervorzuheben, weil hier das Argument, die sozialstrukturellen und kulturellen Voraussetzungen demokratischer Regierungsweise seien nicht gegeben, ein Argument, das zum Beispiel für Saudi-Arabien mit großer Plausibilität vorgetragen werden kann, kaum gilt. Fast ganz Lateinamerika, mit gewissen Unterschieden in den einzelnen Perioden und den Ländern, sowie fast der gesamte Kreis der

„neuen“ unabhängigen Länder der Dritten Welt gehören hierzu.

4. Die vierte Gruppe umfaßt schließlich jene Länder, in denen es gelang, einen erheblichen innenpolitischen Einfluß der Sowjetunion wieder zurückzudrängen. Ägypten ist hier das beste Beispiel. Allerdings war dies zunächst eine innenpolitische Neuorientierung dieses Landes selbst, die durch den Tod Nassers und die Machtübernahme durch Sadat bestimmt und nicht vom Westen beeinflusst worden ist. Die USA haben dann allerdings durch eine konstruktive Reaktion auf diese Veränderung, vor allem nach dem Yom Kippur-Krieg, zur Stärkung dieser Entwicklung beigetragen. Ansätze einer ähnlichen Entwicklung lassen sich im Irak und in Algerien beobachten. In Indonesien gelang entsprechendes aus eigener Kraft, allerdings unter dem Einfluß der massiven militärischen Präsenz der USA in dieser Region während des Vietnam-Krieges. Überhaupt ist die Stabilisierung der ASEAN-Region vielleicht die wichtigste Erfolgsmeldung in dieser Rubrik.

Das Fazit ist eine eindeutig negative Bilanz. Rhetorisch-programmatische Absichtserklärungen stehen nur bedingt in Übereinstimmung mit erfolgreichem defensiven Handeln; von erfolgreich offensivem Handeln kann eigentlich nicht die Rede sein.

Dementsprechend positiv sieht die Bilanz der Sowjetunion aus⁴⁷⁾. Sie hat ihren Herrschaftsbereich ausgedehnt und trotz interner Unruhen bislang zu konsolidieren gewußt, wenn sie auch in Afghanistan und Polen vor zur Zeit ungelösten Problemen steht — in beiden Fällen allerdings nicht durch westliche Einflußnahme, sondern durch Widerstand, der sich aus den Ländern selbst entwickelt, und wo zumindest in Afghanistan, nach der Ausrufung des Kriegsrechts am 13. Dezember 1981, aber auch in Polen, eher Kritik an zu großer westlicher Zurückhaltung geübt werden kann. Sie hat allerdings zwei wichtige Länder, die weitgehend in ihrer innenpolitischen Struktur dem sowjetischen Modell entsprechen, als außenpolitische Verbündete verloren, zuerst Jugoslawien, später China.

Beides aber geschah ohne westliche Mithilfe. Erst die Konsolidierung eines unabhängigen Jugoslawien erfolgte mit amerikanischer Hil-

⁴⁶⁾ Vgl. z. B. D. E. Lampert, *Issues for Global Actors: The USA*, in: J. Boyd and Ch. Pentland (eds.), *Issues in Global Politics*, New York 1981, S. 44 ff., sowie C. W. Maynes and R. H. Ullmann, *Ten Year's of Foreign Policy*, in: *Foreign Policy*, 40/1980, S. 3 ff.

⁴⁷⁾ Vgl. auch: A. Kerbanski, *Issues for Global Actors: The USSR*, in: *Issues in Global Politics*, a. a. O., S. 93 ff.; sowie R. Legvold, *Containment without Confrontation*, in: *Foreign Policy*, 40/1980, S. 74 ff.

fe⁴⁸⁾ und erst lange nach dem Bruch zwischen Peking und Moskau⁴⁹⁾ erfolgte eine behutsame Kontaktaufnahme zwischen Peking und Washington. Die Sowjetunion hat an verschiedenen Stellen eine Expansion versucht, aber nicht überall erreicht. Insbesondere sind die Erfolge von revolutionären Bewegungen in der Dritten Welt hinter den Erwartungen der Sowjetunion zurückgeblieben, aber insgesamt läßt sich aus dem sowjetischen Verhalten eindeutig eine expansive Zielsetzung ableiten.

Dies steht in Übereinstimmung mit der Rhetorik und Programmatik. Die Weltrevolution gilt seit Anbeginn als das offen ausgesprochene Ziel und ist aus dem System des wissenschaftlichen Sozialismus ableitbar⁵⁰⁾. Es fehlt nicht an Hinweisen auf die Seriosität der Zielsetzung bei jedem Mitglied der sowjetischen Führer oder Ideologen, es fehlt allein an der Bereitschaft, außerhalb der Sowjetunion diese Zielsetzung ernsthaft in die Betrachtung einzubeziehen.

IV. Der dominierende Charakter des systemischen Konfliktes

Ganz ohne Zweifel ist der systemische Konflikt zwischen westlicher Demokratie und kommunistischer Diktatur nicht der einzige im gegenwärtigen internationalen System, aber jeder andere Konflikt, was immer die Ursachen seiner Entstehung sind und in welchen Bahnen er verläuft, ist grundsätzlich geeignet, in die Dichotomie des systemischen Konfliktes einbezogen zu werden⁵¹⁾. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine der beiden Supermächte auf einer Seite des Konfliktes direkt oder indirekt Partei ergreift. Das beste Beispiel dafür ist der Nahostkonflikt, dessen Entstehung nicht dem systemischen Ost-West-Gegensatz zuzuordnen ist⁵²⁾. Dennoch führten die letzten drei Kriege stets auch bis an die

Damit sind die Bedingungen erfüllt, daß der Ost-West-Gegensatz als ein systemischer Konflikt gekennzeichnet werden kann. Für die Sicherheitspolitik bedeutet dies, daß die Notwendigkeit einer vorsichtigen Beurteilung der Absichten des Gegners sich nicht nur aus der Asymmetrie der Kosten, sondern auch aus der Art des Konfliktes ergibt. Das führt zu drei weiteren Fragen:

1. Prägt dieser systemische Konflikt das internationale System, oder gibt es andere konkurrierende, ja gegebenenfalls diesen Konflikt überlagernde Gegensätze?
2. Welche Rückwirkung hat die Existenz eines systemischen Konfliktes auf die Beziehungen zwischen den Systemen, gibt es Kooperationschancen?
3. Gibt es kompatible außenpolitische Strategien beider Systeme, z. B. friedliche Koexistenz und Entspannung?

Grenze einer militärischen Konfrontation zwischen der Sowjetunion und den USA⁵³⁾. Erst mit der Positionsveränderung Ägyptens, die einen ersten Höhepunkt in dem Abkommen von Camp David⁵⁴⁾ fand, haben sich die Konfliktlinien im Nahen Osten verändert, aber die Einbettung in den Bezugsrahmen des systemischen Konfliktes ist damit nicht aufgehoben. Jetzt scheint Syrien neben den Palästinensern zu einer Bastion sowjetischen Einflusses geworden zu sein.

Auch bei den verschiedenen innerafrikanischen Konflikten war stets der Bezugsrahmen des systemischen Konfliktes zumindest latent vorhanden. In den Auseinandersetzungen zwischen Äthiopien und Somalia wechselte die Sowjetunion sogar den Partner, um mit Äthiopien die für sie bedeutsamere strategische Position gewinnen zu können. Für die an ihren Machtchancen orientierte Definition des na-

⁴⁸⁾ Vgl. A. Graf Razumovsky, Ein Kampf um Belgrad, Berlin/Frankfurt M./Wien 1980, S. 194 ff.

⁴⁹⁾ Vgl. H. Hamm, Das Verhältnis UdSSR—Volksrepublik China, in: Die Internationale Politik 1970 bis 1972, Jahrbuch 1978, München/Wien 1978, S. 131 ff.

⁵⁰⁾ Vgl. W. Leonhard, Die Dreispaltung des Marxismus, Düsseldorf/Wien 1970, S. 48 f. und S. 96 ff.

⁵¹⁾ Vgl. St. Hoffmann, Gulliver's Troubles. Or the Setting of American Foreign Policy, New York/Toronto/London/Sydney 1968, S. 17 ff.

⁵²⁾ Ders., S. 37; zur Entstehung des Konfliktes siehe auch: E. Röper, Rechtsfragen bei der Entstehung Israels, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/1978, S. 3 ff.

⁵³⁾ Vgl. A. Sella, Soviet Political and Military Conduct in the Middle East, London and Basingstoke 1981, S. 80 ff.; ferner: P. Duignan und L. H. Gann, Middle East, in: P. Duignan, A. Rabushka (eds.), The United States in the 1980's, Stanford 1980, S. 771 ff.

⁵⁴⁾ Vgl. A. Eban, Camp David — The Unfinished Business, in: Foreign Affairs, Vol. 57, No. 2, 1978/79, S. 343 ff.; vgl. auch: J. Vernant, Das Engagement der Vereinigten Staaten für den Frieden im Nahen Osten, in: Europa Archiv, 9/1979, S. 263 ff.

tionalen Interesses der Sowjetunion bedeutet die zuvor so lautstark gepriesene sozialistische Verbrüderung mit Somalia kein Hindernis⁵⁵).

Bei den zahlreichen Konflikten im Entkolonialisierungsprozeß bot der natürliche Gegensatz zu den alten kolonialen Mächten und damit auch zu den mit ihnen verbündeten USA der Sowjetunion vielfältige Möglichkeiten, diesen Konflikt zur Ausweitung ihrer Einflußchancen zu nutzen⁵⁶). Die Unterstützung von nationalen Befreiungsbewegungen ist dementsprechend auch in der sowjetischen Ideologie fest verankert⁵⁷). Wenn man jedoch von Indochina absieht, so ist der Entkolonialisierungsprozeß in der Regel so rechtzeitig eingeleitet worden, daß es nicht zur Herausbildung stabiler sowjetischer Einflußsphären kam. Ausnahmen bilden in jüngster Zeit Mozambique und Angola, wo vor allem auch auf die kubanischen Stellvertretertruppen zu verweisen ist⁵⁸), und als besonders gefährdet erscheint auch die Entwicklung in Simbabwe/Rhodesien und in Namibia⁵⁹).

Ein neuer Konfliktherd bahnt sich in Lateinamerika an, vor allem in Mittelamerika, wo die innenpolitische Opposition gegen die dortigen sozialen Strukturen durch sowjetische und kubanische Unterstützung einerseits und durch die Verbindung der USA mit den Regierungen, die diese Strukturen stützen oder zu lange gestützt haben, andererseits eine unübersehbare außenpolitische Dimension erhalten hat⁶⁰), die den Konfliktlinien des systemischen Konfliktes entspricht. In dieser Region sind vielfältige Schwierigkeiten des Westens im allgemeinen und der USA im besonderen darin begründet, daß sie unter der Doktrin der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten über Jahrzehnte mit Regimen verbunden waren, die in ihrer innenpoliti-

schen Struktur den eigenen Maßstäben überhaupt nicht entsprechen⁶¹).

Der vielfach als Alternative zum Ost-West-Konflikt dargestellte Nord-Süd-Konflikt hat keine einheitlichen Konfliktlinien. In den innenpolitischen Konflikten (z. B. Lateinamerika) spielt dieser Gegensatz zwischen den Industriestaaten und den sich entwickelnden Ländern hinein, aber er ist auch Teil des Konfliktes zwischen den ölproduzierenden und den ölverbrauchenden Ländern. Gerade dieser letzte Konflikt erscheint als ein Beispiel dafür, daß Konflikte sich über die Grenzlinien des systemischen Konfliktes entwickeln können. Diese Aussage verlangt jedoch eine weitere Differenzierung. Vieles spricht für die Hypothese, daß in dem Moment, wo dieser Konflikt eine Schärfe bekommt, die über die Umverteilung von Wohlstand im bisherigen Umfang hinausgeht, der systemische Konflikt auch diesem Gegensatz sein Gesetz aufzwingen wird. Der systematische Aufbau militärischer Präsenz der USA und der Sowjetunion in der Region des Persischen Golfes verdeutlicht dies. Die Spaltung der OPEC-Staaten in „Gemäßigte“ und „Radikale“, die einen geführt von Saudi-Arabien, die anderen von Libyen, signalisiert, wie die Fronten des latenten systemischen Konfliktes verlaufen⁶²).

Man kann das Bild durch zahlreiche Einzelheiten weiterentwickeln. Es bleibt ein Fazit: Der systemische Konflikt ist ein globaler Konflikt und jeder andere Konflikt, sobald er eine gewisse kritische Dimension erreicht hat, wird in den Rahmen des systemischen Konfliktes eingeordnet. Das ist nicht zuletzt auch darin begründet, daß die beiden Zentren des systemischen Konfliktes zugleich die beiden einzigen relevanten Machtzentren im gegenwärtigen internationalen System sind⁶³). Der bipolare Charakter des internationalen Systems heute ergibt sich sowohl aus der Inkompatibilität der beiden Lebensbereiche als auch aus der Machtverteilung. Bei aller Bedeutung, die den verschiedenen Machtfaktoren⁶⁴) zukommt, das de facto Duopol an strategisch nuklearen Waffen der beiden Supermächte er-

⁵⁵) Vgl. D. S. Zagoria, *Into the Breach: New Soviet Alliances in the Third World*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 57, No. 4/1979, S. 733ff.

⁵⁶) Vgl. R. Legvold, *The Super Rivals: Conflict in the Third World*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 57, No. 4/1979, S. 755ff.

⁵⁷) Vgl. R. G. Kaiser, *U.S.-Soviet Relations: Goodbye to Détente*, in: *Foreign Affairs*, *America and the World 1980*, Vol. 59, No. 3/1981, S. 507f.

⁵⁸) Vgl. J. J. Dominguez, *Cuban Foreign Policy*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 57, No. 1, 1978, S. 83ff.

⁵⁹) Vgl. C. A. Crocker, *South Africa: Strategy for Change*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 59, No. 2, 1980/81, insbesondere S. 345f.

⁶⁰) Vgl. U. P. Vaky, P. Viron, *Hemispheric Relations: Everything is Part of Everything Else*, in: *Foreign Affairs*, *America and the World 1980*, Vol. 59, No. 3, 1981, S. 617ff.

