

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Außen- und
sicherheitspolitische
Entscheidungssysteme

Helga Haftendorn
Bundesrepublik Deutschland

Peter R. Weilemann
Vereinigte Staaten von Amerika

Boris Meissner
Sowjetunion

ISSN 0479-611 X

B 43/83
29. Oktober 1983

Helga Haftendorn, Dr. phil., geb. 1933; Professor für Politikwissenschaft, insbes. Theorie, Empirie und Geschichte der Außenpolitik, an der Freien Universität Berlin.

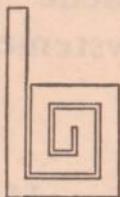
Veröffentlichungen u. a.: Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955—1982, Baden-Baden 1983; Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Ein Studienbuch, Berlin 1982 (zus. m. L. Wilker und C. Wörmann); Management der Sicherheitspolitik. Ein Beitrag zum Entscheidungsprozeß in der Bundesrepublik Deutschland, in: K.-D. Schwarz, Sicherheitspolitik. Analysen zur politischen und militärischen Sicherheit, Bad Honnef 1978³; Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungen in Bonn, Köln 1978 (zus. m. W.-D. Karl, J. Krause und L. Wilker).

Peter R. Weilemann, Dr. rer. pol., Diplom-Politologe; geb. 1949; stellvertretender Leiter des Sozialwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Konrad-Adenauer-Stiftung; 1978 bis 1982 Wissenschaftlicher Assistent am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln; 1982—1983 West European Analyst im IRIS-International Reporting Information Systems, Arlington (Va.); Sommer 1983 Research Associate, CSIS — Center for Strategic and International Studies, Georgetown University, Washington (D. C.);

Veröffentlichungen u. a.: Weltmacht in der Krise. Isolationistische Impulse in der amerikanischen Außenpolitik der siebziger Jahre (Studien zur Zeitgeschichte Bd. 20), Stuttgart 1982; Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft. Zur Gründungsgeschichte von Euratom 1955—1957, Baden-Baden 1982.

Boris Meissner, Dr. jur., Dipl.-Volkswirt, geb. 1915 in Pleskau; o. Professor und Direktor des Instituts für Ostrecht der Universität Köln; 1961—1971 Mitglied des Direktoriums des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln (Gründungsvorsitzender); 1959—1982 Mitglied des Direktoriums des Ostkollegs der Bundeszentrale für politische Bildung, Köln; Ehrenmitglied der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde, Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Rußland im Umbruch, Frankfurt a. M. 1951; Rußland, die Westmächte und Deutschland, Hamburg 1953 (2. Aufl. 1954); Sowjetunion und Völkerrecht, Köln 1963; Sowjetgesellschaft im Wandel, Stuttgart 1966 (englisch: Notre Dame 1972); Grundfragen sowjetischer Außenpolitik, Stuttgart 1970 (mit Gotthold Rhode); Moskau-Bonn, 2 Bde., Köln 1975; Gruppeninteressen und Entscheidungsprozeß in der Sowjetunion, Köln 1975 (mit Georg Brunner); Sowjetunion. Völkerrechtstheorie und Vertragspolitik, Köln 1976 (mit Dietrich Geyer); Einparteiensystem und bürokratische Herrschaft in der Sowjetunion, Köln 1978 (mit Georg Brunner und Richard Löwenthal); Entspannungspolitik in Ost und West, Köln 1979 (mit Hans-Peter Schwarz); Das Verhältnis von Partei und Staat im Sowjetsystem, Opladen 1982.



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

Redaktion:

Holger Ehmke, Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—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 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- 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.

Das außen- und sicherheitspolitische Entscheidungssystem der Bundesrepublik Deutschland

Wie wird Außenpolitik gemacht? Das Problem beginnt damit, daß Entscheidungsprozesse auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik nicht isoliert von ihrem Gegenstand betrachtet werden können. Je nach der spezifischen Ausprägung eines Problems, dem zur Verfügung stehenden politischen und wirtschaftlichen Instrumentarium sowie den internationalen und innenpolitischen Rahmenbedingungen bilden sich teils nationale, teils multinationale spezifische Willensbildungs-, Koordinierungs- und Entscheidungsprozesse heraus. Bei ihrer Beschreibung kön-

nen Organisations- und Geschäftsordnung der Bundesregierung und die Struktur der betreffenden internationalen Organisationen nur als ein erster Anhaltspunkt dienen, da die formalen, verfassungsrechtlichen Strukturen durch eine Fülle von funktionalen, problemorientierten Prozessen überlagert werden¹⁾. Die Komplexität dieses Systems wird vergrößert durch die Proliferation von Zuständigkeiten, durch bürokratische Prozesse, durch Parteiloyalitäten und nicht zuletzt durch persönliche Eigenheiten²⁾.

I. Das nationale Planungs- und Entscheidungssystem

Im politischen System der Bundesrepublik hat der Bund gemäß Art. 73 GG die alleinige Zuständigkeit für alle Auswärtigen Angelegenheiten. Die Federführung für den gesamten zwischenstaatlichen und multilateralen Verkehr (mit Ausnahmen für die Außenwirtschaftspolitik, die Währungspolitik und teilweise die Entwicklungshilfe) obliegt nach Art. 11 GO Bundesregierung dem Auswärtigen Amt. Innerhalb des durch die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers und die Beschlüsse des Kabinetts abgesteckten Rahmens führt der Außenminister sein Ressort selbständig und in eigener Verantwortung. Hinzu kommen noch Absprachen zwischen den Parteien, seitdem es Mitte der sechziger Jahre Brauch wurde, dem kleineren Koalitionspartner das Außenministerium zu überlassen. In die außenpolitische Kompetenzverteilung ist daher ein doppeltes Spannungsverhältnis eingebaut: zum einen zwischen Bundeskanzler und Ressortminister und zum anderen zwischen den Koalitionsparteien.

Im Verhältnis zu Außenminister von Brentano machte Bundeskanzler Adenauer von seiner Richtlinienkompetenz uneingeschränkt Gebrauch, während die Kanzler Schmidt und Kohl, von einigen spezifischen, primär sicherheitspolitischen Anstößen abgesehen, die Ressortzuständigkeit ihres Koalitionspartners, Außenminister Genscher, weitgehend respektierten. Seit den Zeiten von

Außenminister Schröder in der Regierung Erhard hat ein Außenminister nicht mehr eine solch starke Position innegehabt, wie dies bei Außenminister und Vizekanzler Genscher

¹⁾ Vgl. H. Haftendorn, *West Germany and the Management of Security Relations: Security Policy under the Conditions of International Interdependence*, in: E. Krippendorff / V. Rittberger (Hrsg.), *The Foreign Policy of West Germany. Formation and Contents*, London and Beverly Hills 1980 (*German Political Studies*, Bd. 4); diess. / W.-D. Karl / J. Krause / L. Wilker (Hrsg.), *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse* in Bonn, Köln 1978.

²⁾ Zu den außenpolitischen Entscheidungsprozessen in der Sicherheits- und Entspannungspolitik vgl. H. Haftendorn u. a., *Verwaltete Außenpolitik*, a. a. O. (Anm. 1); diess., *Management der Sicherheitspolitik. Ein Beitrag zum Entscheidungsprozeß der Bundesrepublik Deutschland*, in: K.-D. Schwarz, *Sicherheitspolitik. Analysen zur politischen und militärischen Sicherheit*, Bad Honnef 1978³⁾. Eine systematische Untersuchung über den außenpolitischen Entscheidungsprozeß in der Bundesrepublik gibt es bisher nicht. Über die Institutionen und Prozesse des politischen Systems geben einen fundierten Überblick: Th. Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1977⁴⁾; R. Mayntz / F. W. Scharpf, *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*, Amsterdam 1975; G. Schmid / H. Treiber, *Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1975; für das Auswärtige Amt wichtig ist die — leider nicht veröffentlichte — Dissertation von W.-D. Eberwein, *Auswärtiges Amt und Strukturwandel der Außenpolitik 1956—1973*, Bielefeld 1975; ferner ders., *Außenpolitik und Verwaltung, Umweltverän-*

der Fall ist. Seine Machtfülle stützte und stützt sich einmal auf die Bedeutung der FDP als Koalitionspartner, zum anderen auf die geschickte Verbindung von Planung, operativer Führung und praktischer Personalpolitik der Außenpolitik im Auswärtigen Amt. Auch wacht das Auswärtige Amt eifrig darüber, daß kein anderes Ministerium in seine Domäne einbricht. Dies zeigte sich in der Frühphase der Ostpolitik, als der Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Egon Bahr, bei den Moskauer Verhandlungen weitgehende Verhandlungsergebnisse erzielt hatte und Außenminister Scheel demonstrativ nach Moskau reiste, um der Endphase der Verhandlungen noch eine eigene Prägung zu geben.

Seine zentrale Bedeutung für die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik gewinnt das Auswärtige Amt auch dadurch, daß es sich einmal auf die Informationen aus den diplomatischen Vertretungen in den Hauptstädten der Welt stützen kann, zum anderen aufgrund der Tatsache, daß es die Federführung für alle internationalen Verhandlungen besitzt, wobei andere Ressorts beteiligt werden bzw. die Verhandlungskompetenz auch an sie abgetreten werden kann. So stellt das Auswärtige Amt den größten Anteil des Personals der Vertretungen bei der NATO und den Vereinten Nationen sowie in den verschiedenen internationalen Verhandlungsdelegationen; die anderen Häuser delegieren in der Regel Vertreter ihres Ressorts, die dann an die über das Auswärtige Amt erteilten Weisungen gebunden sind.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat versucht, in Fragen der Sicherheitspolitik die Dominanz des Auswärtigen Amtes in Frage zu stellen und über die Lieferung von militärischer Expertise hinaus eine eigene Verhandlungskompetenz — ähnlich der Rolle des ISA (International Security Affairs) im Pentagon — zu erlangen. Dieser Vorstoß wurde 1972/73 jedoch vom Auswärtigen Amt zurückgewiesen, ohne daß es zu einer grundsätzlichen Diskussion zwischen den Ressorts kam. Die Weisungen an die deutsche NATO-Vertretung und an internationale Verhandlungsdelegationen werden vom Auswärtigen Amt in enger Abstimmung mit dem Verteidigungsministerium erteilt. Ähnlich verläuft die Berichterstattung,

derung, organisatorische Anpassung und Funktionswandel des Auswärtigen Amtes, in: Die Verwaltung, (1978) 4, S. 439—470. Hilfreich ferner: H.-P. Schwarz (Hrsg.), Handbuch der deutschen Außenpolitik, München 1975.

Die Funktion des Bundeskanzleramtes beschränkt sich auf die Koordinierung der Ressorts und die Überwachung des von der Bundesregierung abgesteckten allgemeinen politischen Konzeptes. Für Außenpolitik ist die Abt. II zuständig, mit den Gruppen 21: „Auswärtige Politik“ (Ost-West-Beziehungen, bilaterale Beziehungen zu Osteuropa, zur UdSSR und zu Nordamerika, Dritte Welt), 22: „Innendeutsche Beziehungen“ und 23: „Sicherheitspolitik, Verteidigungsfragen, Abrüstung und Rüstungskontrolle“, die auch als Sekretariat für den Bundessicherheitsrat fungiert. Der Bundessicherheitsrat ist ein reiner Kabinettsausschuß ohne organisatorischen Unterbau, dessen Vorsitz der Bundeskanzler, in seinem Auftrag der Bundesminister der Verteidigung, innehat, und an den die Bundesregierung bestimmte Aufgaben delegiert hat (z. B. die Genehmigung von Rüstungsexporten), der aber im wesentlichen als sicherheitspolitische „Vorprüfstelle“ bei der Verabschiedung von verteidigungspolitischen Beschlüssen und Erklärungen dient. Operative Funktionen hat lediglich die Gruppe 22, die die Schaltstelle für die Beziehungen zur DDR ist³⁾.

Das System der Entscheidungsvorbereitung und -abstimmung auf der Referenten- und Unterabteilungsleiterebene ist seit 1955 soweit ausdifferenziert und entwickelt worden, daß die politische Leitung zwar über die Mehrzahl der Vorgänge informiert ist bzw. informiert sein kann, aber bei Routineentscheidungen — und die für solche gehalten werden — selten tätig wird, es sei denn zur formalen Bestätigung einer bereits getroffenen Entscheidung. Der Vorteil dieses Verfahrens liegt in der größeren Problemverarbeitungs-

³⁾ Zur Struktur und Funktion des Bundeskanzleramtes gibt es so gut wie keine Literatur, eine der seltenen und nicht besonders hilfreichen Darstellungen ist G. Bachmann, Das Bundeskanzleramt, in: Die Staatskanzlei. Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise auf vergleichender Grundlage, Berlin 1966 (Schriften der Hochschule Speyer, Bd. 34). Für seine Arbeitsweise aufschlußreicher sind z. B. die Erinnerungen Konrad Adenauers, Stuttgart 1965, der Briefwechsel zwischen Adenauer und seinem Außenminister von Brentano; vgl. A. Baring, Sehr verehrter Herr Bundeskanzler! Heinrich von Brentano im Briefwechsel mit Konrad Adenauer 1949—1964, Hamburg 1974; die Memoiren W. G. Grewes, Rückblenden. Aufzeichnungen eines Augenzeugen deutscher Außenpolitik von Adenauer bis Schmidt, a. O. u. J. (1979), oder die Reportage von N. Grunenberg, Vier Tage mit Bundeskanzler Helmut Schmidt, in: Die ZEIT vom 17. 10. 1975, 24. 10. 1975, 31. 10. 1975 u. 7. 11. 1975. Sehr materialreich ist weiter die Fallstudie von G. Schmid, Entscheidung in Bonn. Die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik 1969/70, Köln 1979.

kapazität und in dem ziemlich reibungslosen Funktionieren der Regierungsbürokratie; der Nachteil ist darin zu sehen, daß der politischen Führung in der Regel nur wenige Handlungsalternativen zur Verfügung stehen. Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers beschränkt sich daher auf das Abstecken von allgemeinen sicherheitspolitischen Zielsetzungen, zu deren Verwirklichung das Bundeskanzleramt koordinierend tätig wird.

Ausnahmen sind politische Grundsatzentscheidungen, wie z. B. Beitritt der Bundesrepublik zum Nichtverbreitungsvertrag, über den lange zwischen den Koalitionspartnern CDU/CSU und SPD gerungen wurde und für den der Weg erst nach der Regierungsbildung durch die sozial-liberale Koalition frei war. Auch über die Vorgehensweise in der Ostvertragspolitik wurde intensiv im Kabinett beraten, und selbst die Formulierungen der einzelnen Vertragstexte und auszutauschenden Briefe und Erklärungen wurden auf höchster Ebene abgestimmt. Mit dem NATO-Doppelbeschluß vom Dezember 1979, seiner Vorbereitung und der politischen Implementierung seiner beiden Teile haben sich Kabinett und Bundessicherheitsrat mehrfach befaßt. Zu denjenigen sicherheitspolitischen Entscheidungen, in die die höchste politische Ebene eingeschaltet wird, gehört in der Regel auch die Abstimmung von Verhandlungspositionen für bedeutende internationale Konferenzen. Andererseits reduziert sich die Mitwirkung des Kabinetts bei der Vorbereitung von NATO-Tagungen meist auf die Absegnung der von den Ressorts ausgearbeiteten Papiere. Im politischen Tagesgeschäft sind die Fälle, in denen sicherheitspolitische Detailentscheidungen vom Bundeskanzler, vom Kabinett, vom Bundessicherheitsrat oder in einem Chefgespräch getroffen werden, eher die Ausnahme als die Regel.