⁶¹) Vgl. W. Kaltefleiter, *Das Dilemma mit den Diktatoren — Washingtons falsche Verbündete*, in: *Deutsche Zeitung* vom 2. 11. 1979.

⁶²) Vgl. J. E. Dougherty, *The Configuration of the Global System*, in: *Issues in Global Politics*, a. a. O., S. 12ff.

⁶³) So auch schon St. Hoffmann, a. a. O., S. 21ff.

⁶⁴) Siehe dazu z. B. R. S. Cline, *World Power Trends and US-Foreign Policy for the 1980's*, Colorado 1980.

zwingt ein internationales System, das eine pyramidale Form mit Doppelspitze hat. Je relevanter die Machtpotentiale werden, desto geringer ist die Zahl der Nationen, die daran teilhaben.

Ob und wie sich diese Situation ändert, wenn die Volksrepublik China eines Tages möglicherweise eine ähnliche Weltmacht sein wird, kann heute nur Gegenstand von Spekulationen sein⁶⁵). Es wäre verfehlt, die Annahme einer Entwicklung Pekings zu einer Weltmacht mit der Annahme der Konstanz seiner innenpolitischen Struktur zu verbinden. Ohne Annahmen über die Veränderung der innenpolitischen Struktur sind aber auch keine Annahmen über das außenpolitische Verhalten denkbar. Richtig ist jedoch schon heute, daß China — wie, wenn auch in bescheidenerem Rahmen, Jugoslawien — das wichtigste Beispiel ist, das das Bild der strengen Bipolarität

des systemischen Konfliktes sprengt. Der historische Gegensatz Chinas zur Sowjetunion, verbunden mit dem Auflehnen gegen den sowjetischen Dominationsanspruch, gestützt durch die dazu ausreichenden Machtfaktoren Größe und Bevölkerungsreichtum, haben China schon heute in eine einmalige Position gebracht⁶⁶). Es ist denkbar, daß entsprechend der eigenen politischen Tradition und Kultur die Volksrepublik China zu einer politischen Struktur findet, die ebenso mit der sowjetischen unvereinbar ist, wie es die heutige mit der demokratischen ist.

Angesichts des expansiven Charakters des sowjetischen Systems ist dann, wie sich das heute andeutet, eine Parallelität der westlichen und chinesischen Interessenlage denkbar. Solange jedoch in China die gegenwärtige politische Struktur besteht, wäre es leichtfertig, China als einen selbstverständlichen Verbündeten der freien Staaten zu sehen.

V. Kooperation unter den Bedingungen des systemischen Konfliktes

Der dominierende Charakter des systemischen Konfliktes im gegenwärtigen internationalen System bedeutet jedoch nicht, daß es weder Kooperationsformen noch Kompromisse zwischen beiden Systemen gibt. Die tägliche Politik beweist dies. Es gibt Handel, Technologie-Transfer, Abkommen der verschiedenen Art, selbst über die Begrenzung von Waffensystemen. Inkompatibel sind nur die Systeme selbst; aber die Systeme können miteinander Beziehungen pflegen. Dabei gibt es auch Kompromisse, angefangen von der Höhe der Zinssätze bis hin zur Zahl der Rakentypen, die wechselseitig zugestanden werden. Kompromißfähig sind jedoch nur Bereiche, die die Substanz der jeweiligen Systeme nicht berühren. So war es von Anfang an klar, daß die Sowjetunion die Bestimmungen des Korbes III der Schlußakte von Helsinki nicht

einhalten bzw. so aushöhlend interpretieren würde, daß ihr Inhalt im westlichen Verständnis nicht mehr besteht⁶⁷). Das Pochen auf derartige Vereinbarungen wie auch auf entsprechende Bestimmungen der UN-Charta mag ein nützliches Element im diplomatischen Spiel sein. Würde der Westen die Macht haben, die Einhaltung solcher Vereinbarungen in seinem Sinne zu erzwingen, hätte er die Macht, das sowjetische System zu verändern und damit den systemischen Konflikt zu seinen Gunsten zu entscheiden. Dazu aber fehlt die Macht, und als diese Macht z. B. unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkrieges im Zeichen des nuklearen Monopols der USA vorhanden war, fehlte dazu der politische Wille⁶⁸).

⁶⁵) Vgl. J. Boyd, *Issues in China's Global Policy*, in: *Issues in Global Politics*, a. a. O., S. 168ff. und S. 189ff.

⁶⁶) Vgl. M. Oksenberg, *China Policy for the 1980's*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 59, No. 2, 1980/81, S. 304ff.; vgl. auch: St. L. Levine, *China and the Superpowers: Politics towards the United States and the Soviet Union*, in: *Political Science Quarterly*, Vol. 90, No. 4, 1975/76, S. 637ff.

⁶⁷) Vgl. H. A. Jacobsen, W. Mallmann, C. Meier (Hrsg.), *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Analyse und Dokumentation 1973—1978*, Köln 1978, S. 565f.

⁶⁸) A. Rüstow hat damals z. B. einen Präventivkrieg zur Entfernung der Herrschaft, d. h. diktatoriale Unterwerfung angeregt. In den USA aber gab es keinerlei vergleichbare politische Gedanken. Vgl. dazu seine Grundposition: A. Rüstow, *Ortsbestimmung der Gegenwart*, Bd. 3, Erlenbach, Zürich und Stuttgart 1957, S. 513.

VI. Die Inkompatibilität von Entspannung und friedlicher Koexistenz

Die Möglichkeiten der Kooperation sind gerade im Westen häufig zur politischen Doktrin erhoben worden, indem man eine grundsätzliche Kompatibilität des westlichen Konzeptes der Entspannung und des östlichen der friedlichen Koexistenz postuliert. Entspannung bedeutet, „ein Netz von Verbindungen knüpfen, das zu zerreißen für beide Staaten zu kostspielig sei“, wie Henry Kissinger einst formuliert⁶⁹⁾. Friedliche Koexistenz ist dagegen eine aus dem Wechselspiel von Strategie und Taktik hervorgehende, im Leninismus theoretisch verankerte Variante der Außenpolitik⁷⁰⁾. Man greift zu Formen der Kooperation, solange das langfristige strategische Ziel der Weltherrschaft nicht auf direktem Wege erreichbar ist. Die im Westen viel diskutierte Frage der Teilbarkeit von Entspannung stellt sich dementsprechend für die friedliche Koexistenz nicht, sie ist auf Teilung angelegt; friedliche Koexistenz wird praktiziert, wo es nützlich erscheint. Die wichtigsten Unterschiede zwischen Entspannung und friedlicher Koexistenz können wie folgt zusammengefaßt werden:

1. Das Konzept der Entspannung akzeptiert grundsätzlich die Macht- und Einflußverteilung in der gegenwärtigen Welt. Friedliche Koexistenz ist dagegen ein strategischer Ansatz, um günstigere Bedingungen für den weltweiten Sieg des Sozialismus zu schaffen⁷¹⁾.

2. Das Konzept der Entspannung versucht vor allem den Gebrauch militärischer Macht zu verhindern. Friedliche Koexistenz ist darauf angelegt, militärische Überlegenheit der Sowjetunion zu schaffen und aufrechtzuerhalten, um sie für vielfältige Zwecke zu nutzen.

3. Das Konzept der Entspannung versucht, einen dauerhaften Status quo zu schaffen (deshalb war die Akzeptierung der Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges in völkerrechtlich verbindlicher Form durch die Bundesrepublik Deutschland zentraler Bestandteil dieser Poli-

tik)⁷²⁾, während friedliche Koexistenz nicht die Erhaltung des sozialen und politischen Status quo sucht, sondern eine expansionistische Strategie ist, die darauf angelegt ist, die sogenannte unvermeidliche Entwicklung zur Weltrevolution zu fördern.

4. Das Konzept der Entspannung reduziert die Bereitschaft für weitere Verteidigungsanstrengungen und das Verständnis für den systemischen Charakter der gegenwärtigen Konfliktstruktur. Mit Hilfe von Handel, Technologie-Transfer und Krediten des Westens erlaubt die friedliche Koexistenz der Sowjetunion, ihre Verteidigungsausgaben und militärischen Anstrengungen weiter zu steigern⁷³⁾.

5. Das Konzept der Entspannung geht davon aus, daß die Führung auf beiden Seiten das gleiche strategische Konzept akzeptiert, nämlich das der wechselseitig garantierten Zerstörung. Inzwischen ist aber deutlich geworden, daß die Sowjetunion dieses Konzept nie akzeptiert hat⁷⁴⁾.

6. Das Konzept der Entspannung versteht die Vermeidung eines nuklearen Krieges als Ziel von höchster Priorität⁷⁵⁾. Aber auch unter dem Konzept der friedlichen Koexistenz haben in der sowjetischen Strategie die nuklearen Waffen nie ihre Funktion als Instrumente der Politik verloren⁷⁶⁾.

7. Das Konzept der Entspannung glaubt an eine gemeinsame Verantwortung der Supermächte⁷⁷⁾ für den Weltfrieden, das der friedlichen Koexistenz verneint dies ausdrücklich.

⁶⁹⁾ Vgl. dazu: H. A. Kissinger, Die Entspannungsdoktrin der Vereinigten Staaten, Erklärung des amerikanischen Außenministers vor dem Außenpolitischen Ausschuß des Senats am 19. September 1974 über die Politik der Sowjetunion, in: Europa Archiv, 20/1974, D 463—482.

⁷⁰⁾ Vgl. W. Leonhard, a. a. O., S. 149f. und S. 222f.

⁷¹⁾ Der Begriff „Sozialismus“ wird hier im Sinne der marxistischen Terminologie verwandt als Übergangsphase nach einer Revolution bis zum Erreichen des Kommunismus als Endzustand.

⁷²⁾ Vgl. B. Meissner, Das Entspannungskonzept der Hegemonialmacht: Entspannungsbegriff und Entspannungspolitik aus der Sicht der Sowjetunion, in: H. P. Schwarz u. B. Meissner (Hrsg.), Entspannungspolitik in Ost und West, Köln/Berlin/Bonn/München 1979, S. 12.

⁷³⁾ H. P. Schwarz, Die Alternative zum Kalten Krieg? Bilanz der bisherigen Entspannung, in: H. P. Schwarz u. B. Meissner (Hrsg.), a. a. O., S. 291 ff.

⁷⁴⁾ Siehe dazu H. A. Kissinger, The Future of NATO, in: K. A. Myers (ed.), NATO — The Next Thirty Years, Boulder/London 1980, S. 7.

⁷⁵⁾ Bericht des Präsidenten der Vereinigten Staaten, Richard M. Nixon, an den Kongreß vom 25. Februar 1971 über die amerikanische Außenpolitik, in: Europa Archiv, 8/1971, S. D188.

⁷⁶⁾ V. D. Sokolovsky (ed.), Military Strategy. Soviet Doctrine and Concepts, New York/London 1963, S. 168 ff.

⁷⁷⁾ Bericht des Präsidenten der Vereinigten Staaten, Richard M. Nixon, an den Kongreß vom 25. Februar 1971 über die amerikanische Außenpolitik, in: Europa-Archiv, 8/1971, S. D188.

8. Das Konzept der Entspannung glaubt an eine unabhängige dritte, vierte oder auch fünfte Welt jenseits der westlichen und kommunistischen Einflußsphären⁷⁸⁾. Dieses multipolare Weltbild wird von der Sowjetunion gezeugt, weil es die Pflicht des sowjetischen Regimes ist, nationale Befreiungsbewegungen in jeder Region dieser Welt zu unterstützen, um den historischen Prozeß zur kommunistischen Weltherrschaft vorwärtszubringen⁷⁹⁾.

9. Das Konzept der Entspannung akzeptiert das kommunistische System als Teil der Realität. Friedliche Koexistenz ist dagegen ein politisches Instrument im Kampf um Weltherrschaft, ein Werkzeug, um die Transformation vom Kapitalismus zum Kommunismus vorzubereiten. Friedliche Koexistenz ist eine spezifische Form des internationalen Klassenkampfes⁸⁰⁾.

10. Das Konzept der Entspannung war zumindest teilweise konzipiert, um Wählerstimmen zu gewinnen. Auf jeden Fall hat es in zahlreichen westlichen Ländern diesen Effekt gehabt und hat dadurch seine eigene Dynamik entwickelt, die es den westlichen Führern schwer macht, ihre außenpolitischen Konzeptionen selbst in Krisensituationen zu ändern⁸¹⁾. Die Politik der friedlichen Koexistenz steht dagegen der sowjetischen Führung ohne Rücksicht auf Wählerstimmen jederzeit zur Disposition, wenn ihr eine andere Strategie adäquater erscheint.

Die Schwierigkeiten einer kohärenten Strategie des Westens sind in dem menschlich verständlichen Wunsch begründet, den systemischen Konflikt nicht wahrhaben zu wollen und die Sowjetunion zu einem saturierten Nationalstaat mit traumatisch übersteigertem Sicherheitsbewußtsein zu erklären. Schon Kissinger betonte, bevor er ins Weiße Haus ging,

⁷⁸⁾ P. Weilemann, *The Good and the Bad Ones: Amerikanische Détente-Politik in der Ära Kissinger*, in: H. P. Schwarz u. B. Meissner (Hrsg.), a. a. O., S. 195.

⁷⁹⁾ Breshnew auf dem XXV. Parteitag 1976: „In den Entwicklungsländern wie auch überall stehen wir auf seiten der Kräfte des Fortschritts der Demokratie und der nationalen Unabhängigkeit und verhalten uns ihnen gegenüber wie zu unseren Freunden und Kampfgenossen. Unsere Partei unterstützt die um ihre Freiheit ringenden Völker und wird sie auch künftig unterstützen.“ *Pravda* vom 25. Februar 1976, zit. bei B. Meissner, a. a. O., S. 27.

⁸⁰⁾ Vgl. M. S. Woslenskij, *Friedliche Koexistenz aus sowjetischer Sicht*, in: *Osteuropa*, 11/1973, S. 848 ff.