Die Arbeitsebene, die im Rahmen der von der politischen Leitung erlassenen Richtlinien und Weisungen tätig wird, wird in erster Linie durch die Fachreferenten gebildet. Im Auswärtigen Amt fallen z. B. Sicherheitsfragen in die Kompetenz folgender Referate: 201 „Atlantisches Bündnis und Verteidigung“ (NATO-Fragen), 212 „Fragen der allgemeinen Ost-West-Beziehungen“ (KSZE), 220 „Abrüstung und Rüstungskontrolle“ (weltweit, u. a. SALT), 221 „Sicherheit, Abrüstung und Rüstungskontrolle in Europa“ (u. a. MBFR), 222 „Abrüstung und Rüstungskontrolle“ (weltweit, u. a. NV), 223 „Nukleare Rüstungskontrolle im Ost-West-Verhältnis“. Neben dem NATO-Re-

ferat kommt damit eine besondere Bedeutung der Abrüstungsunterabteilung zu, die 1965 mit dem Beschluß des Deutschen Bundestages zur Einsetzung eines Abrüstungsbeauftragten der Bundesregierung gebildet wurde⁴⁾.

Grundsatzfragen der Ost- und Deutschland-Politik ressortieren beim Referat 210 „Außenpolitische Fragen, die Berlin und Deutschland als Ganzes betreffen“; über dieses Referat läuft auch die Abstimmung mit den drei westlichen Verbündeten in der sogenannten Vierer-Gruppe, wenn diese wegen der Bedeutung der zur Diskussion stehenden Fragen nicht vom Abteilungs- oder Unterabteilungsleiter wahrgenommen wird. Die beiden für die Ostpolitik wichtigsten Referate — hier aber mehr in dem Sinn der Zuarbeit als der Verhandlungsführung — waren das Referat 213 „Sowjetunion“ und das Referat 214 „Osteuropa“. Für die Ostvertragspolitik wichtig war ferner das Referat 501 „Völkerrecht“. Andere Arbeitseinheiten, wie das Referat 230 „Vereinte Nationen“, bestimmte Länderreferate oder Referate der Abteilung für Außenwirtschaftspolitik, Entwicklungspolitik und Europäische Wirtschaftliche Integration, arbeiten eng mit den verantwortlichen Referaten zusammen; in einzelnen Fällen obliegt ihnen auch die Federführung, wie dem Referat 422 „Grundsatzfragen der Außenwirtschaftspolitik“ für

⁴⁾ Die Ernennung eines Abrüstungsbeauftragten der Bundesregierung und der Ausbau des institutionellen Apparates innerhalb der Bundesregierung ging auf eine gemeinsame Initiative der drei Bundestagsparteien zurück. Aus der Sicht der CDU/CSU sollten dadurch die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß deutsche Gesichtspunkte in der internationalen Abrüstungsdiskussion verstärkt zu Gehör gebracht werden könnten; aus der Sicht der SPD-Opposition sollte die Abrüstungspolitik aus ihrer Unterordnung unter andere politische Ziele befreit und einer aktiveren Haltung der Bundesrepublik auf diesem Gebiet der Weg bereitet werden. Eine detaillierte Analyse findet sich in: H. Haftendorn, Abrüstungs- und Spannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955–1973, Düsseldorf 1974; dies., Der Abrüstungsbeauftragte. Zur Organisation der Abrüstungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: PVS, (1972) 1, S. 2–38. Ende der siebziger Jahre wurde von Teilen der SPD ein eigenes Abrüstungsamt bzw. eine „Erhöhung des Innovationspotentials des rüstungskontroll- und abrüstungspolitischen Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik“ (Hans Günther Brauch) gefordert — zum Teil allerdings mit den Argumenten der sechziger Jahre. Einen Überblick über diese Diskussion bietet V. Rittberger (Hrsg.), Abrüstungsplanung in der Bundesrepublik. Aufgaben, Probleme, Perspektiven, Baden-Baden 1979.

Fragen der Rüstungsexportkontrolle und dem Referat 413 „Internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der friedlichen Nutzung der Kernenergie“ für die Nuklearexportpolitik⁵⁾.

Im Rahmen der vom Kabinett verabschiedeten „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ und auf der Grundlage der Beschlüsse des Bündnisses obliegt dem Bundesministerium der Verteidigung die Entwicklung langfristiger Zielvorstellungen der militärischen Sicherheitspolitik, die Streitkräfte- und Rüstungsplanung sowie die Führung der Bundeswehr. Die für die Sicherheitspolitik wichtigsten Arbeitseinheiten sind einmal der der Leitungsebene zugeordnete Planungsstab (seit 1969), dessen Leiter in der Regel ein Zivilist ist, und zum anderen der dem Generalinspekteur unterstehende Führungsstab Streitkräfte. In diesem hat die Unterabteilung FÜS III die Funktion einer Stabsabteilung für alle Fragen der Militärpolitik und Militärstrategie. Enge Arbeitskontakte bestehen zu der Stabsabteilung FÜS II „Militärisches Nachrichtenwesen“ und den Abteilungen III („Führung“) der Führungsstäbe der Teilstreitkräfte sowie mit der Haushalts- und der Rüstungsabteilung. Für das Verteidigungsressort charakteristisch ist zum einen das latente Spannungsverhältnis zwischen politischer Führung und militärischer Expertise und zum anderen die sachlich bedingte enge Kooperation insbesondere seiner militärpolitischen Referate mit ihren Counterparts im Auswärtigen Amt, die vor allem bei den Verhandlungen über Rüstungsbeschränkung deutlich wurde⁶⁾.

Natürlich sind auch noch verschiedene andere Bundesministerien mit außenpolitischen Fragen befaßt. Besonders zu nennen ist das Bundesministerium für Wirtschaft, z. B. diejenigen Referate der Zentralabteilung, die sich

⁵⁾ Vgl. dazu vor allem H. Haftendorn, Abrüstungs- und Spannungspolitik, a. a. O. (Anm. 4), S. 285 ff.; J. Krause/L. Wilker, Bürokratie und Außenpolitik, in: H. Haftendorn u. a., Verwaltete Außenpolitik, a. a. O. (Anm. 1), S. 39–53; G. Schmid, Entscheidung in Bonn, a. a. O. (Anm. 3); L. Wilker, Impulse für die Abrüstungspolitik durch organisatorische Innovationen? in: V. Rittberger, Abrüstungsplanung, a. a. O. (Anm. 4), S. 35–47.

⁶⁾ Zur Entwicklung des Bundesministeriums der Verteidigung und der sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesse vgl. Verteidigung im Bündnis. Planung, Aufbau und Bewährung der Bundeswehr 1950–1972, hrsg. vom Militärgeschichtlichen Forschungsamt, München 1975, S. 128 ff. u. 202 ff.; sowie die seit 1970 regelmäßig veröffentlichten Weißbücher der Bundesregierung, Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr, Bonn 1970 ff.

mit Verteidigungsfragen befassen (ZB 1 und ZB 2), sowie die Referate der Abteilung „Außenwirtschaftspolitik und Entwicklungshilfe“. In allen Fragen, in denen Mittel aus dem Bundeshaushalt eine Rolle spielen, hat der Finanzminister ein wichtiges Wort mitzureden. Für Fragen der Deutschlandpolitik war und ist ferner das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (bis 1969: Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen) von gewissem Belang. Als „Ministerium für den kalten Krieg“ (Nolte) gegründet, hatte diese jedoch nur eine marginale Bedeutung, da der Hauptakzent der Regierungstätigkeit auf der Bündnis- und Sicherheitspolitik lag. Als während der Großen Koalition die Deutschlandpolitik einen höheren Stellenwert erhielt, war es unter Leitung von Herbert Wehner aktiv an ihrer Neuformulierung beteiligt und bereitete die Ostvertragspolitik durch eine umfassende Bestandsaufnahme und die Erarbeitung neuer Konzepte vor. 1969 ging die Initiative dann wieder auf das Kanzleramt über, wenn auch das Innerdeutsche Ministerium, insbesondere seine Unterabteilung II A („Politische Grundsatzfragen“), weiter am Entscheidungsprozeß beteiligt war und es in einer Fülle wichtiger Detailfragen dem Bundeskanzleramt zuarbeitete. Während der Verhandlungen über den Grundlagenvertrag mit der DDR und nach dessen Abschluß verringerte sich seine Bedeutung, vor allem als Folge der Weigerung der DDR, den Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen als zuständigen Gesprächspartner zu akzeptieren. Heute führt es eine Existenz mehr im verborgenen, die höchstens in den jährlichen Berichten des Bundeskanzlers zur Lage der Nation durchscheint, während die operative Leitung der Deutschlandpolitik an die Gruppe 22 „Innerdeutsche Beziehungen“ des Bundeskanzleramtes sowie an den Ständigen Vertreter der Bundesrepublik in Ost-Berlin, der dem Kanzleramt unterstellt ist, übergegangen ist⁷⁾.

Umstritten ist die Rolle der Planungsstäbe in den verschiedenen Ressorts. Abgesehen von einer kurzen Periode in der Regierung Brandt/Scheel, in der Kanzleramtsminister Ehmke den Planungsstab als politisches Steuerungsinstrument benutzen wollte, be-

⁷⁾ Vgl. G. Schmid, Entscheidung in Bonn, a. a. O. (Anm. 3), S. 193 ff.; G. Rüb, Anatomie einer politischen Verwaltung. Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen — innerdeutsche Beziehungen 1949–1970, München 1973; A. Adam, Das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen Bonn 1971; sowie die Jahresberichte des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen, 1970 ff.

treibt die Planungsabteilung des Kanzleramtes keine konzeptionelle Planung auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik; ihre Aufgabe besteht im wesentlichen in der Ablaufplanung der Regierungsarbeit. Der Planungsstab im Verteidigungsministerium hatte für einige Jahre (1970–1974) eine beträchtliche Bedeutung für die Entwicklung und Formulierung der Sicherheitspolitik. Vom damaligen Verteidigungsminister Helmut Schmidt geschaffen und personell besetzt, um ihm politisch direkt zuzuarbeiten und ein Gegengewicht zu dem weitgehend in militärischen Kategorien denkenden Apparat des Ministeriums zu bilden, war dieser Stab unter seinem Leiter, Hans Georg Wieck, direkt in die westdeutsche Sicherheits- und Entspannungspolitik eingeschaltet, und zwar einmal über das Instrument der Mitzeichnung und zum anderen über eigene inneradministrative Initiativen und öffentliche Äußerungen. Daraus ergaben sich Konkurrenzverhältnisse innerhalb des Verteidigungsministeriums und zu den Abteilungen des Auswärtigen Amtes.

Zu dieser Zeit beschäftigte sich der Planungsstab des Auswärtigen Amtes nicht mit sicherheitspolitischen Fragen. „Denkfabrik“, beauftragt mit der Entwicklung langfristiger politischer Optionen und Alternativen, war der Planungsstab des AA nur in der Zeit unter Egon Bahr, der für Willy Brandt einen deutschlandpolitischen Nachdenkprozeß initiierte, der dann in die Ostvertragspolitik einmündete. Als 1973 die Frage der Delegationsleitung für Helsinki akut wurde und als durch persönliche Entscheidung von Außenminister Scheel Guido Brunner mit dieser Aufgabe betraut werden sollte, mußte für ihn ein entsprechendes Botschafteramt gefunden werden. Aus personalpolitischen Gründen sprach einiges dafür, ihn zum Nachfolger des gerade zur Disposition stehenden Leiters des Planungsstabes zu machen und ihn nicht zum Botschafter z. B. V. zu ernennen. Im wesentlichen hat der Planungsstab im Auswärtigen Amt die Funktion eines Arbeitsstabes oder Kabinetts für den Minister und arbeitet ihm direkt zu. Seine sechs bis acht Mitarbeiter des höheren Dienstes schreiben Reden, weisen kurzfristig auf wichtige referatsübergreifende Probleme hin und versuchen, mittelfristige außenpolitische Optionen zu erarbeiten⁸⁾.

⁸⁾ Zur Rolle von Planungsstäben vgl. G. Brunner, Wozu einen außenpolitischen Planungsstab?, in: Außenpolitik, (1972) 7, S. 546–551; S. Schnippenkoetter, Planung in der Außenpolitik, in: Aus der Schule der Diplomatie. Festschrift für Peter Pfeifer,

Als wissenschaftliche Beraterstäbe auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik stehen der Bundesregierung das Forschungsinstitut der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen bei München, das beim Bundeskanzleramt ressortiert, und das Amt für Studien und Übungen der Bundeswehr in Bensberg zur Verfügung. Im Rahmen eines vom Auswärtigen Amt skizzierten Arbeitsprogramms und aufgrund eigener Einschätzung werden in Ebenhausen zu einer Vielzahl von außen- und sicherheitspolitischen Problemen Analysen angefertigt, die den operativen Referaten als Hintergrundinformation dienen, doch wirken seine Mitarbeiter nur am Rande an der konzeptionellen Planung der Regierungspolitik mit. Noch geringer ist der Einfluß des Amtes für Studien und Übungen der Bundeswehr in Bensberg auf die Sicherheitspolitik. Bei Operations Research-Studien kann es sich dabei auf die Zentrale Operation Research-Stelle in Trier und auf die Forschungsabteilungen großer Industrieunternehmen stützen. Eine größere Wirkung auf den internen Willensbildungsprozeß als umfangreiche Expertenstudien haben gelegentlich wohlinformierte Zeitungsartikel von Journalisten wie Lothar Ruehl, Theo Sommer, Robert Held u. a., in denen Veränderungen der internationalen Situation signalisiert oder alternative Optionen diskutiert werden.

Die Proliferation von Zuständigkeiten im Bereich der Sicherheitspolitik weist dem Problem der interministeriellen Koordinierung besondere Bedeutung zu. Dafür stehen auf der Arbeitsebene drei Instrumente zur Verfügung: das Telefon, das Recht zur Mitzeichnung und die Möglichkeit, interministerielle Arbeitsgruppen einzurichten. Am wirkungsvollsten erweist sich das Telefon sowie der persönliche Kontakt zwischen den mit einem Problem befaßten Referenten und Hilfsreferenten. Auch von dem Recht zur Mitzeichnung wird regelmäßig Gebrauch gemacht. In

Düsseldorf 1965, S. 161–173; A. Theis, Reorganisation im Regierungsbereich, in: Außenpolitik, (1971) 3, S. 171–182; ders., Führungsinstrumentarium und politische Planung, in: Außenpolitik, (1969) 12, S. 735–745; K. König, Planung und Koordination im Regierungssystem, in: Verwaltungs-Archiv, (1971) 1, S. 1–15; H. Bebermeyer, Das politische Planungssystem der Bundesregierung. Entwicklung und Stand der institutionellen Voraussetzungen und Instrumentarien, in: R. Jochimsen/U. E. Simonis (Hrsg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Berlin 1970 (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F., Bd. 54); ders., Regieren ohne Management? Planung als Führungsinstrument moderner Regierungsarbeit, Bonn 1974.

terministerielle Arbeitsgruppen (IMAG) bestehen bzw. bestanden sowohl für die Ostvertragspolitik als auch für die MBFR-Vorbereitung und die KSZE-Verhandlungen. Einige dieser IMAG's koordinieren nur die Arbeit von zwei oder drei Ressorts, anderen gehörten bis zu 15 Ressorts und noch eine größere Zahl von Arbeitseinheiten — bis zu 50 Personen — an. Ihr Erfolg hängt zum großen Teil davon ab, ob das federführende Referat die IMAG's geschickt als interministerielles Koordinierungsinstrument einzusetzen versteht.