⁸¹⁾ Dies wurde in der Bundesrepublik wie in Frankreich 1980 deutlich, als in beiden Ländern die Regierungen mit Blick auf die anstehenden Wahlen der amerikanischen Sanktionspolitik nach dem Einmarsch der Sowjets in Afghanistan nicht oder nur sehr zögernd folgen mochten.

daß in den westlichen Ländern die Tendenz bestehe, „Außenpolitik mit Psychotherapie zu verwechseln“⁸²⁾ — um dieser Gefahr, eingebunden in das Netz innenpolitischer Willensbildungsprozesse amerikanischer Politik, als Politiker selbst nicht zu entgehen und dies in der wiedergewonnenen akademischen Freiheit auch bekennen zu können⁸³⁾.

Das Problem ist zunächst ein Problem der innenpolitischen Willensbildungsprozesse in den westlichen Demokratien. Zu den Herausforderungen der Gegenwart gehört, ob die außenpolitische Konzeption der neuen amerikanischen Regierung, die den Ost-West-Konflikt offensichtlich systemisch und global versteht, im eigenen Land und in dem der wichtigsten Verbündeten durchgesetzt werden kann. Die Zielsetzung von Sicherheitspolitik, die Austragung von Konflikten mit militärischen Mitteln zu vermeiden und gleichzeitig die Freiheit der Eigengestaltung zu bewahren, beginnt mit einer realistischen Einschätzung der internationalen Konfliktstruktur. Das Verständnis des Konfliktes der Gegenwart als systemischen Konflikt bedeutet nicht den Aufruf zur Anwendung von militärischer Macht zur Überwindung dieses Konfliktes. Es bedeutet den Aufruf, eine ausreichende militärische Präsenz zu erhalten — und dies auf Dauer und unabhängig von taktischen Varianten der sowjetischen Außenpolitik und von Veränderungen im politischen Klima. Es bedeutet die Notwendigkeit zur geduldigen Beobachtung der internen Entwicklung im sowjetischen Imperium und gegebenenfalls den behutsamen Versuch, interne Veränderungen, die zu einem Wandel des sowjetischen Systems führen können, zu unterstützen. Es bedeutet die Einsicht, daß Frieden und Freiheit für die westlichen Demokratien heute und in überschaubarer Zukunft ausschließlich und allein durch den systemischen Konflikt gefährdet sind. Das aber bedeutet: Die Alternative zur Überwindung des systemischen Konfliktes ist entweder die Akzeptierung kommunistischer Dominanz oder die Bereitschaft zum Widerstand und der Versuch, zur langfristigen Überwindung dieser Systeme beizutragen. Wenn die Demokratie sich behaupten will, muß sie zunächst erkennen, daß Frieden und Freiheit durch die Existenz der sowjetischen Diktatur bedroht sind.

⁸²⁾ H. A. Kissinger, *Central Issues of American Foreign Policy*, in: H. A. Kissinger, *American Foreign Policy*, expanded Edition, New York 1974, S. 89.

⁸³⁾ Siehe dazu H. A. Kissinger, *The Future of NATO*, in: a. a. O., S. 10f.

Von der „Politik der Entspannung“ zur „wirklichen Entspannung“

Ergebnisse, Perzeptionen und Perspektiven der Ost-West-Beziehungen

Vorbemerkung

Im Dezember 1967 verabschiedeten die Außenminister der NATO jenen berühmten Harmel-Beschluß — benannt nach dem damaligen belgischen Außenminister, der mit der Federführung des Berichts beauftragt war ¹⁾ —, in dem der NATO neben der Funktion der Aufrechterhaltung ausreichender militärischer Stärke eine zweite, politische Funktion zugewiesen wurde: „die weitere Suche nach Fortschritten auf dauerhaftere Beziehungen, mit deren Hilfe die grundlegenden politischen Fragen gelöst werden können. Militärische Sicherheit und eine Politik der Entspannung stellen keinen Widerspruch, sondern eine gegenseitige Ergänzung dar. Die kollektive Verteidigung ist ein stabilisierender Faktor in der Weltpolitik. Sie bietet die notwendige Voraussetzung für eine wirksame, auf größere Entspannung gerichtete Politik. Der Weg zu Frieden und Stabilität in Europa beruht vor allem auf dem konstruktiven Einsatz der Allianz im Interesse der Entspannung. Die Beteiligung der UdSSR und der Vereinigten Staaten wird zur wirksamen Lösung der politischen Probleme Europas erforderlich sein.“ ²⁾

Im Juni 1982 verabschiedeten die Regierungschefs der inzwischen nach Spaniens Beitritt auf 16 Länder vergrößerten NATO ein Kommuniqué, in dem weiter die Verhinderung des Kriegs als ein wesentliches Ziel bezeichnet wird. Außerdem heißt es: „... Zur Erreichung dieses Ziels werden wir angemessene militärische Stärke und politische Solidarität aufrechterhalten. Auf dieser Grundlage setzen wir unsere Bemühungen fort, durch Dialog, Verhandlungen und beiderseits vorteilhafte Zusammenarbeit ein konstruktiveres Ost-

West-Verhältnis herzustellen, soweit es auch durch sowjetisches Vorgehen ermöglicht wird... Unser Ziel ist es, substantielle und ausgewogene Ost-West-Beziehungen mit dem Ziel einer *wirklichen* ³⁾ Entspannung zu entwickeln. Zu diesem Zweck muß die Souveränität aller Staaten unabhängig von ihrer geographischen Lage geachtet werden, dürfen die Menschenrechte nicht der Staatsraison geopfert werden, muß freier Gedankenaustausch an die Stelle einseitiger Propaganda treten, muß Freizügigkeit der Menschen erreicht werden, müssen Bemühungen um ein stabiles und offenes Verhältnis im militärischen Bereich unternommen werden und müssen überhaupt alle Prinzipien und Bestimmungen der Schlußakte von Helsinki in ihrer Gesamtheit angewandt werden. Wir werden bereit sein, in diesem Geist zu verhandeln und erwarten konkrete Anzeichen dafür, daß diese Haltung auf Gegenseitigkeit beruht.“ ⁴⁾

Zwischen diesen beiden Kommuniqués liegen fünfzehn Jahre Ost-West-Beziehungen, die zunächst durch eine kontinuierliche Verbesserung gekennzeichnet waren, die aber in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre problematischer wurden und am Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre — insbesondere durch die sowjetische Invasion in Afghanistan, die Nichtratifizierung von SALT II im US-Senat, den NATO-Doppelbeschluß und die Entwicklung in der Volksrepublik Polen — in einen neuen Kalten Krieg auszuarten drohten. Vor allem zwischen den USA und der UdSSR gab es nach Afghanistan eine „Phase der Sprachlosigkeit“.

¹⁾ Vgl. W. Woyke, Die NATO in den 70er Jahren, Opladen 1977, S. 47 f.

²⁾ Europa-Archiv, 3/1968, D 6 f.

³⁾ Hervorhebung durch Verfasser.

⁴⁾ Bulletin der Bundesregierung Nr. 58 vom 15. Juni 1982, S. 494.

I. Zur Problematik der Begriffe „Entspannung“ und „Entspannungspolitik“

Ein großer Teil der „Irritationen“ im westeuropäisch-amerikanischen Verhältnis sowie in den innergesellschaftlichen Auseinandersetzungen in den industriellen Demokratien ist durch das unterschiedliche Verständnis der Begriffe „Entspannung“ und „Entspannungspolitik“ bedingt und damit durch die unterschiedlichen Definitionen und den mit ihnen verbundenen unterschiedlichen Zielvorstellungen. Versucht man Entspannungspolitik allgemein zu definieren, so kann man sie mit Helga Haftendorn als eine Methode beschreiben, „die bei der Respektierung des Status quo Formen nicht-militärischer Konfliktregulierungen benutzt und einen friedlichen Ausgleich gegensätzlicher Ziele und Interessen auf dem kleinsten Nenner anstrebt“⁵⁾. Görtemaker definiert Entspannungspolitik als einen Versuch, „den Spannungsgrad des Ost-West-Konflikts zu reduzieren und auf der Basis des *status quo* zu einer Zusammenarbeit zu gelangen, in der dem militärischen Faktor zunehmend geringere Bedeutung zukommen und die militärische Konkurrenz schrittweise durch andere, friedlichere Formen des Wettbewerbs ersetzt werden soll“⁶⁾. Für Link war und ist Entspannungspolitik „nichts anderes als der Versuch, unter Bewahrung des allianzpolitischen Er-

gebnisses regressiver Konfliktregulierung nunmehr neue Elemente einer integrativen Konfliktregulierung in das Ost-West-Verhältnis einzubauen bzw. die bereits vorhandenen intersystemaren Beziehungen zu verstärken“⁷⁾. Und Wolf-Dieter Karl schreibt: „Entspannung darf deshalb nicht mit der Harmonisierung der Ost-West-Gegensätze oder dem Ende des Konfliktes als Ganzes verwechselt werden. Diese falsche Erwartung würde schon dadurch widerlegt, daß sowohl zwischen den west-östlichen als auch den verschiedenen westlichen Entspannungskonzepten kein übereinstimmendes und eindeutiges Gefüge von politisch-diplomatischen, gesellschaftlichen und ideologischen Vorstellungen existiert, die man als übergreifende politische Theorie der Entspannung bezeichnen könnte.“⁸⁾ Wie unterschiedlich auch immer die Definitionen von Entspannung ausfallen, gemeinsam ist allen, daß auch in der Entspannungsphase ein Konflikt zweier antagonistischer Systeme existiert, der zwar mit Entspannungspolitik nicht endgültig gelöst werden kann, der aber mit dieser Methode, den Konflikt unter Kontrolle zu halten, zu einer Stabilisierung des internationalen Systems beitragen kann.

II. Gründe und Ursachen für Entspannungspolitik

Nachdem bereits auch während des Kalten Krieges immer wieder Versuche sowohl vom Westen als auch vom Osten unternommen wurden, die Ost-West-Beziehungen aufzulockern, und somit Entspannung zwischen den Blöcken und den einzelnen Staaten durch intersystemare Kooperation versucht wurde (z. B. die Genfer Gipfelkonferenz 1955 der großen Vier [Eisenhower, Chruschtschow, Eden und Faure] oder die Camp-David-Gespräche zwischen Eisenhower und Chruschtschow von 1959), kam es doch immer wieder zu einer Verschärfung in den Ost-West-Beziehungen, wie z. B. 1956 mit der sowjetischen Niederschlagung des Ungarn-Aufstands oder der zweiten

Berlin-Krise von 1958 bis 1961. Erst die Kuba-Krise vom Herbst 1962, die die gefährlichste Eskalation in den Ost-West-Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg hervorrief, führte zu einem veränderten Verhalten der beiden Blockführungsmächte USA und UdSSR. Von nun an wurde zwischen beiden Staaten eine Politik des „crisis management“ betrieben, die darauf abzielte, den Kriegsausbruch zu verhindern.

Die Einrichtung eines „heißen Drahtes“ — einer direkten Fernschreibverbindung zwischen Moskau und Washington — und der Atomteststoppvertrag — ein Verbot der Durchfüh-

⁵⁾ H. Haftendorn, Versuch der Theorie einer Entspannung, in: Sicherheitspolitik heute, 2/1975 S. 224.

⁶⁾ M. Görtemaker, Die unheilige Allianz, München 1979, S. 13.

⁷⁾ W. Link, Der Ost-West-Konflikt, Stuttgart 1980, S. 209.

⁸⁾ W.-D. Karl, Entspannungspolitik — Der Weg von der Konfrontation zur begrenzten Kooperation in den Ost-West-Beziehungen, in: K. D. Schwarz, Sicherheitspolitik, Bad Honnef-Erpel 1978, S. 171.

rung von Kernwaffentestversuchen in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser im Jahr 1963 — waren die ersten Ergebnisse dieses neuen amerikanisch-sowjetischen Krisenmanagements. Im Jahr 1968 folgte schließlich der Kernwaffensperrvertrag. In ihm wird die Weitergabe von Kernwaffen oder anderen nuklearen Sprengsätzen verboten, Nichtnuklearstaaten der Empfang von Kernwaffen untersagt und Nichtkernwaffenstaaten auferlegt, mit der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) Sicherheitsvereinbarungen zu treffen, die einen Mißbrauch friedlich genutzter Kernenergie zur Herstellung von Kernwaffen verhindern.

Doch „erst ab 1969 machte eine einzigartige Kombination von Faktoren wieder eine Entspannung im Sinne einer realen, wenngleich partiellen Beschränkung des Umfangs des Ost-West-Konflikts möglich“⁹⁾.

Für die Entspannung am Ende der sechziger Jahre sprachen folgende Faktoren:

1. In Ost und West hatte sich bei den meisten politischen Führungen die Einsicht verbreitet, daß eine Auflösung der Blöcke nicht möglich sei, daß jedoch die sich eindeutig gegenüberstehenden Rechtsstandpunkte und Anerkennungsforderungen irgendwie geregelt werden müßten.

2. Sowohl im Westen als auch im Osten trat ein allgemeiner Druck auf Durchführung innerer Strukturreformen zutage. Studentenunruhen in den westlichen Industrieländern, die in Frankreich fast bis zur Auflösung der V. Republik im Mai 1968 führten, und auch in östlichen Ländern (Polen) zeigten, daß Reformen erforderlich wurden.

3. Im Osten wie im Westen wuchs die Erkenntnis, daß mehr Rüstung und mehr Waffen nicht automatisch mehr Sicherheit nach sich ziehen. Somit konnten die ursprünglich vorgesehenen Mehrausgaben für Rüstung umgeleitet werden.

4. Die UdSSR hatte mit den USA in der strategischen Waffenentwicklung annähernd gleichgezogen und im Atomwaffensperrvertrag, der Gespräche über die Begrenzung der

strategischen Waffen vorsieht, die lang ersehnte Anerkennung einer den USA ebenbürtigen strategischen Macht erhalten.

5. In der UdSSR machte sich zunehmend bei der politischen Führung die Einsicht breit, daß ohne westliche Hilfe im technischen und wirtschaftlichen Bereich die aktuellen und strukturellen ökonomischen Probleme nicht lösbar seien.

6. Der chinesisch-sowjetische Konflikt hatte mit den Grenzgefechten am Ussuri im Frühjahr 1969 die Kluft zwischen den beiden kommunistischen Mächten einem Höhepunkt entgegengeführt und zu einer verstärkten Bedrohung für die Sowjetunion an der Südflanke beigetragen.

7. In den USA trat mit Präsident Nixon ein neugewählter Präsident auf die diplomatische Bühne, der in der von ihm postulierten „Ära der Verhandlungen“ den Vietnamkrieg und das amerikanische Überengagement in der Weltpolitik beenden wollte. „Die Verbesserung der Beziehungen zur Sowjetunion wie zu China, der Abbau des weltpolitischen Überengagements der USA mit einer Neuordnung der Beziehungen zu den Verbündeten auf der Grundlage der Lastenteilung und die nukleare Rüstungskontrolldiplomatie mit der Sowjetunion zur Schaffung eines neuen weltpolitischen Gleichgewichts waren neben der Beendigung des Vietnamkriegs die Aufgaben, vor die sich die neue amerikanische Administration gestellt sah. Nur im Rahmen einer weltweiten Entspannungspolitik bestand eine Chance, sie zu lösen.“¹⁰⁾

8. In Frankreich trat Staatspräsident de Gaulle nach einem gescheiterten Referendum zurück. Unter seinem Nachfolger Pompidou kehrte Frankreich zwar nicht in die militärische Organisation der NATO zurück, doch die Kooperation mit dem westlichen Bündnis wurde verbessert.

9. Das Wahlergebnis bei der 6. Bundestagswahl 1969 ermöglichte eine Koalition aus SPD und FDP, die außenpolitisch eine Verständigung mit den osteuropäischen Nachbarn anstrebte und dafür der Politik der Entspannung als Mittel zur Erreichung dieses Ziels bedurfte.

⁹⁾ R. Löwenthal, Hat Entspannung eine Zukunft, in: Die Zeit vom 2. April 1976.

¹⁰⁾ M. Görtemaker, a. a. O., S. 61.

III. Konzeptionen, Ziele und Ergebnisse von Entspannungspolitik

Sowohl innerhalb der westlichen Regierungen als auch in und zwischen den politischen und gesellschaftlichen Gruppen wurden und werden mit Entspannungspolitik unterschiedliche Zielvorstellungen verbunden. Über diese Zielvorstellungen ist bereits in der wissenschaftlichen Literatur ausführlich berichtet worden¹¹⁾, so daß hier nur kurz auf die unterschiedlichen Erwartungen von Regierungsseite eingegangen werden soll. Während das amerikanische Ziel der Entspannung vor allem die Rüstungskontrolle und die Einbindung der Sowjetunion als Ordnungsmacht des internationalen Systems beinhaltete, um gemeinsam den Rüstungswettlauf zu bremsen und die ideologische und machtpolitische Auseinandersetzung zu entschärfen, versuchte Frankreich mit der Politik des Brückenschlags und dem Konzept der „détente, entente und coopération“ letztlich eine Auflösung der Blöcke zu erreichen. Die Bundesrepublik schließlich versprach sich von der Entspannungspolitik vor allem eine Verbesserung der deutsch-deutschen Situation, die unter optimalen Bedingungen vielleicht zu einer Wiedervereinigung im gesamteuropäischen Rahmen hätte führen können. Die Zielvorstellungen sowjetischer Entspannungspolitik definierte KPdSU-Generalsekretär Breschnew, als er erklärte: „Entspannung und friedliche Koexistenz bedeuten vor allem, daß Streitigkeiten und Konflikte nicht zwischen Ländern durch Krieg, nicht durch Gewaltanwendung beigelegt werden dürfen. Die Entspannung hebt die Gesetze des Klassenkampfes (aber) keineswegs auf und sie kann diese Gesetze weder aufheben noch abändern. Wir machen keinen Hehl daraus, daß wir in der Entspannung einen Weg zur Schaffung günstigerer Bedingungen für den friedlichen sozialisti-

schen und kommunistischen Aufbau sehen.“¹²⁾ Das sowjetische Konzept, das oft als „friedliche Koexistenz“¹³⁾ figuriert, versteht also unter Entspannung die Fortsetzung des Konflikts mit nichtmilitärischen Mitteln.

Über die Ergebnisse der Entspannungspolitik im vergangenen Jahrzehnt hat es sowohl zwischen den Regierungen innerhalb des westlichen Bündnisses als auch innerhalb der politischen Kräfte in den einzelnen Staaten unterschiedliche Auffassungen gegeben, die auch in der augenblicklichen Bewertung weiter differieren. Schulz/Füllenbach konstatieren völlig zu Recht, daß ein erheblicher Teil der Meinungsverschiedenheiten über Entspannungspolitik sich aus innenpolitischen Motiven erklären und ableiten läßt, die mit dem eigentlichen Streitgegenstand wenig oder überhaupt nichts zu tun haben¹⁴⁾.

Dennoch läßt sich nicht leugnen, daß Entspannungspolitik, vor allem in Europa, objektiv überprüfbare Ergebnisse gezeitigt hat und daß Entspannungspolitik in der ersten Hälfte der siebziger Jahre von den Regierungen der Atlantischen Allianz, also auch der amerikanischen, als erfolgreich bewertet wurde.

Modellartig läßt sich Entspannungspolitik mit ihren Ergebnissen in einem Drei-Ebenen-Schema erfassen, wobei alle Ebenen mehr oder weniger miteinander verschränkt waren. Die Interdependenz aller drei Ebenen wird dabei besonders am Beispiel des Berlin-Abkommens deutlich, das sowohl die global-bilaterale Ebene, die regional-multilaterale Ebene und die regional-bilaterale Ebene berührte.

¹¹⁾ Vgl. dazu stellvertretend H. P. Schwarz/B. Meissner (Hrsg.), *Entspannungspolitik in Ost und West*, Köln 1979, und G. Wettig, *Kooperation und Konflikt — Entspannung in Theorie und Praxis. Sicherheitspolitische Analysen*, Bonn 1981.

¹²⁾ Zitiert nach W. D. Karl, a. a. O.

¹³⁾ Vgl. Ch. Royen, *Die sowjetische Koexistenzpolitik gegenüber Westeuropa*, Baden-Baden 1978.

¹⁴⁾ Vgl. J. Füllenbach/E. Schulz (Hrsg.), *Entspannung am Ende? Chancen und Risiken einer Politik des Modus vivendi*, München/Wien 1980, S. 24.

¹⁵⁾ Vgl. G. Schweigler, *Von Kissinger zu Carter — Entspannung im Widerstreit von Innen- und Außenpolitik 1969 — 1981*, München/Wien 1982, S. 265 ff.

Ebene	Teilnehmer	Ergebnisse
Global-bilateral	USA SU	Abbau der bipolaren Konfrontation SALT I, SALT II, Moskauer Prinzipienklärung Abkommen zur Verhinderung eines Atomkrieges zahlreiche bilaterale Verträge
Regional-multilateral	Westen Osten Nichtblockgebunde <i>Neutrale Staaten</i> B, NL, D, GB, CDN, USA, L — DDR, CS, PL, SU Beobachter: DK, GR, I, N, TR — BG, R, H	Knüpfung eines Gesamteuropäischen Beziehungsnetzes Verbesserung der Lebensbedingungen in Osteuropa KSZE — Helsinki (1975) Schlußakte Belgrad (1977) Madrid (1980—1982) MBFR — Wien (seit 1973) Wissenschaftsforum Hamburg, Mittelmeerforum in Malta
Regional-bilateral	Nationalstaaten in Ost und West, besonders D	Verringerung der Ost-West-Konfrontation in Europa 1970 Moskauer Vertrag 1970 Warschauer Vertrag 1972 Grundlagenvertrag Bonn-Ost-Berlin 1972—1982 Folgeverträge D/DDR (z. B. Gesundheit, Verkehr, Post, Familienzusammenführung) 1973 Vertrag D/CSSR/Osthandel
Interdependent	USA/GB/SU/F NATO/WP D/DDR	1971 Berlin-Abkommen (nur Ratifizierung des Moskauer Vertrages bei Fortschritten in der Berlin-Frage) Unterstützung der Bundesregierung durch NATO

IV. Perzeptionen von Entspannungspolitik

1. Vereinigte Staaten

In pluralistischen Gesellschaften wie der der USA finden sich unterschiedliche Beurteilungen und Auffassungen über politische Entwicklungen, so daß auch die Politik der Entspannung in diesen Gesellschaften eine pluralistische Bewertung erfährt. Für die USA kann jedoch festgestellt werden, daß bereits seit Mitte der siebziger Jahre von einer größer werdenden Zahl der politischen Handlungsakteure und auch von der Öffentlichkeit die von der Administration Nixon und seinem

Außenminister Kissinger praktizierte Entspannungspolitik zunehmend in Frage gestellt wurde¹⁵⁾. Der Kissingersche Ansatz der Einbindung der Sowjetunion in das internationale System zu einer die internationale Ordnung stützenden Garantiemacht scheiterte wie auch die auf widersprüchliche Art betriebene Entspannungspolitik der Administration Carter¹⁶⁾. Eine Politik des Zuckerbrots (Verzicht

¹⁵⁾ Vgl. M. Görtemaker, Reagan — Amerika und Westeuropa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/81, S. 5.

auf den Bau des B-1-Bombers und der MX-Rakete) und der Peitsche (Ankündigung des Baus der Neutronenwaffe und die Menschenrechtskampagne) gegenüber der Sowjetunion erwies sich in den Ergebnissen als ungenügend.

In den USA entwickelte sich nach dem politischen, militärischen, ökonomischen und psychologischen Abstieg in den siebziger Jahren — stellvertretend sollen dafür genannt werden der Vietnamkrieg, Watergate, die Geiselfälle in Iran und die Aufgabe der Konvertibilität des Dollar im durch die USA bis dahin beherrschten Weltwährungssystem — eine depressive Stimmung in großen Teilen der Bevölkerung, die es zu überwinden galt. Der große Umschwung in der amerikanischen Bevölkerung erfolgte nach dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan und durch das Verhalten der Sowjetunion in der Geiselfalle in Iran, als die UdSSR „zwar formell die Geiselnahme als völkerrechtswidrig verurteilte, insgesamt jedoch die Forderungen der Geiselnahmer als berechtigt unterstützte und die Vereinigten Staaten beschuldigte, im Iran militärisch eingreifen zu wollen“¹⁷⁾.

Es war Ronald Reagan, der es am besten verstand, der Forderung nach erneuter amerikanischer Stärke Rechnung zu tragen und der nach Jahren selbst auferlegter Rüstungsbeschränkungen und „illusionärer Entspannungspolitik“ mit dem Leitmotiv „Frieden durch Stärke“¹⁸⁾, das er bereits auch schon 1976 im Vorwahlkampf gegen seinen Parteifreund, Präsident Ford, verkündete, den alten Zustand des „America first“ wiederherzustellen versprach.

Die Auffassung der Reagan-Administration über Entspannungspolitik verdeutlichte der Präsident in seiner ersten Pressekonferenz, als er erklärte: „Entspannungspolitik ist bisher eine Einbahnstraße gewesen, die die Sowjetunion benutzt hat, um ihre Ziele voranzubringen... Ich kenne keinen Führer der Sowjetunion seit der Revolution, eingeschlossen die jetzige Führung, der nicht mehrmals auf den verschiedenen Kongressen, die sie abhalten, seine Entschlossenheit bekundet hätte, daß ihr Ziel die Förderung der Weltrevolution und ein sozialistischer und kommunistischer Staat sein müsse. Solange sie das tun und solange sie gleichzeitig öffentlich erklären, daß die einzige Moral, die sie anerkennen, diejenige

ist, die ihrer Sache nützt — was bedeutet, daß sie sich das Recht vorbehalten, jedes Verbrechen zu begehen, zu lügen und zu betrügen, um das zu erreichen —, solange bewegen wir uns auf einer unterschiedlichen Basis der Wertsysteme von Moral und Unmoral. Wir sollten, wenn wir mit ihnen verkehren, dies im Auge behalten.“¹⁹⁾

Die Sowjetunion wird als der international Unruhigster angesehen, der weiterhin Gewalt und Terrorismus und internationale Stellvertreterkriege schüre²⁰⁾. Die Reagan-Administration bewertet die UdSSR als eine Macht, die im Zeitalter der Entspannungspolitik eine beispiellose Expansionspolitik in Afrika und Asien (Angola, Äthiopien, Jemen und Vietnam) betrieben hat und die auch auf dem Sprung steht, in Lateinamerika außerhalb Kubas Fuß zu fassen. Dabei wiegt um so schwerer, daß dieser Expansionismus mit der Afghanistan-Invasion dazu führte, daß erstmals sowjetische Kampftruppen außerhalb des bisherigen sowjetischen Territoriums interveniert haben.

Wie stark auch in der Bevölkerung eine Bedrohung durch die UdSSR noch vor der Afghanistan-Invasion wahrgenommen wurde, zeigen Umfrageergebnisse. Danach glaubten in den USA 48,4 % der Befragten an eine große militärische Bedrohung durch den Osten, während es in der Bundesrepublik nur 10 % der Bevölkerung waren. Auch nach der sowjetischen Invasion in Afghanistan stieg der Anteil, der an eine große militärische Bedrohung in der Bundesrepublik glaubte, nur unwesentlich an. Auch im Februar 1980 meinten noch drei Viertel der Bevölkerung, daß nur eine geringe bzw. keine Bedrohung existiere²¹⁾.

Den zweiten Bedrohungsbereich bildet die massive sowjetische Aufrüstung, die sich insbesondere bei den Seestreitkräften²²⁾ und den Raketenstreitkräften in den siebziger Jahren vollzogen hat. Hierin wird nicht nur eine Bedrohung des europäischen Kontinents gesehen, sondern in dieser sowjetischen Aufrüstung sieht die Reagan-Administration, daß sich für die Sowjetunion die systematische Möglichkeit entwickelt, die westeuropäische und japanische Rohstoffversorgung unter

¹⁷⁾ G. Schweigler, a. a. O., S. 479.