II. Internationale Mitwirkungs- und Entscheidungsstrukturen

Angesichts des hohen Grades an internationaler Verflechtung der Bundesrepublik sind die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, die für diese von Belang sind, nicht auf diejenigen beschränkt, die innerhalb ihres politischen Systems ablaufen. Eine Reihe wichtiger sicherheitspolitischer Entscheidungen fallen in den Organen von NATO, EG, EPZ oder anderen internationalen Gremien; andere werden bilateral getroffen, z. B. bei Treffen der Regierungschefs (wie auf den „Wirtschaftsgipfeln“ oder bei regelmäßigen Regierungskonsultationen), in gemeinsamen Kommissionen (z. B. deutsch-amerikanischen oder deutsch-französischen Kommissionen) oder in direkten Kontakten auf der Arbeitsebene zwischen den zuständigen Abteilungen und Referaten (so z. B. bei Treffen des Abrüstungsbeauftragten der Bundesregierung mit seinen Kollegen in anderen NATO-Ländern). Ebenfalls bestehen zwischen den Parlamentariern der westlichen Industriestaaten enge und regelmäßige Verbindungen (z. B. über die Atlantische Versammlung oder das Europäische Parlament). Schließlich dürfen die vielen informellen Kontaktmöglichkeiten zwischen den Eliten der verschiedenen Länder (z. B. im Rahmen des International Institute for Strategic Studies, auf den Tagungen der Atlantik-Brücke oder im Rahmen der Deutsch-Englischen Gesellschaft) sowie die Internationalisierung von Meinungsbildungsprozessen durch die Staatsgrenzen übergreifende Reichweite der Medien nicht übersehen werden. Das Ergebnis sind komplexe transnationale Mitwirkungs- und Entscheidungsstrukturen, die weit über die vertraglichen Bindungen hinausreichen.

1. Die NATO

Ein gutes Beispiel dafür ist die Mitwirkung der Bundesrepublik im Nordatlantischen

Dennoch sind ressortübergreifende Entscheidungsinstrumentarien eher die Ausnahme als die Regel. Ressortprinzip sowie die hierarchische Struktur der einzelnen Ministerien mit einem hohen Grad an Autonomie der verschiedenen Referate führen zu Zufälligkeiten bei der Ausübung von Zuständigkeiten, Kompetenzgerangel und isolierten Entscheidungen. Dabei macht sich dann bemerkbar, daß es der Bundesregierung an konzeptionell und koordinierend tätigen Planungskapazitäten auf Kabinettsebene fehlt.

Bündnis. Diese läßt sich anhand des NATO-Vertrages von 1949 nur unvollkommen ermitteln, denn danach ist die NATO primär ein Bündnis souveräner Staaten. Erst der Aufbau einer integrierten Verteidigungsorganisation (1951) und der Beschluß, die in Europa stationierten Streitkräfte grundsätzlich dem NATO-Oberbefehl zu unterstellen (1954), erforderten auch die Entwicklung gemeinsamer beschlußfassender Institutionen.

Die wichtigsten Gremien auf der politischen Ebene sind der NATO-Rat, der zweimal jährlich auf der Ebene der Minister, wöchentlich oder sogar mehrmals in der Woche auf der Ebene der Ständigen Vertreter tagt. Nach dem Ausscheiden Frankreichs aus der NATO-Integration wurden Beschlüsse über militärische Fragen einem Parallelorgan, dem Ausschuß für Verteidigungsplanung (DPC), übertragen. Dem Rat unterstehen eine Reihe von ständigen Ausschüssen und Unterausschüssen, die sich u. a. mit politischen Angelegenheiten (SPC), Wirtschaftsfragen (EC), nuklearer Verteidigung (NDAC und NPG), Verteidigungsplanung (DRC) etc. befassen. In diesen Ausschüssen sind die Mitgliedstaaten durch Beamte oder Offiziere der ständigen NATO-Vertretungen in Brüssel oder Abgesandte der nationalen Außen- und Verteidigungsministerien vertreten; ihre Arbeit wird vorbereitet und unterstützt durch den NATO-Generalsekretär und seinen internationalen Stab.

Ähnlich ist es auf der militärischen Ebene. Hier geschieht die Abstimmung innerhalb der vom NATO-Rat/DPC festgelegten Richtlinien im Militärausschuß (MC), der entweder auf der Ebene der nationalen Generalstabschefs, Generalinspektoren oder auf derjenigen ihrer Ständigen Vertreter in Brüssel tagt.

Teils im Rahmen dieser formalen Organisationsstruktur, teils diese überlagernd hat sich ein funktionales System herausgebildet, das der Lösung bestimmter politischer Probleme dienen soll. Ein Beispiel dafür ist die Nukleare Planungsgruppe (NPG), ein Unterausschuß des Komitees für Nukleare Angelegenheiten (NDAC), die Mitte der sechziger Jahre eingerichtet wurde, um den nichtnuklearen Mitgliedern der Allianz größere Mitsprachemöglichkeiten in nuklearen Fragen zu geben — und damit einen Ersatz für eigene Nuklearstreitkräfte oder einen nuklearen Mitbesitz im Rahmen multilateraler Streitkräfte (MLF) zu bieten. Die EURO-Group ist eine informelle Zusammenkunft der Verteidigungsminister (oder ihrer Vertreter) von zehn europäischen Staaten zur Stärkung des europäischen Parts innerhalb des Atlantischen Bündnisses. Auch zur Führung der MBFR-Verhandlungen wurden mit der MBFR-Working Group und der Ad-hoc-Group spezielle funktionale Koordinierungsgremien geschaffen. Dasselbe war der Fall bei der Vorbereitung des NATO-Doppelbeschlusses vom Dezember 1979 und seiner Implementierung, die im Rahmen einer High Level Group (HLG) und eines Special Consultative Group (SCG) erfolgt. Darüber hinaus bietet der NATO-Rahmen informelle Abstimmungsmöglichkeiten der sechzehn (bzw. vierzehn am integrierten Verteidigungsprogramm beteiligten) Staaten für internationale Konferenzen (z. B. bei der KSZE) und bei auftretenden Problemen (z. B. beim Nahost-Konflikt⁹⁾.

Die Westeuropäische Union (WEU) ist dagegen nie über den Charakter einer „Behelfsorganisation“ hinausgewachsen: um eine Kontrolle über das deutsche militärische Potential zu ermöglichen bzw. um Großbritannien nach dem Scheitern der Beitrittsverhandlungen zur EWG 1963 enger an die Sechs zu binden. Dies reichte jedoch nicht aus, um, wenn die jeweiligen historischen Zwecke erfüllt wären, die WEU zu einem bedeutsamen si-

cherheitspolitischen Abstimmungsorgan werden zu lassen¹⁰⁾.