¹⁸⁾ Vgl. R. Reagan, Ein Konzept für Frieden und Sicherheit für die achtziger Jahre, in: Europa-Archiv, 15/1980, S. 471.

¹⁹⁾ Archiv der Gegenwart vom 5. 2. 1981, S. 24249.
²⁰⁾ Vgl. Außenminister Haig, in: Amerika-Dienst vom 29. 4. 81.

²¹⁾ R. Zoll, Sozialer und politischer Wandel als gesellschaftliche Bedingung und Herausforderung für die Streitkräfte, in: Schriftenreihe Innere Führung 4/1980, S. 44f.

²²⁾ Vgl. B. Dismukes/M. McConnel, Soviet Naval Diplomacy, Oxford 1979.

Kontrolle zu bekommen²³). Auch für den eigenen Kontinent werden zunehmend Gefahren durch die sowjetische Aufrüstung perzipiert. Bei der Vorlage des Programms für die strategischen Streitkräfte erklärte Präsident Reagan am 2. Oktober 1981: „Während der letzten Jahre hat sich in unserer Sichtheitspolitik eine Schwächung bemerkbar gemacht, vor allem bei unseren strategischen Nuklearstreitkräften, also bei der eigentlichen Grundlage unserer Strategie der Abschreckung vor fremden Angriffen. Ein Fenster der Verwundbarkeit öffnet sich — eines, das nicht nur unsere Hoffnungen auf ernsthafte, produktive Rüstungskontrollverhandlungen gefährdet, sondern zugleich unsere Hoffnungen auf Frieden und Freiheit.“²⁴)

Neben der strategischen Bedrohung nimmt die US-Administration auch eine Bedrohung auf der eurostrategischen und der konventionellen Ebene wahr, die zwar in erster Linie Europa betrifft, durch das Bündnis aber mittelbar auch die USA in Mitleidenschaft ziehen²⁵).

Nach Auffassung der Reagan-Administration betreibt die UdSSR eine über die eigene Verteidigung weit hinausgehende Aufrüstung, und nach ihrer Meinung kann sich die UdSSR weder eingekreist noch bedroht fühlen.

2. Bundesrepublik Deutschland

Für Westeuropa soll stellvertretend die Bundesrepublik Deutschland behandelt werden, da sie erstens an der Nahtstelle der beiden antagonistischen Systeme liegt und zweitens in den siebziger Jahren den aktivsten Teil in der europäischen Entspannungspolitik übernahm.

In der Bundesrepublik wurde Entspannungspolitik vor allem in der ersten Hälfte der siebziger Jahre, wenn vielleicht auch aus einer stärker eurozentrischen Sicht, als erfolgreich perzipiert. Es konnten mit Hilfe der Entspannungspolitik für den Bürger unmittelbare, wenn auch nicht optimale Verbesserungen erreicht werden. So steht das Berlin-Abkommen ganz oben auf der Erfolgsliste wie auch Verbesserungen im Reise- und Transitverkehr, im

Post- und Fernmeldewesen und in der Familienzusammenführung. Daneben hat der Osthandel einen wichtigen, wenn auch volkswirtschaftlich nicht sehr bedeutsamen Stellenwert erhalten. „1977 nahm die Bundesrepublik mit 30 % aller Exporte westlicher Länder in die RGW-Staaten (Frankreich 9 %), 24 % der Kreditzusagen, 28 % der ost-westlichen industriellen Kooperationsabkommen vor allen anderen Staaten bei weitem den ersten Rang ein.“²⁶)

Neben den Verbesserungen im menschlichen Bereich befreite die Ostpolitik die Bundesrepublik von schweren Belastungen in ihrer Außenpolitik und verbesserte bzw. normalisierte das Verhältnis zu einzelnen osteuropäischen Staaten. „In Osteuropa, besonders in Polen und der Tschechoslowakei, hat das Schreckbild vom deutschen Revanchismus ein Gutteil seiner Massenwirksamkeit verloren.“²⁷)

Entspannungspolitik hat schließlich nach der Befreiung durch die osteuropäische Hypothek zu einer größeren Handlungsfreiheit der Bundesrepublik in den westlichen Gemeinschaften beigetragen. Zwar mußten für die positiven Ergebnisse der Entspannungspolitik direkte und indirekte finanzielle Leistungen, hauptsächlich an die DDR erbracht werden, die jedoch nur einen kleinen Teil dessen ausmachen, was z. B. jährlich an finanziellen Leistungen dem Berliner Landeshaushalt vom Bund zugewiesen wird²⁸).

In einer Untersuchung über die Entspannungspolitik der sozial-liberalen Koalition kommt Margit Roth zu folgendem Urteil: „In einigen Bereichen der innerdeutschen Beziehungen ist es der sozial-liberalen Koalition bisher nicht gelungen, positive Veränderungen herbeizuführen; in anderen Bereichen jedoch — es ist der größere Anteil — konnten Zustandsverbesserungen erzielt werden. Darunter sind vor allem auch solche Bereiche, in denen jegliche positive Veränderung noch bis in die siebziger Jahre hinein allgemein für undenkbar gehalten wurde. Zwar gab es teilweise nur minimale positive Entwicklungen, aber angesichts der verhärteten Ausgangssi-

²⁶) P. Noack, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1981, S. 165.

²⁷) R. Löwenthal, Welche Rolle soll Europa spielen, in: Die Zeit, Nr. 2 vom 8. Januar 1982.

²⁸) So betragen die Gesamtausgaben des Bundes für Berlin im Jahr 1980 allein 10,25 Mrd. DM (vgl. Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1980, S. 3520), die Kosten, die aus Verpflichtungen im Kontext der Ostpolitik entstanden sind, beliefen sich hingegen lediglich auf 1,14 Mrd. DM.

²³) Vgl. U. Nerlich, Neuorientierung der amerikanischen Außenpolitik, in: Europa-Archiv, 15/1981, S. 464.

²⁴) Europa-Archiv, 22/1981, D 590.

²⁵) Vgl. die Rede von Präsident Reagan vor dem Deutschen Bundestag am 9. 6. 1982, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 66 vom 30. 6. 82.

Abbildung 1: Vertraglicher Zustand*

Bereiche bzw. Teilbereiche	keine Regelung	Regelung	Bereiche bzw. Teilbereiche	keine Regelung	Regelung
Umweltschutz	×		Transitverkehr		×
Rechts- und Amtshilfe zwischen Gerichten und Staatsanwaltschaften	×		Verkehr		×
Wissenschaft und Technik	×		Verkehrswesen (Projekte)		×
Kultur	×		Post- und Fernmeldewesen		×
Handel		×	Gesundheitswesen		×
Grenzkommission		×	Sport		×
Amtshilfe in der Verwaltung		×	Nichtkommerzieller Zahlungsverkehr		×
Reiseverkehr (in die/aus der DDR)		×	Familienzusammenführung		×
			Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten		×

* Quelle: M. Rath, Zwei Staaten in Deutschland. Die sozial-liberale Deutschlandpolitik und ihre Auswirkungen 1969—1978, Opladen 1981, S. 206.

Abbildung 2: Nichtvertraglicher Zustand*

Bereiche bzw. Teilbereiche	Zustand			
	schlechter	unverändert	teilweise besser	bedeutend besser
Demarkationslinie — innerdeutsche Grenze	×			
DDR-Aktivitäten gegen die Bundesrepublik	×			
Umweltschutz		×		
Wissenschaft und Technik		×		
Sport		×		
Übersiedlung		×		
Amtshilfe in der Verwaltung		×		
Grenzkommission			×	
Rechts- und Amtshilfe zwischen Gerichten und Staatsanwaltschaften			×	
Verkehrswesen (Projekte)			×	
Kultur			×	
Nichtkommerzieller Zahlungsverkehr			×	
Arbeitsmöglichkeit für Journalisten			×	
Handel			×	
Politische Häftlinge			×	
Familienzusammenführung				×
Post- und Fernmeldewesen				×
Transitverkehr				×
Reiseverkehr (in die/aus der DDR)				×

* Quelle: M. Rath, Zwei Staaten in Deutschland. Die sozial-liberale Deutschlandpolitik und ihre Auswirkungen 1969—1978, Opladen 1981, S. 207.

tuation in den innerdeutschen Beziehungen kommt selbst der geringsten positiven Veränderung letzten Endes doch eine besondere Bedeutung zu. Ein Überblick über die einzelnen Bereiche läßt also, gemessen an dem vorherigen Zustand, eine insgesamt positive Gesamteinschätzung zu.²⁹⁾

Daß die Regierung die Entspannungspolitik als erfolgreich ansieht, kommt nicht nur in ihren jeweiligen Regierungserklärungen, sondern auch in ihrem politischen Handeln, das auf Fortsetzung der Entspannungspolitik ausgerichtet ist, zum Ausdruck.

Anders als in den USA wird in der Bundesrepublik auch die Entspannungspolitik von großen Teilen der Öffentlichkeit als erfolgreich und damit fortsetzungswürdig, wenn vielleicht auch in modifizierter Form, gesehen. Die objektiv vorhandene sowjetische Bedrohung durch militärische Machtmittel wird als wesentlich geringer als in den USA wahrgenommen.³⁰⁾

Daß die Entspannungspolitik in der Bevölkerung mehrheitlich Unterstützung fand, zeigen nicht nur die in den Meinungsumfragen ermittelten Ergebnisse³¹⁾, sondern vor allem der Sieg von SPD und FDP bei den Bundestagswahlen 1972, 1976 und 1980, bei denen die Entspannungspolitik jeweils eine bedeutsame, wenn auch unterschiedliche Rolle gespielt hat.

3. Sowjetunion

Als die UdSSR 1969 mit den USA den bilateralen Entspannungsprozeß auf globaler Ebene durch Gespräche über die Begrenzung strategischer Waffen (SALT) aufnahm, verfolgte sie damit mehrere Ziele, die sie in den siebziger Jahren zu erreichen hoffte:

1. Anerkennung des territorialen Status quo;
2. ökonomische und technologische Hilfe durch den Westen³²⁾;
3. einen konkreten Gewaltverzicht;
4. Rüstungskontrolle;
5. Isolierung der Volksrepublik China³³⁾.

²⁹⁾ M. Roth, Zwei Staaten in Deutschland — Die sozialliberale Deutschlandpolitik und ihre Auswirkungen 1969—1978, Opladen 1981, S. 211.

³⁰⁾ Vgl. R. Zoll, a. a. O.

³¹⁾ Vgl. z. B. Jahrbuch der öffentlichen Meinung, Hrsg. E. Noelle-Neumann/E. P. Neumann, 1968—1973, Allensbach 1974, S. 573 ff.

³²⁾ Vgl. E. Schulz, Charakteristika sowjetischer Westpolitik, in: J. Füllenbach/E. Schulz (Hrsg.), a. a. O., München 1980, S. 225.

³³⁾ Ebenda, S. 237.

Vergegenwärtigt man sich das Verhältnis von Zielen und Zielrealisierung, so ist festzustellen, daß die UdSSR mit der Entspannungspolitik die Anerkennung des territorialen Status quo ebenso erhalten hat wie den konkreten Gewaltverzicht, der sowohl bilateral im Moskauer und im Warschauer Vertrag von 1970 als auch in der KSZE-Schlußakte multilateral ausgesprochen wurde.

Sieht man sich jedoch die anderen Ziele an, die die Sowjetunion mit der Entspannungspolitik erreichen wollte, so wird man eine Negativbilanz aufstellen müssen. Breschnews Vorstellungen über westliche ökonomische Hilfe und westlich-sowjetische ökonomische Kooperation — geäußert während seines ersten Besuchs in Bonn im Jahr 1973³⁴⁾ — erwiesen sich als wahre Luftschlösser. Auch die Eindämmung der Volksrepublik China konnte nicht erreicht werden; ja man sah in den sich seit 1970 zunehmend verbessernden Beziehungen zwischen der USA und der Volksrepublik China eine Bedrohung. Außenminister Gromyko erläuterte in der theoretischen Zeitschrift *Kommunist*: „Bei ihren militärpolitischen Spekulationen setzen die aggressiven Kreise des Westens, vor allem die Vereinigten Staaten, immer mehr einen besonderen Akzent auf das Ausspielen der ‚chinesischen Karte‘, auf die Ausnutzung der von Großmachtambitionen getragenen, der sozialistischen Gemeinschaft feindlichen Politik der Peking-Führung, die ihrerseits recht eifrig dazu beiträgt, die internationalen Spannungen zu verstärken. Die Partnerschaft des Imperialismus und des Peking-Hegemonismus ist eine gefährliche Erscheinung in der Weltpolitik, die die ganze Menschheit, darunter auch die Völker der USA und Chinas, bedroht.“³⁵⁾

Auch in der Rüstungskontrolle sah die UdSSR ihre Ziele nicht erreicht, hatte doch SALT I den Amerikanern aufgrund ihrer weiter entwickelten MIRV-Technik (Multiple Independently-Targetable Re-Entry Vehicles) die Möglichkeit belassen, die quantitative Rüstungsbegrenzung qualitativ auszugleichen. Und schließlich mußte die UdSSR mit der Entspannungspolitik die Akzeptierung der Menschenrechte und die Grundsätze des Selbstbestimmungsrechts der Völker bestätigen. Gerade dieser Aspekt der Entspannungspolitik sollte sich destabilisierend in den osteuropäischen Staaten auswirken.

³⁴⁾ Vgl. Die Welt vom 21. Mai 1973.

³⁵⁾ Abgedruckt in: Frankfurter Rundschau vom 3. August 1981.

Vor diesem Hintergrund des Ergebnisses sowjetischer Entspannungspolitik — Boris Meissner nennt es eine magere Bilanz³⁶⁾ — wird auch die Einschätzung der sowjetischen Führung dieser Politik erklärbar. Die Kritik an Entspannungspolitik aus dem sozialistisch-kommunistischen Lager läßt sich in drei zentralen Bereichen erfassen: „1. der Westen benutzte Entspannungspolitik als eine besonders raffinierte Form seiner antikommunistischen Subversionsstrategie; 2. Entspannung sei eine äußerst gefährliche Variante des offensiv-aggressiven Imperialismus, und 3. aus der Sicht der Dissidenten im sozialistischen Lager: Jede Hoffnung auf Veränderung, Demokratisierung, Aufweichung sei geschwunden, seit die Grenzen anerkannt und die Hegemonie der Sowjetunion durch den Westen de facto respektiert worden sei“³⁷⁾.

Ebenso wie die US-Administration in dem sowjetischen Verhalten eine Bedrohung sieht, glaubt auch die UdSSR im amerikanischen und europäischen Verhalten bedrohliche Aktionen zu erkennen. So hatte das 1970, also während der Blütezeit des deutsch-sowjetischen Entspannungsbilateralismus, von der NATO verkündete europäische Verstärkungsprogramm (EDIP) in Höhe von 3,6 Mrd. DM³⁸⁾ eine ebenso negative Wirkung wie das Scheitern der Einräumung der Meistbegünstigungsklausel und die Gewährung langfristiger Kredite. Die Sowjetunion glaubte ihre Zurückhaltung gegenüber der Entwicklung in Chile unter Salvador Allende ebenso nicht gewürdigt wie auch ihr Verhalten während der Zypern-Krise³⁹⁾. Und insbesondere im Nahostkrieg 1973 fühlte sich die Sowjetunion durch das amerikanische Verhalten, ihr keine Mitsprache geschweige denn eine gleichberechtigte Partnerschaft — entsprechend der Moskauer Prinzipienklärung — einzuräumen, getäuscht. Somit war aus Moskauer Sicht die von Breschnew eingeleitete neue Amerika-Politik längst gescheitert, „als Jimmy Carter in das Weiße Haus einzog und den Kreml mit seinen bizarren Zügen vollends verwirrte“⁴⁰⁾. Die Entwicklungen während der Präsidentschaft Carters — Erhöhung der NATO-Verteidigungsausgaben real um 3 % ab 1978, Aufbau eines neuen Raketen systems MX, Ankündigung des Baus der Neutronenwaffe — wurden von der

UdSSR als Alarmsignale verstanden, denen es von sowjetischer Seite zu begegnen galt.

Parteichef Breschnew erklärte gegenüber westlichen Journalisten: „Nun versetzen Sie sich mal in unsere Lage. Konnten wir unbeteiligt zusehen, wie man uns von allen Seiten mit Militärstützpunkten einkreist, wie auf sowjetische Städte und Fabriken aus verschiedenen Gebieten Europas eine immer größere Anzahl Träger des Atomtods zielen, gleichgültig, in welcher Gestalt: als see- oder landgestützte Raketen, Fliegerbomben oder ähnliches. Die Sowjetunion mußte Waffen schaffen, um sich zu verteidigen, nicht aber um irgend jemand zu bedrohen — Europa am allerwenigsten. Sie schuf und stationierte sie auf ihrem eigenen Territorium und in einer Zahl, die den Waffenstand jener aufwiegt, die sich zu unseren potentiellen Gegnern erklärt haben.“⁴¹⁾

Hinzu kommen Entwicklungen, die für die Perzeption sowjetischer Entspannungspolitik eine große Rolle spielen, die aber in der Öffentlichkeit nicht zugegeben werden. So ist zum einen die weltpolitische Entwicklung nach Afghanistan durch ein eindeutig anti-sowjetisches Verhalten gekennzeichnet — die UNO-Vollversammlung hat mit jeweils überwältigender Mehrheit dreimal die sowjetische Invasion ebenso verurteilt wie die Islamische Konferenz und die Bewegung der Blockfreien — und zum anderen lassen auch innere Entwicklungen im eigenen sozialistischen Lager die UdSSR-Führung nicht beruhigt in die Zukunft schauen⁴²⁾. Somit werden die Ergebnisse der Entspannungspolitik in der Sowjetunion heute vor dem Hintergrund gesehen, daß in der Zeit der Entspannungspolitik im weltpolitischen Fünfeck USA, UdSSR, Westeuropa, Japan und China die UdSSR keinen potentiellen Verbündeten besitzt und sie sich tatsächlich von einer politischen Einkreisung umgeben fühlt, die auch zu einer militärischen Einkreisung führen könnte.

4. Bewertung von Perzeptionen

Sowohl in der UdSSR als auch in den USA wird heute seitens der politischen Führung der Gegner als Bedrohung für das eigene politische System dargestellt. Das wahrgenommene Verhalten des politischen Gegners dient somit gleichzeitig für eigene innen-, außen- und bündnispolitische Maßnahmen. Um be-

³⁶⁾ In B. Meissner/H.-P. Schwarz (Hrsg.), a. a. O., S. 12.

³⁷⁾ H. Wassmund, Grundzüge der Weltpolitik, München 1982, S. 187.

³⁸⁾ Vgl. W. Woyke, a. a. O., S. 69.

³⁹⁾ Vgl. E. Schulz, a. a. O., S. 246.

⁴⁰⁾ E. Schulz, a. a. O., S. 247.

⁴¹⁾ Der Spiegel, Nr. 45/1981, S. 42.

⁴²⁾ Vgl. A. Riklin, Audiatur et altera pars, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/81.

stimmte eigene politische Zielvorstellungen durchsetzen zu können, werden politische Handlungen des Gegners selektiert und als besonders verwerflich gekennzeichnet und für die Rechtfertigung eigener Politik benötigt. Andere, vielleicht auf das Gegenteil hindeutende Aktionen, werden bewußt ausgeblendet oder als nicht gültig akzeptiert. So wird auf erstaunliche Weise im Westen sehr oft das eigene Sicherheitsbedürfnis, das man für sich selbst in Anspruch nimmt, dem politischen Kontrahenten nicht zugestanden und von einer Überrüstung, die für seine eigene Verteidigung nicht erforderlich ist, gesprochen. So kontrastiert auf eigentümliche Weise die gewaltige Bedrohungsperzeption, die bei uns gegenüber der Sowjetunion aufgebaut wird, mit der Einschätzung sonstiger Fähigkeiten des politischen und ökonomischen Systems der UdSSR. Konkret bedeutet dies, daß bei einem Vergleich der Bedrohung neben dem reinen militärischen Kräfteverhältnis auch Wirtschaftskraft, Innovationsfähigkeit, Stabilität der politischen und gesellschaftlichen Systeme, Zustimmung zum politischen System durch die Bevölkerung usw. einbezogen wer-

den müßten. Ebenfalls muß die Sowjetunion allerdings zur Kenntnis nehmen, daß aufgrund des offensiven Charakters ihrer Ideologie und ihrer Propaganda im Westen, insbesondere bei den für die Sicherheit zuständigen Gruppen, die Bedrohung durch ihr System ernst genommen wird und Gegenmaßnahmen herausfordert. Wenn die UdSSR Aktionen wie in Afghanistan vornimmt, so ist es selbstverständlich, daß im Westen diese Aktionen als expansiv und damit bedrohlich perzipiert werden. Die UdSSR muß erkennen, daß ihr ideologisches Selbstbild als eine Macht, die eo ipso, weil sozialistisch, nur friedliebend handeln kann und unter keinen Umständen für andere Staaten eine Bedrohung darstellt, im Westen nicht akzeptiert wird, und daß ihr deshalb in sicherheitspolitischer Hinsicht durch andere Staaten Grenzen gesetzt werden.

Es kommt darauf an, die Verengung des Blickfeldes auf die einseitige Sicht der eigenen Interessen zu überwinden und die Berücksichtigung fremder Interessen bei der eigenen Entscheidungsfindung wieder verstärkt einzubauen.

V. Ost-West-Beziehungen in den achtziger Jahren

1. Die global-bilaterale Ebene

Nachdem die NATO am 12. Dezember 1979 — als Reaktion auf die sowjetische SS-20-Raketenerüstung verstanden — ihren Brüsseler Doppelbeschluß faßte und die Sowjetunion Weihnachten 1979 in Afghanistan einmarschierte, waren die letzten Entspannungsmaßnahmen im global-bilateralen Rahmen, die noch in der Unterzeichnung von SALT II im Juni 1979 durch Carter und Breschnew zum Ausdruck kamen, zum Scheitern verurteilt. Präsident Carter verkündete als Antwort auf den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan Gegenmaßnahmen, die vor allem in einem Stopp für landwirtschaftliche Güter in die UdSSR und im Olympiaboykott bestanden⁴³⁾. Die Sowjetunion versagte sich nach dem Brüsseler Doppelbeschluß allen weiteren Verhandlungen über Rüstungskontrolle. So zeichneten sich zu Beginn des Jahres 1980 Konturen eines neuen Kalten Kriegs ab, als die beiden Super-

mächte miteinander in die „Phase der Sprachlosigkeit“ hineinglitten. Zwar handelte es sich noch nicht um eine Neuaufgabe des Kalten Kriegs von 1947 bis 1962, doch in der Entspannungspolitik bewegte sich auf der global-bilateralen Ebene so gut wie nichts. Dennoch waren die Beziehungen zwischen den beiden Supermächten nicht vollkommen unterbrochen: „Die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion waren zu keiner Zeit daran, in direkte oder indirekte (etwa Afghanistan) Konfrontationen einzutreten. Ingeheim verständigte man sich, die Bestimmungen von SALT I und SALT II einzuhalten, obwohl SALT II noch nicht ratifiziert war.“⁴⁴⁾

Nachdem mit Ronald Reagan ein Politiker die Präsidentschaftswahl gewonnen hatte, der Amerika Größe und Frieden durch Stärke versprach, der die USA nicht weiter herumstoßen lassen wollte, mußte sich diese Politik auch auf das Verhältnis zu der Sowjetunion auswirken. Reagan versteht die UdSSR als „größten Feind

⁴³⁾ Vgl. H. Vogel, Die Embargopolitik der USA gegenüber der Sowjetunion nach Afghanistan, in: Europa-Archiv, 20/1981, S. 616.

⁴⁴⁾ G. Schweigler, a. a. O., S. 484.

der Menschheit“⁴⁵⁾, dem es Einhalt zu gebieten gilt. Dafür müsse man

1. die militärische Balance wiederherstellen,
2. die politische Lethargie in den USA und bei den Verbündeten bekämpfen und
3. Verhandlungen mit der UdSSR nur aus einer Position der Stärke heraus führen.

Die Politik der neuen Administration enthält einen religiös-missionarischen Charakter. In seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag erklärte Präsident Reagan: „Es ist aber auch der Weg zum Frieden zwischen den Nationen, den wir suchen. Es steht in dem Psalm: ‚Suche den Frieden, jage nach ihm! Auf dieses Prinzip ist die Zielsetzung unserer Außenpolitik gegründet. Das vornehmste Ziel unserer diplomatischen Arbeit ist die schwierige, auch Geduld erfordernde Aufgabe, unseren Gegner auf den Pfad des Friedens zu bringen.“⁴⁶⁾ Mit Hilfe gewaltiger Aufrüstung — innerhalb der Jahre 1982 bis 1986 wurden 1 600 Mrd US-Dollar für den Verteidigungshaushalt geplant — und einer Wirtschaftsembargopolitik bezüglich hochkomplizierter Technologie soll die Sowjetunion zu Wohlverhalten gezwungen werden. Als schließlich am 13. Dezember 1981 das Kriegsrecht in der Volksrepublik Polen verhängt wurde, erklärte Präsident Reagan ein verschärftes Embargo gegen die UdSSR.

Neben diesem ideologisch-religiösen Charakter enthält die US-Außenpolitik aber auch einen diplomatisch-pragmatischen Ansatz. Ursprünglich davon ausgehend, daß Verhandlungen über Rüstungskontrolle mit der UdSSR nur stattfinden, wenn die UdSSR sich aus Afghanistan zurückzieht und Wohlverhalten in der Dritten Welt verspricht, mußte die amerikanische Regierung erkennen, daß diese Forderungen nicht durchsetzbar waren. Eine Politik der offensiven Auseinandersetzung mit der UdSSR kann nur glaubhaft vertreten werden, wenn sie innen- und bündnispolitischen Rückhalt erfährt. Jedoch mußte Präsident Reagan erleben, daß sich kontinuierlich die westeuropäisch-amerikanischen Beziehungen verschlechterten und somit der bündnispolitische Rückhalt für seine offensive Auseinandersetzung mit der Sowjetunion nicht gegeben war. Der zunehmende Geldmangel, bedingt durch die schlechte Wirtschaftsentwicklung, wie auch die wachsende Friedensbewegung im eigenen Land waren weitere Faktoren, die dem Präsidenten die Basis für seine ideologische

⁴⁵⁾ Zitiert nach G. Schweigler, Die Präsidentschaft Reagan: ein neuer Anfang, in: Europa-Archiv, 9/1981, S. 275.

⁴⁶⁾ Bulletin, a. a. O.

Auseinandersetzung mit der Sowjetunion entzogen.

Deshalb mußte der Präsident dem diplomatisch-pragmatischen Teil seiner Außenpolitik zunehmend Priorität gegenüber dem religiös-missionarischen Teil einräumen, indem er Verhandlungen über Rüstungsbegrenzungen zustimmte, obwohl Reagan im Wahlkampf und auch später noch verkündet hatte, Rüstungskontroll- bzw. Abrüstungsverhandlungen nur aus einer Position der Stärke heraus zu führen. Die Verhandlungspolitik der USA mit der UdSSR findet heute auf fünf Ebenen ihren Niederschlag:

1. im global-strategischen Bereich bei den am 29. Juni 1982 aufgenommenen START-Verhandlungen (Gespräche über die Reduzierung von strategischer Rüstung) — Nachfolge von SALT;
2. im global-regional-bilateralen Bereich über die Reduzierung der Mittelstreckenraketen (INF);
3. im regional-multilateralen Rahmen über Truppenreduzierung in Europa (MBFR);
4. im regional-multilateralen Bereich der KSZE-Fortsetzungskonferenz in Madrid;
5. im global-internationalen Bereich des Internationalen Abrüstungsausschusses der Vereinten Nationen in Genf.