2. Die Europäische Gemeinschaft

Für die Europäische Gemeinschaft charakteristisch ist ein Nebeneinander von Gemeinschaftsorganen, die die Gesamtinteressen der Gemeinschaft repräsentieren, und multilateralen Entscheidungsprozessen, in die die Vertreter der Mitgliedstaaten ihre nationalen Interessen einbringen. Die entsprechenden Institutionen sind zum einen die EG-Kommission und zum anderen der EG-Ministerrat; dem seit 1979 direkt gewählten Europäischen Parlament fehlt es vorerst noch an Kompetenzen, um eine eigenständige Rolle in der Gemeinschaftspolitik zu spielen. Da die Zuständigkeit der EG auf Fragen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik — allerdings weit interpretiert — begrenzt ist, hat sich neben der EG ein System funktionaler politischer Zusammenarbeit herausgebildet: der Europäische Rat (ER), der dreimal im Jahr in Brüssel und am Ort der halbjährlich wechselnden Präsidentschaft auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs (unter Hinzuziehung des Präsidenten der EG-Kommission) tagt, und die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), eine regelmäßige intergouvernementale Zusammenarbeit zwischen den Außenministerien der Gemeinschaftsstaaten. Als Politisches Komitee spielt sich diese auf der Ebene der Politischen Direktoren, in von diesen eingesetzten Arbeitsgruppen nationaler Experten oder in Kontakten zwischen den Botschaftern der Zehn ab und verfolgt den Zweck, die nationalen politischen Standpunkte möglichst eng aufeinander abzustimmen. Rein militärische Fragen wurden bisher — vor allem auf französisches Insistieren — aus dem ER und der EPZ ausgespart¹¹⁾.

¹⁰⁾ Vgl. Th. Jansen, Die Institutionen, in: K. Carstens/D. Mahncke (Hrsg.), Westeuropäische Verteidigungskooperation, München und Wien 1972, S. 214–217.

¹¹⁾ Vgl. U. Everling, Europäische Gemeinschaften und Bundesrepublik Deutschland — Zur Verflechtung der nationalen und der gemeinschaftlichen Politik, in: Regionale Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O. (Anm. 9), S. 38–91; E. U. Junker, Der Entscheidungsprozeß im Ministerrat der Europäischen Gemeinschaften, ebenda, S. 167 bis 184; R. Lohrmann, Entscheidungsprozesse in der Verwaltung der Europäischen Gemeinschaften, ebenda, S. 193–212; Chr. Sasse, Regierungen, Parlamente, Ministerrat. Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1975; R. Rummel/W. Wessels, Die Europäische Politische Zusammenarbeit. Leistungsvermögen und Struktur der EPZ, Bonn 1978; H. Wallace/W. Wallace/C.

⁹⁾ Zur NATO-Organisation vgl. NATO-Facts and Figures, Brüssel 1976, S. 204ff.; W. Hoffmann, Die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an den Entscheidungsprozessen in der NATO, in: Regionale Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Forschungsinstitut der DGAP, München-Wien 1973, S. 143–165; J. Altmeyden, Das MBFR-Entscheidungssystem der NATO — Organisatorische Strukturen und Verfahren einer integrierten Bürokratie, in: H. Haften-dorn u. a., Verwaltete Außenpolitik, a. a. O. (Anm. 1), S. 99–113.

Auf dem Gebiet der (nichtmilitärischen) Sicherheitspolitik werden sich die Abstimmungsprozesse dann im EG-Rahmen vollziehen, wenn es primär um wirtschaftliche Fragen geht, so z. B. um Probleme des Osthandels oder der wirtschaftlichen Kooperation mit den osteuropäischen Staaten; in allen anderen, primär politischen Fragen wird die EPZ tätig, die auf diese Weise eine zunehmende politische Bedeutung erlangt hat. Allerdings läßt sich die Trennung von EG und EPZ nicht strikt aufrechterhalten, so daß es auch zu Mischformen kommt und z. B. Vertreter der EG-Kommission bei der Entscheidungsfindung im Rahmen der EPZ mitherangezogen werden¹²⁾.

3. Die Vierer-Gruppe

Während der Verhandlungen über die Ostverträge, insbesondere bei der Vorbereitung des Berlin-Abkommens, aber auch bei der KSZE-Abstimmung, erwies sich die Nützlichkeit eines weiteren, in keinem Organogramm vorgesehenen multilateralen Gremiums: der Vierergruppe in Bonn, in der die Botschafter der drei für Deutschland als Ganzes und Berlin verantwortlichen Mächte zusammen mit dem Staatssekretär des Auswärtigen Amtes — bzw. deren Vertreter — ihre Haltung in allen Fragen von deutschlandpolitischer Bedeutung abstimmten. Diese Gruppe existiert als sogenannte „Bonn-Group“ seit der Berlin-Krise 1959 (damals tagte sie auf der Ebene der Botschaftsräte und stimmte vor allem Einzelheiten der westlichen Berlin-Politik, insbesondere Fragen des Zugangs von und nach Berlin, mit der Bundesregierung ab); sie hatte ein Gegenstück in der sogenannten Berlin Contingency Group in Washington, in der seit dem Chruschtschow-Ultimatum von den Drei Mächten unter Hinzuziehung des deutschen Botschafters die gemeinsame Berlin-Politik abgestimmt wurde. Ihre Vorläufer reichen in die Zeit der Berliner Blockade von 1948 zurück, in der die drei Westalliierten in Washington über Maßnahmen zur Begegnung und Überwindung der Krise berieten, oder in

Webb (Hrsg.), *Policy-Making in the European Communities*, Chichester u. New York 1977; W. Feld (Hrsg.), *Western Europe's Global Reach. Regional Cooperation and Worldwide Aspirations*, New York 1979.

¹²⁾ Vgl. H.-J. Küsters, Die außenpolitische Zusammenarbeit der Neun und die USZE, in: H. Haftendorn u. a., *Verwaltete Außenpolitik*, a. a. O. (Anm. 1), S. 85ff; H.-A. Jacobsen/W. Mallmann/Chr. Meier (Hrsg.), *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Analyse und Dokumentation*, Bd. 2, Köln 1978.

die Zeit der Genfer Gipfelkonferenzen von 1955, in der die Westmächte den damaligen Ministerialdirigenten im Auswärtigen Amt, Wilhelm Grewe, als Vertreter der Bundesregierung konsultierten. Ihre Legitimation leitete die Vierer-Gruppe aus den Bestimmungen der Pariser Verträge ab, in denen sich die drei Westmächte in Art. 6 und 7 verpflichtet haben, die Bundesrepublik in allen Berlin und Deutschland als Ganzes betreffenden Fragen zu konsultieren. Während dieses Gremium in den sechziger Jahren vor allem ein flexibles Instrument gemeinsamen Krisenmanagements war, wurde es in den siebziger Jahren zu einem wichtigen Scharnier zwischen der Ostpolitik der Bundesrepublik und der Détente-Politik ihrer westlichen Verbündeten¹³⁾.

4. Bilaterale Koordinationsprozesse

Stellt man sich die internationale Verflechtung der Bundesrepublik als ein Netz von bilateralen und multilateralen Beziehungen vor, so gibt es im Bereich der zehn EG-Staaten eine deutliche Verdichtung dieses Beziehungsnetzes. Heute wird kaum noch eine politische oder wirtschaftspolitische Entscheidung von Rang getroffen, ohne daß nicht vorher oder nachher Konsultationen mit den Partnern stattfinden — teils informell im telefonischen Kontakt zwischen den Regierungschefs oder den zuständigen Ministern, teils in den verschiedenen Institutionen und Gremien. Ein weiterer Verdichtungsknoten verbindet Westeuropa mit den Vereinigten Staaten, und ein dritter die westlichen Industriestaaten unter Einschluß Japans untereinander. Besonders eng sind die Konsultationen mit den USA, wo sie sich primär aus den engen sicherheitspolitischen, aber auch währungspolitischen Beziehungen ergeben, und mit Frankreich, wo sie im Deutsch-Französischen Vertrag von 1963 vereinbart wurden. Dementsprechend sind die deutsch-amerikanischen Kontakte mehr funktionaler Art und werden häufig vor der Öffentlichkeit abgeschirmt, während die verschiedenen deutsch-französischen Kommissionen eher demonstrativen Charakter haben und das Maß der

¹³⁾ Vgl. H. M. Catudal, Jr., *The Diplomacy of the Quadripartite Agreement on Berlin. A New Era in East-West Politics*, Berlin 1978, S. 89–91; H. A. Kissinger, *White House Years*, Boston 1979, S. 53; H. Grewe, *Rückblenden*, a. a. O. (Anm. 3), S. 223; G. Schmid, *Entscheidung in Bonn*, a. a. O. (Anm. 3), insbes. Anm. 476 u. 478, S. 429f.