Nicht zuletzt aufgrund des Drucks westeuropäischer Regierungen, westeuropäischer und amerikanischer Friedensbewegungen sowie der unbefriedigenden wirtschaftlichen Situation in den Vereinigten Staaten hat Präsident Reagan am 9. Mai 1982 einen bemerkenswerten Vorschlag zur Abrüstung von Interkontinental-Raketen vorgelegt⁴⁷⁾, der jedoch den Schönheitsfehler aufweist, daß die UdSSR erheblich mehr abrüsten müßte als die USA⁴⁸⁾. Die Verhandlungsergebnisse werden allerdings erst zeigen, ob sich der diplomatisch-pragmatische Ansatz der US-Außenpolitik gegen den ideologisch-missionarisch ausgerichteten Ansatz wird durchsetzen können.

2. Die Ost-West-Beziehungen auf westeuropäisch-sowjetischer Ebene

Im Gegensatz zur Administration Carter versuchten insbesondere die Bundesregierung und der französische Staatspräsident Giscard d'Estaing die Entspannungspolitik zu retten, da gerade Westeuropa von einer Verhärtung der Beziehungen im globalen Bereich zwi-

⁴⁷⁾ Vgl. Amerikadienst, Nr. 19 vom 12. Mai 1982.

schen USA und UdSSR besonders in Mitleidenschaft gezogen wird. Die westeuropäischen Regierungen erkannten vor allem seit 1977 eine größere strategische Bedrohung, als die UdSSR ihre Raketenrüstung forcierte. Insbesondere Bundeskanzler Schmidt formulierte die Problematik der Grauzonen in seiner bekannten Rede im Oktober 1977 vor dem Londoner Institut für Strategische Studien⁴⁹⁾.

Auch wollte die Bundesregierung — nicht zu letzt wegen der anstehenden Bundestagswahlen — den legitimatorischen Charakter von Entspannung gewahrt wissen. So unterschied sich die Reaktion der Westeuropäer von der der Amerikaner in der Einschätzung der sowjetischen Außenpolitik erheblich. Sie trugen die Embargomaßnahmen nicht oder nur zum Teil mit und stellten für den Fall einer weiteren Verschärfung in den Ost-West-Beziehungen die Anwendung eigener Maßnahmen gegen die UdSSR in Aussicht⁵⁰⁾. In einem gemeinsamen Kommuniqué von Präsident Giscard und Bundeskanzler Schmidt stellten die beiden Staatsmänner fest, daß durch die Ereignisse in Afghanistan die Entspannung schwieriger und unsicherer geworden sei, und daß deshalb die ausländischen Truppen aus Afghanistan zurückgezogen werden müßten. Sie erklärten, daß die Entspannung einem neuen Schlag gleicher Art nicht standhalten würde. In diesem Fall würden Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland zusammen mit ihren Bündnispartnern die Maßnahmen ergreifen, die unter diesen Umständen erforder-

lich seien, um ihre Sicherheit zu gewährleisten und die internationale Stabilität zu verteidigen.

Giscard d'Estaing bemühte sich in einem in Warschau mit KPdSU-Generalsekretär Brezhnev geführten Gespräch ebenso wie Bundeskanzler Schmidt und Außenminister Genscher bei ihrem Besuch im Sommer 1980 in Moskau, die Sowjetunion zurück auf den Weg der Entspannung zu führen. Zumindest hatte Bundeskanzler Schmidt insofern Erfolg, als er das sowjetische Einverständnis für weitere Rüstungskontrollgespräche mit den USA erreichen konnte und die UdSSR 1981 in Verhandlungen über Mittelstreckenraketen mit den USA eintrat. Der Widerruf des NATO-Doppelbeschlusses oder ein Moratorium für die Produktion neuer amerikanischer Waffen waren nicht länger sowjetische Vorbedingungen für Verhandlungen wie noch unmittelbar nach Verabschiedung des NATO-Doppelbeschlusses. Die Bundesrepublik Deutschland versuchte insbesondere eine Intensivierung der ökonomischen Beziehungen zu den sozialistischen Staaten und schloß anläßlich des Besuchs des sowjetischen KP-Chefs im November 1981 ein Erdgasröhren-Abkommen ab — an dem sich neben der Bundesrepublik noch Frankreich, Großbritannien und Italien beteiligten —, das aber zu weiteren Belastungen auf der Ebene der West-West-Beziehungen führte und insbesondere die deutsch-amerikanischen Beziehungen im Jahre 1982 in eine schwierige Situation brachte.

VI. Gewandelte Perzeptionen und gewandeltes internationales System

Anders als zu Beginn der Entspannungsdekade sahen sowohl die Regierenden in den USA als auch in der UdSSR die Ergebnisse der Entspannungspolitik für ihr jeweiliges System als unbefriedigend, ja enttäuschend an. Im Westen wurde auf seiten der Gegner der Entspannungspolitik, aber auch von enttäuschten Anhängern, die Ausdehnung der Sowjetunion in der Dritten Welt der Entspannungspolitik zugeschoben. Und auch im Osten sahen die „Falken“ die Entspannungspolitik in der zweiten

Hälfte der siebziger Jahre als gescheitert an. Aufgrund der durch die KSZE-Schlußakte bewirkten Destabilisierung konnte die UdSSR ihren osteuropäischen Hegemonialbereich nicht konsolidieren, die Ebenbürtigkeit mit den USA (vgl. Nahost) nicht erreichen und das großzügige Engagement der kapitalistischen Wirtschaftsgroßmächte USA, Westeuropa und Japan nicht erzwingen⁵¹⁾.

Für die USA muß betont werden, daß neben ihrem dramatischen politischen Abstieg in den siebziger Jahren eine Veränderung des internationalen Systems parallel lief und sich somit die internationale Position der USA weiter verschlechterte. So blieb zwar eine strategi-

⁴⁹⁾ Vgl. E. Eisenacher, Von SALT zu START, in: Das Parlament Nr. 29/30 vom 24./31. Juli 1982, S. 17.

⁵⁰⁾ Archiv der Gegenwart vom 29. Oktober 1977, S. 21341.

⁵¹⁾ Vgl. K. Kaiser, Amerikanisch-europäische Beziehungen zu Beginn der Reagan-Administration, in: Europa-Archiv, Nr. 9/1981, S. 363 ff.

⁵¹⁾ Vgl. E. Schulz, a. a. O., S. 257.

sche Bipolarität zwischen Moskau und Washington erhalten, doch unterhalb dieser Ebene entwickelte sich ein politischer Polyzentrismus, der durch den ökonomischen Aufstieg Westeuropas und Japans als Konkurrenten der USA gekennzeichnet war. Der Eintritt der Volksrepublik China in die Weltpolitik vergrößerte den Polyzentrismus ebenso wie die Re-Islamisierung, die den Islam zu einem bedeutenden und in seiner zukünftigen Position noch nicht einschätzbaren Faktor der Weltpolitik werden ließ. Daneben hat sich der Nord-Süd-Konflikt weiter verschärft und die Länder der Dritten Welt — nicht nur in der Blockfreienbewegung — zu die Industrieländer herausfordernden Akteuren der Weltpolitik werden lassen. Schließlich verstärkte sich auch der Polyzentrismus in der kommunistischen Weltpolitik; Phänomene dieser Entwicklung waren die Annäherung zwischen den USA und der Volksrepublik China sowie der Eurokommunismus.

Vor diesem gewandelten Hintergrund muß auch die Einordnung der Entspannungspolitik gesehen werden. Die politische, z. T. ideologische und teilweise militärische Ausdehnung der UdSSR hat nicht ihre Ursache in der Entspannungspolitik, sondern hängt mit strukturellen Veränderungen in der Weltpolitik und inneramerikanischen Entwicklungen zusammen. Daß „die Ausbreitung einer zunehmend militanten, anti-westlichen Haltung unter einer Mehrheit der Länder der Dritten Welt zu einem erheblichen Teil auf langandauernde Mißachtung ihrer Interessen durch die Länder und Konzerne zurückgeht, die den Weltmarkt beherrschen“⁵²⁾, wurde geflissentlich kaum wahrgenommen. Zusätzlich machten sich für den z. T. erfolgten Positionsverlust des Westens in der ersten Hälfte der siebziger Jahre die Krise des amerikanischen Regierungssy-

stems durch den Vietnamkrieg und die Watergate-Affäre bemerkbar wie auch die durch die Ölpreiskrise bedingte ökonomische Erschütterung der Weltwirtschaft. Auch Destabilisierungstendenzen hausgemachter Art (Portugal, Spanien, Italien, Griechenland und Türkei) in den Jahren 1974/75 trugen zur westlichen Schwächung bei. Dennoch wurde Entspannungspolitik in der ersten Hälfte der siebziger Jahre von den Handlungsakteuren positiv bewertet. Entwicklungen in der Dritten Welt wurden ausgeblendet bzw. als nicht entspannungsschädlich gesehen. So fand die Moskauer Gipfelkonferenz 1972 trotz einer Eskalation der amerikanischen Intervention in Vietnam statt. So konnte kurz vor dieser Konferenz der afghanische Ministerpräsident von der sowjetischen Führung die Zusage für wirtschaftliche und politische Hilfe erreichen. So wurde am 6. April 1972 der sowjetisch-irakische Freundschaftsvertrag geschlossen, der den weiteren Ausbau des sowjetischen Einflusses am Persisch/Arabischen Golf ermöglichte. So reiste Präsident Nixon nach dem Moskauer Gipfeltreffen nach Teheran und gab massive militärische Zusagen. „Die Seeblockade und die Verminung des Hafens von Haiphong im Mai 1972, die den sowjetischen Nachschub unmittelbar traf, wurde von der UdSSR nicht als Herausforderung angenommen; im Gegenteil, die USA und China verstärkten ihren Druck auf Nordvietnam, um es zum Einlenken zu bewegen. — Beim Yom-Kippur-Krieg im Oktober 1973 unterstützten beide Großmächte ihre jeweiligen Verbündeten, praktizierten dann jedoch gemeinsames Krisenmanagement.“⁵³⁾

Erst nachdem die Entspannungspolitik 1974/75 in den USA einen anderen Stellenwert erhalten hatte, wurde die „Unenteilbarkeit der Entspannung“ postuliert.

VII. Die West-West-Beziehungen vor dem Hintergrund des ideologischen Gegensatzes

Nicht erst seit Präsident Reagans Amtsübernahme haben sich die westeuropäisch-amerikanischen Beziehungen verschärft. Bereits unter der Carter-Administration wurde nach der Invasion der UdSSR in Afghanistan im Dezember 1979 das unterschiedliche Interesse von

⁵²⁾ R. Löwenthal, Hat die Entspannung eine Zukunft, a. a. O.

Amerikanern und Westeuropäern in den Ost-West-Beziehungen deutlich. Die Divergenzen zeigen sich heute vor allem in folgenden Bereichen:

1. In der Einschätzung der Sowjetunion und ihrer Außenpolitik sowie der Reaktion darauf;

⁵³⁾ W. Link, a. a. O., S. 167.

2. in der Militärstrategie;
3. in der Rolle Westeuropas gegenüber der Dritten Welt einschließlich Nahost;
4. im Verhalten der Europäer und der Amerikaner in der Weltwirtschaft.

Besonders konfliktreich ist die Einschätzung der Politik der Sowjetunion und die daraus resultierende Antwort der westlichen Staaten. Die USA-Regierung perzipiert die Sowjetunion als den großen internationalen Unruhestifter, dessen Expansionismus gestoppt werden muß, indem mit massiver Aufrüstung das Abschreckungs- und Drohpotential erhöht wird und auf dem Handelssektor Sanktionen auferlegt werden, die langfristig auch eine Schwächung des Militärssektors nach sich ziehen sollen. Die Westeuropäer sehen die Afghanistan-Invasion nicht als den die Entspannung zunichte machenden Schritt der Sowjetunion an, der zu einer Unterbrechung der Handelsbeziehungen führen sollte. Sie wollen gerade mit Hilfe der erweiterten Handelsbeziehungen — z. B. Erdgas-Röhren-Geschäft — ein Netz interdependenter Verknüpfungen schaffen, um so die UdSSR zu einer Ordnungsmacht des internationalen Systems zu führen. Diese unterschiedlichen Wege zur Erreichung des Ziels, die Sowjetunion zu einem stabilen Faktor der internationalen Politik zu machen, spiegeln sich dann in Kommunikatés wider, die nun davon sprechen, daß eine „wirkliche Entspannung“ praktiziert werden soll.

Die Strategiefolge und die damit verbundene Rüstungskontrollpolitik verbreiterte die Differenzen zwischen Westeuropa und den USA. Die Europäer sind sich deutlicher und unmittelbarer der Gefahr eines Krieges mit seinen zerstörerischen Auswirkungen bewußt als die Amerikaner, die nicht zwei unselige Weltkriege auf eigenem Territorium durchgemacht haben. Auch werden die Europäer von einer massiven amerikanischen Aufrüstung insofern betroffen, als das „burden sharing“ innerhalb der NATO weitere amerikanische Forderungen an die Europäer nach sich ziehen wird.

Schließlich gibt es zwischen Europäern und Amerikanern unterschiedliche Auffassungen über die Dritte-Welt-Politik. Anders als die USA betreiben die Europäer, wenn auch in bescheidenem Maße (z. B. Lomé-Abkommen), eine in Ansätzen aktive Dritte-Welt-Politik und versuchen damit das internationale System zu stabilisieren, während die US-Administration die Dritte-Welt-Politik stärker in den Dimensionen des Ost-West-Konflikts verstanden wissen will. Hier liegt die große Aufgabe der westeuropäischen Regierungen, den USA deutlich die europäische Maxime nahezubringen. Die Übertragung des Ost-West-Konflikts auf die Dritte Welt wirkt sich letztlich negativ für den Westen aus. Eine Politik der Zurückhaltung und des Abwartens des Scheiterns der sowjetischen Politik in der Dritten Welt ist erfolgreicher, wie die Vergangenheit gezeigt hat.