Zusammenarbeit davon abhängt, wie eng der Rapport zwischen Bonn und Paris ist.

Geographisch wie historisch bedingt und durch die Ostpolitik gefördert, bestehen vielfältige Beziehungen zur DDR, zur Sowjetunion und den anderen osteuropäischen Staaten. Ein weiteres Netz wird durch die Beziehungen zu denjenigen Ländern der Dritten Welt gebildet, mit denen die Bundesrepublik enge wirtschaftliche Beziehungen als Rohstoffimporteur oder Exporteur von Industrieprodukten unterhält.

Die Dichte der internationalen Verflechtungsmuster hat zum einen zur Folge, daß die für die Nachkriegsperiode typische Hierarchisierung der außenpolitischen Problembereiche sich abgeschwächt hat oder teilweise ganz weggefallen ist. Die unter den Bedingungen des Kalten Krieges entstandene Sicherheitsorientierung der westdeutschen Politik wurde relativiert bzw. überlagert durch die Dringlichkeit anderer Fragen, wie z. B. die Entspannungspolitik oder die Weltwirtschaftspolitik. Zum anderen ist eine sektorale Unterscheidung der einzelnen Problemkomplexe nicht mehr immer möglich. Auf der internationalen Bühne können Fragen der Si-

cherheitspolitik nicht unabhängig von solchen der Außenwirtschaftspolitik behandelt werden; eine „Abschottung“ des einen Bereichs vom anderen ist in der Regel dysfunktional. Andererseits ist die Interdependenz der Problembereiche aber nicht soweit gediehen, daß in jedem Fall die Ausbalancierung von Asymmetrien in dem einen Bereich durch solche in einem anderen möglich wäre.

Da das politische System der Bundesrepublik sich an die internationale Verflechtung der Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen weitgehend angepaßt hat, kommt es hier nur selten zu einem Spannungsverhältnis zwischen nationalen und supranationalen Prozessen. Verfassungsrechtlich durch Art. 24 GG abgesichert, hat die konkrete Situation der Nachkriegszeit sicher dazu beigetragen, daß die Mehrheit der Bevölkerung und der politischen Eliten die internationalen Bindungen der Bundesrepublik voll akzeptiert und zu ihrem Vorteil zu nutzen weiß. Auf dem Gebiet der Außenpolitik entspricht „die verfassungsmäßige Struktur der Bundesrepublik nicht mehr voll derjenigen, die im Grundgesetz vorgezeichnet ist“¹⁴).

III. Entscheidung und Kontrolle: Probleme der Legitimation von Außenpolitik

Demokratische Außenpolitik bedarf einer doppelten Legitimation: zum einen hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den normativen Zielen des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, zum anderen hinsichtlich der Mitwirkung und Kontrolle durch seine gewählten Vertreter in den dafür zuständigen Verfassungsorganen. Als außenpolitische Grundwerte nennt das Grundgesetz in seiner Präambel die Wahrung der nationalen und staatlichen Einheit, die Vereinigung Europas und den Dienst am Frieden der Welt. Diese Postulate sind Zielvorgaben für die Außenpolitik der Bundesrepublik, wobei ihre Interpretation einem historischen Wandel unterworfen war und über ihre Realisierung in der politischen Praxis immer wieder erbittert gerungen wurde: 1950 über die Frage der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung bei den ersten Schritten zur europäischen Integration (Beitritt zum Europa-Rat und Hin- nahme des Ruhrstatuts), 1952 über die Prioritätenfrage zwischen Westintegration und

Wiedervereinigung (anlässlich der sowjetischen Noten), 1954—1957 über die Bewaffnung der Bundesrepublik (EVG- bzw. NATO-Beitritt und Atombewaffnung der Bundeswehr), 1963 über den Vorrang der Beziehungen zu Paris bzw. zu Washington (Deutsch-Französischer Vertrag), 1970—1972 über die Hinnahme des Status quo in Europa (Debatte über die Ostverträge), 1979—1983 über das Verhältnis von militärischer Rüstung und politischer Entspannung (NATO-Doppelbeschluß).

¹⁴) U. Everling, Europäische Gemeinschaften und Bundesrepublik Deutschland, a. a. O. (Anm. 11), S. 89; ferner ders., Die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften zur Wirtschafts- und Währungsunion, ihre Bedeutung für die Verfassungsordnung der Mitgliedstaaten, in: Neue Juristische Wochenschrift, (1971) 34, S. 1481—1486; Chr. Tomuschat/R. Schmidt, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, Berlin u. New York 1978 (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 36).

Mitwirkung und Kontrolle der Außenpolitik fallen im politischen System der Bundesrepublik nach Art. 59,2 GG und Art. 73, 1 sowie 73,5 GG in die Zuständigkeit des Bundes und hier des Bundestages; der Bundesrat wirkt in der Regel nur dann mit, wenn Angelegenheiten betroffen sind, die in die Zuständigkeit der Länder fallen, er gemäß Art. 73,3 GG von seinem Einspruchsrecht Gebrauch macht oder eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich ist. In der politischen Praxis konzentriert sich die Mitwirkung des Bundestages am außenpolitischen Entscheidungsprozeß auf drei Gebiete: die Richtungskontrolle, die Ratifizierung von völkerrechtlichen Verträgen und die Bewilligung von Haushaltsmitteln¹⁵⁾.

Die Richtungskontrolle dient dem Ziel, den von der Regierung (in den meisten Fällen auch von der jeweiligen Parlamentsmehrheit) verfolgten außenpolitischen Kurs transparent zu machen, eine Kurskorrektur herbeizuführen bzw. eine Berücksichtigung abweichender oder zusätzlicher Gesichtspunkte zu erreichen. Mit Hilfe von Großen und Kleinen Anfragen oder Aktuellen Stunden soll im Parlament eine Grundsatzdebatte, zumindest aber eine öffentliche Aussprache herbeigeführt werden, in der die Opposition ihre Kritik artikulieren und ihre abweichende Meinung formulieren kann. Wenn sich die Regierungskoalition des Instruments der Großen Anfrage bedient, so will sie in der Parlamentsdebatte ihre politische Position darlegen und für diese durch die von einer solchen Debatte ausgehende Öffentlichkeitswirkung um Zustimmung werben. Auch bei einer von der Opposition beantragten Debatte versäumt sie es daher selten, über die Antwort auf die Anfrage hinaus ihre Position in einer vom Bundeskanzler vorgetragenen Regierungserklärung oder in einer ausführlichen Stellungnahme des zuständigen Ressortministers zu begründen. In der Geschichte des Deutschen Bundestages bilden die großen Debatten über Fragen der Sicherheitspolitik in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre ebenso wie diejeni-

gen über die Ostpolitik in der ersten Hälfte der siebziger Jahre Höhepunkte der parlamentarischen Auseinandersetzung.