VIII. Die Notwendigkeit der Fortsetzung von Entspannungspolitik

In den Ost-West-Beziehungen ist ein Zustand erreicht, in dem weder der Westen noch der Osten mit offensiver Macht bezwungen werden kann. Es entsteht eine klassische Antinomie, „daß einerseits militärische Macht zur Abschreckung oder Abwehr potentieller Gegner erforderlich ist, andererseits ihr Vorhandensein den Partner zu zusätzlicher Rüstung veranlaßt und damit die Kriegsgefahr verschärft“⁵⁴⁾. Das bedeutet aber, daß gerade Europa, und nicht nur Westeuropa, sondern auch Osteuropa, in die gegenseitige Bedrohung vitaler Interessen der Blockführungsmächte einbezogen wird. Je größer aber die Spannung zwischen den Supermächten wird und je mehr

sich die Supermächte politisch und militärisch auf Kollisionskurs befinden, um so problematischer wird die Situation für Europa. Das bedeutet, daß die europäischen Nationen sowohl auf die Außenpolitik der USA als auch auf die der Sowjetunion verstärkt Einfluß nehmen müssen, um der Suche nach gemeinsamen Interessen wie dem Überleben — trotz aller Systemunterschiede — Priorität zu geben. Es muß also gerade Aufgabe der europäischen politischen Akteure sein, zunächst der US-Regierung und der sie stützenden Gruppen zu verdeutlichen, daß die Welt sich nicht länger in ein Zwei-Lager-Modell — hier liberal-pluralistische Demokratie, dort Moskauer Sozialismus — in gut und böse einteilen läßt, sondern daß heute ein polyzentristisches internationa-

⁵⁴⁾ E. Schulz, a. a. O., S. 337.

les System existiert, das durch starke Fragmentierung, durch sowjetische Positionsgewinne, aber auch -verluste, wie auch durch amerikanische Positionsgewinne (z. B. Horn von Afrika und Indischer Ozean) und -verluste (Vietnam, Iran) gekennzeichnet ist.

Da die Sowjetunion unter großen ökonomischen Schwierigkeiten leidet, ihre Wachstumsraten in der Wirtschaft rückläufig sind, die Waffentechnologie im Westen immer schnellere Fortschritte macht, kann langfristig auf ein prinzipielles Interesse der UdSSR an Entspannungspolitik geschlossen werden⁵⁵⁾. Die sowjetische Außenpolitik richtet sich jedoch nicht allein nach wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten. Ideologische Ziele und herrschaftspolitische Ziele sind weitere zu berücksichtigende Faktoren. Ideologische Verkündigungen müssen als Legitimationsbasis nach innen und nach außen — für die sozialistischen Bruderstaaten und kommunistischen Parteien — aufrechterhalten werden. Ob sie selbst die Politik der Sowjetunion bestimmen oder ob die UdSSR bereits in die Rolle einer traditionellen Macht geschlüpft ist, läßt sich dabei nicht definitiv bestimmen. Festzustellen bleibt aber, daß die Ideologie als Machtfaktor nach außen längst ihre Überzeugungskraft verloren hat, bei einigen politischen Handlungsakteuren im Westen aber wiederum als Legitimationsbasis für ihre Politik dient. „Ohne das tragende, *sinngebende* Bauelement des ideologischen Dogmas fiel das System binnen kurzer Frist auseinander. Insofern bleiben die Glaubenssätze allen Anfechtungen zum Trotz unverzichtbar, unersetzlich und damit praktisch eben auch ‚richtig‘.“⁵⁶⁾

⁵⁵⁾ Vgl. H.-H. Höhmann, Die Krise der sowjetischen Wirtschaft und ihre außenpolitische Bedeutung, in: Europa-Archiv, Nr. 14/1982, S. 431—438.

⁵⁶⁾ Ch. Royen, a. a. O., S. 22.

Da die Sowjetunion sich in der Phase von rückläufigem zu definitiv niedrigem Wachstum befindet und die gegenwärtige Produktions- und Produktivitätsengpässe der sowjetischen Wirtschaft ohne außenwirtschaftliche Beziehungen ebensowenig überwunden wie mittel- und langfristige ökonomische Ziele auf andere Weise realisiert werden können, kann die Sowjetunion nur in der Entspannungspolitik eine mögliche Politik sehen.

„Bei anhaltender wirtschaftlicher Stagnation und bei zunehmender Knappheit an Arbeitskräften, Kapital und Naturressourcen, zunehmender Knappheit der traditionellen Produktionsfaktoren, wachsen die ökonomischen Kosten unterbrochener weltwirtschaftlicher Arbeitsteilung, permanenter Hochrüstung und immer wieder vertagter Reformen. Dieser Einsicht kann sich auch die sowjetische Führung auf Dauer nicht verschließen. Hier Einwirkungschancen wahrzunehmen, muß wiederum die Aufgabe westlicher Außenpolitik sein. Ein Angebot zur Kooperation unter realistischen Bedingungen, die eine längerfristige Auflockerung und Wandlung in Osteuropa fördern könnte, ist dabei einer ökonomisch kaum zu verwirklichenden Embargopolitik gegenüber der Sowjetunion und Polen vorzuziehen.“⁵⁷⁾

Das bedeutet, daß Interessenparallelität partiell trotz aller Systemgegensätze vorhanden sein muß, wenn Entspannungspolitik Erfolg haben soll. Sie kann nur erfolgreich sein, wenn beide Seiten erkennen, daß sich mit Hilfe dieser Politik Vorteile für beide Seiten erzielen lassen bzw. daß es zumindest für keine Seite durch diese Politik zu unerträglichen Nachteilen kommt.

⁵⁷⁾ H.-H. Höhmann, a. a. O., S. 438.

Wolfgang Heisenberg: Sicherheitspolitische Probleme im deutsch-amerikanischen Verhältnis

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 41/82, S. 3—18

Wenn heute von einer „Krise“ der atlantischen Beziehungen gesprochen wird, dann werden hierfür auch Differenzen im sicherheitspolitischen Bereich verantwortlich gemacht. Zu den umstrittenen Fragen gehören: die Haltung zur Entspannungspolitik, der „NATO-Doppelbeschuß“ sowie die Frage der Lastenverteilung innerhalb des Bündnisses und die mögliche Ausdehnung des Bündnisses zur Abwehr von Bedrohungen außerhalb des bisherigen NATO-Bereichs.

Der Begriff Entspannung umfaßt ganz unterschiedliche politische Prozesse in Europa und im amerikanisch-sowjetischen Verhältnis. Während die amerikanische Ostpolitik primär versuchte, eine militärische Pattsituation politisch und militärisch zu institutionalisieren, geht es in der deutschen Ostpolitik außerdem um eine Milderung der durch die Teilung Europas entstandenen menschlichen Probleme und um „Normalisierung“, d. h. die Beseitigung der kriegsbedingten Isolierung der Bundesrepublik. Es kann daher durchaus „Sachgründe“ dafür geben, die deutsche Ostpolitik — oder zumindest einen Teil davon — trotz der amerikanischen Distanzierung von der Entspannungspolitik fortzuführen. Es muß sich zeigen, wieviel Pluralismus in diesem Bereich der westlichen Politik von Nutzen ist und welche Divergenzen das Bündnis verkraften kann. Es würde die Bündnisbeziehungen erheblich entlasten, wenn die Möglichkeit unterschiedlicher Haltungen zur Entspannungspolitik im Bündnis grundsätzlich anerkannt würde und eine sachliche Diskussion über entspannungspolitische Konzeptionen zwischen den Bündnispartnern in Gang gesetzt werden könnte.

Der „NATO-Nachrüstungsbeschuß“ setzt die Reihe der Versuche fort, das Problem der Glaubwürdigkeit der amerikanischen strategischen Abschreckung in Europa zu lösen. Der militärische Wert einer Stationierung von Mittelstreckenwaffen in Europa ist marginal. Als Symbol amerikanisch-europäischer „Koppelung“ könnte die Stationierung Sinn haben, wenn sie wenigstens nach außen den Anschein westlicher Solidarität im Bündnis verstärkt. Das ist gegenwärtig sicher nicht der Fall. Die im Zusammenhang mit dem „NATO-Doppelbeschuß“ aufgetretenen Differenzen in bezug auf die Rüstungskontrolle hängen eng mit den unterschiedlichen Haltungen zur Entspannungspolitik zusammen. Die europäische Entspannungspolitik wird sich, auch in eingeschränkter Form, nur aufrechterhalten lassen, wenn der amerikanisch-sowjetische Rüstungskontrollprozeß weitergeführt wird. Das setzt auf längere Sicht wieder annehmbare amerikanische Verhandlungsvorschläge voraus.

Die amerikanische Forderung nach einer Neuverteilung der Lasten innerhalb des Bündnisses ist grundsätzlich berechtigt; doch wird sie sich nur langsam im Rahmen der Verteidigungsplanung des Bündnisses verwirklichen lassen. Als eine der wichtigsten neuen sicherheitspolitischen Aufgaben des Bündnisses wird vielfach die Sicherung der Rohstoff- und insbesondere der Erdölversorgung des Westens angesehen. Die NATO wird diese Aufgabe kaum übernehmen können. Sie kann als Staatenbündnis nicht hinreichend flexibel vorgehen, und ein genereller Konsens über die westliche Sicherheitspolitik im Nahen Osten erscheint gegenwärtig nicht erreichbar. Ein den Umständen angepaßtes bilaterales oder multilaterales Vorgehen außerhalb des Bündnisses erscheint vorteilhaft, würde aber eine neue Lastenverteilung innerhalb des Bündnisses voraussetzen.

Werner Kaltefleiter: Der systemische Konflikt in den internationalen Beziehungen der Gegenwart

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 41/82, S. 19—29

Die Konfliktlinien des internationalen Systems werden seit dem Zweiten Weltkrieg durch den systemischen Konflikt, d. h. durch den Gegensatz zwischen kommunistischer Diktatur und freiheitlicher Demokratie geprägt. Beide Systeme sind auch in ihren einzelnen Elementen miteinander unvereinbar. Während für Eliten wie auch für die große Mehrheit der Bevölkerung in den westlichen Demokratien das kommunistische System unakzeptabel ist, gibt es deutliche Indikatoren dafür, daß dieses System auch von großen Teilen der Bevölkerung in den kommunistischen Diktaturen abgelehnt wird, daß es aber von den Führungskadern der sowjetisch-kommunistischen Partei und den von ihnen eingesetzten bzw. unterstützten Regierungen in den osteuropäischen Ländern mit harten Repressionen durchgesetzt wird.

Obwohl es auf westlicher Seite, insbesondere in den Vereinigten Staaten, eine erhebliche Rhetorik gibt, die auf die Ausdehnung des eigenen Systems zielt, ist die westliche Politik seit dem Zweiten Weltkrieg dadurch gekennzeichnet, daß sie zwar in einer Reihe von Fällen der kommunistischen Expansion erfolgreich Widerstand geleistet hat, in einigen Bereichen dies aber auch nicht vermochte. Der Sturz eines kommunistischen Systems ist in keinem Fall gelungen; allein konnte in einigen Bereichen der kommunistische Einfluß durch die innenpolitische Entwicklung dieser Länder zurückgedrängt werden. Auf der anderen Seite entspricht die Expansionsbilanz der kommunistischen Führung sicher nicht den gehegten Erwartungen, aber sie ist dennoch beachtlich.

Die Existenz dieses systemischen Konfliktes bedeutet eine permanente Bedrohung der freiheitlichen Demokratie. Auch regionale Konflikte der verschiedensten Art werden, wenn sie eine gewisse Dimension erreicht haben, in den Rahmen des systemischen Konfliktes gezwungen. Dennoch gibt es Kooperationsformen zwischen den verschiedenen Systemen, nur die Systeme selbst sind unvereinbar. Dies gilt auch für die von den Systemen entwickelten Strategien. Das Konzept der Entspannung und das der friedlichen Koexistenz sind miteinander unvereinbar, weil das Konzept der Entspannung auf Erhaltung des Status quo, das der friedlichen Koexistenz auf Expansion ausgerichtet ist.

Wichard Woyke: Von der „Politik der Entspannung“ zur „wirklichen Entspannung“

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 41/82, S. 31—46

Zwischen 1969 und 1979 fand eine auf Europa, Nordamerika und die Sowjetunion begrenzte Entspannungspolitik statt. Mit dieser in den einzelnen Staaten unterschiedlich konzipierten und verstandenen Entspannungspolitik wurden seitens der politischen Akteure differente Zielvorstellungen verfolgt, die dennoch in der ersten Hälfte der Entspannungsdekade zu bemerkenswerten Ergebnissen geführt hatten. Der Entspannungsprozeß vollzog sich auf drei Ebenen, die allerdings eng miteinander verbunden waren: Auf der global-bilateralen Ebene verhandelten die USA und die UdSSR; auf der regional-multilateralen Ebene verhandelten alle europäischen Staaten sowie die USA und die UdSSR im Rahmen von KSZE und ausgewählte Staaten im Rahmen von MBFR; auf der regional-bilateralen Ebene verhandelten einzelne Nationalstaaten, wobei die Bundesrepublik Deutschland eine besonders aktive Rolle einnahm.

In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre setzte sich jedoch eine zunehmend kritischere Beurteilung der Entspannungspolitik durch, die ihren Ausgang in den USA nahm. Die Perzeptionen der Entspannungspolitik wurden nun sowohl in den USA als auch in der UdSSR negativ, während in Westeuropa, (insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland) die politischen Akteure soviel Entspannungspolitik wie möglich aufrechterhalten wollten. So gipfelten die Ost-West-Beziehungen Ende der siebziger Jahre auf der global-bilateralen Ebene zwischen den USA und der UdSSR in eine schwere Krise, deren Wegmarken der NATO-Doppelbeschluß vom Dezember 1979 und die sowjetische Invasion in Afghanistan an der Jahreswende 1979/80 wurden. Dagegen nahmen die Ost-West-Beziehungen auf westeuropäisch-sowjetischer Ebene einen anderen Verlauf, da hier insbesondere die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich den harten Konfrontationskurs der USA nicht mitzugehen bereit waren — ein Vorgang, der aber wiederum zu einer gefährlichen Verschlechterung der Beziehungen zwischen den USA und Westeuropa führte. So zeigen sich die Divergenzen zwischen Westeuropa und den USA insbesondere in der Einschätzung der Außenpolitik der UdSSR und der notwendigen westlichen Reaktionen. Während die USA auf dem Konfrontationskurs beharren, versuchen die Europäer diesen zu mildern, da sie von einem politischen und militärischen Kollisionskurs der beiden Supermächte unmittelbar betroffen werden.