Das klassische Recht parlamentarischer Mitwirkung in der Außenpolitik ist die Zustimmung zu internationalen Verträgen. Allerdings findet nur ein Teil außenpolitischer Aktivitäten ihren Niederschlag in vertragliche Form; quantitativ überwiegen nicht ratifizierungsbedürftige Verwaltungsabkommen, einseitige Bindungen oder Verpflichtungen, die im Rahmen bestehender Verträge oder in supranationalen Gremien eingegangen werden. Hinzu kommt, daß im deutschen Verfassungsrecht das Parlament nicht die Möglichkeit hat, Änderungen oder Zusätze zu den Verträgen anzubringen, und in der Regel eine Desavouierung der Regierung durch Verwerfung eines vorgelegten Vertrages zu vermeiden gesucht wird. Im Rahmen des Ratifikationsprozesses kommt dem Auswärtigen Ausschuß eine wichtige Rolle zu. An ihn wird das Ratifizierungsgesetz nach der ersten Lesung im Plenum verwiesen; hier wird die Begründung erarbeitet, wobei gelegentlich Parlamentsmehrheit und Parlamentsminderheit abweichende Begründungen vorlegen (so z. B. beim Moskauer und Warschauer Vertrag), ehe dann in der Zweiten, abschließenden Lesung die Abstimmung im Plenum stattfindet.

Der Bundesrat kann, aber muß sich nicht mit einem zur Ratifizierung anstehenden Vertrag befassen, es sei denn, aus dem Inhalt des Vertrages ergibt sich eine materielle Zustimmungsbedürftigkeit. Wenn dies nicht der Fall ist, hat er lediglich das Recht zum Einspruch, der von einer qualifizierten Mehrheit des Bundestages überstimmt werden kann. Diese Regeln sind dann besonders bedeutsam, wenn, wie bei den Ostverträgen, die Regierungskoalition im Bundestag nur über eine ganz knappe Mehrheit verfügt und die Opposition den Bundesrat beherrscht.

Bei den Ostverträgen (Moskauer Vertrag, Warschauer Vertrag, Grundlagenvertrag mit der DDR) war ebenso wie bei den Westverträgen (EVG- bzw. NATO-Vertrag) neben ihren materiellen Inhalten auch die Frage umstritten, ob diese Verträge im Einklang mit dem Grundgesetz ständen oder verfassungswidrig wären bzw. eine Änderung des Grundgesetzes voraussetzten. Bei den Westverträgen ging es um die Interpretation des Art. 24 GG, wonach sich die Bundesrepublik zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen könne,

¹⁵⁾ Vgl. dazu und zum folgenden W.-D. Karl/J. Krause, Außenpolitischer Strukturwandel und parlamentarischer Entscheidungsprozeß, a. a. O. (Anm. 5), S. 55–82; W. Link, Die außenpolitische Rolle des Parlaments und das Konzept der kombinierten Auswärtigen Gewalt, in: Probleme der Demokratie heute, Sonderheft 2/1970 der PVS; G. Patz, Parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik. Fallstudien zur politischen Bedeutung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages, Meisenheim am Glan 1976.

und die Frage, ob damit auch das Recht zur Aufstellung von Streitkräften impliziert sei, während bei den Ostverträgen die Wahrung des Einheitsgebots umstritten war und Verstöße gegen die Fürsorgepflicht der Bundesregierung für alle Deutschen befürchtet wurden.

Während bei den Westverträgen die Bundesregierung sich mit einer extensiven Auslegung des Art. 24 durchsetzte, den militärischen Beitrag der Bundesrepublik jedoch durch entsprechende Änderungen des Grundgesetzes absicherte, bejahte im Fall der Ostverträge die Bundestags-Mehrheit ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz. Die im parlamentarischen Verfahren unterlegene Minderheit kann in solchen Fällen das Bundesverfassungsgericht anrufen. Beim Grundlagenvertrag mit der DDR machte die Bayerische Staatsregierung von diesem Recht — in der Sache erfolglos — Gebrauch, wobei das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit des Grundlagenvertrages bestätigte, jedoch dem Einheitsgebot des Grundgesetzes eine eigenwillige Interpretation gab¹⁶⁾.

Das Budgetrecht gibt dem Bundestag ebenfalls verschiedene Möglichkeiten der Mitwirkung. Er kann seinen Einfluß einmal bei der Beratung im Haushaltsausschuß über die Einzelpläne der verschiedenen Ressorts geltend machen. Da Art. 87 a GG ausdrücklich vorschreibt, daß die zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge der Organisation der Bundeswehr aus dem Haushaltsplan hervorgehen müssen, hat der Bundestag eine Mitsprachemöglichkeit hinsichtlich der Streitkräfteziele, der Beschaffungsvorhaben und der Grundlagen der Militärstrategie.

Ebenfalls kann der Bundestag Einfluß nehmen auf die Kreditvergabe, wenn die Regierung Bürgschaften übernimmt oder die von den Banken eingeräumten Kreditkonditionen mit Beträgen aus dem Bundeshaushalt subventioniert, wie dies z. B. bei dem Milliardenkredit an Polen im August 1975 oder bei den Finanzierungsmodalitäten für das deutsch-so-

wjetische Erdgas-Röhren-Geschäft vom Sommer 1981 der Fall war. Außerdem kann der Bundestag Entscheidungsvorbehalte oder Sperrvermerke in das Haushaltsgesetz schreiben.

Schließlich kann die Abstimmung über den Bundeshaushalt zur Artikulation von Zustimmung oder Ablehnung der Regierungspolitik benutzt werden. So hat es Haushaltsdebatten gegeben, bei denen die CDU/CSU-Opposition zwar den Bundeshaushalt insgesamt ablehnt, dem Einzelplan des Bundesverteidigungsministeriums aber zugestimmt hat, und andere Fälle, in denen einzelne Abgeordnete der SPD sich bei diesem Titel der Stimme enthielten oder dagegen stimmten, um ein politisches Signal — in diesem Fall für den Vorrang der Entspannungspolitik vor verstärkten Rüstungsleistungen — zu setzen.

Für die Mitwirkung und Kontrolle auf dem Gebiet der Sicherheits- und Entspannungspolitik kommt daher dem Auswärtigen Ausschuß, dem Verteidigungsausschuß, dem Rechtsausschuß, dem Haushaltsausschuß und dem Ausschuß für Innerdeutsche Beziehungen eine besondere Rolle zu. Die Bedeutung des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten und des Ausschusses für Verteidigung wird vom Grundgesetz durch die Bestimmung hervorgehoben, daß beide Ständige Ausschüsse sind, die auch zwischen zwei Wahlperioden tätig werden. Der Verteidigungsausschuß hat darüber hinaus die Rechte eines Untersuchungsausschusses. Für den Auswärtigen Ausschuß und den Verteidigungsausschuß, ebenso wie für ihren Unterausschuß für Abrüstung und Rüstungskontrolle gilt, daß eine ihrer Hauptaufgaben darin besteht, Informationen über aktuelle außenpolitische Fragen zu sammeln, z. B. durch „briefings“ durch Vertreter der Ressorts, gelegentlich durch den Minister selbst oder durch eigene Informationsreisen. Diese werden dann an die Fraktionen bzw. die Arbeitskreise weitergegeben (soweit es sich nicht um vertrauliche Informationen handelt), ebenso wie in den Ausschußsitzungen die Abgeordneten die in Fraktion und Partei vorherrschenden Auffassungen an die Regierung übermitteln. Die Ausschüsse haben damit heute stärker eine „Scharnierfunktion“ als daß sie noch echte Kontrollorgane sind bzw. es wegen des Informationsvorsprunges der Regierung und der Ministerialbürokratie sein können.

Innerhalb der politischen Parteien vollzieht sich die außenpolitische Meinungs- und Wil-

¹⁶⁾ Die Mitwirkung von Parlament und Parteien beim Zustandekommen und der Ratifizierung der Ostverträge untersuchen u. a. G. Schmid, Entscheidung in Bonn, a. a. O. (Anm. 3); Chr. Hacke, Die Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU. Wege und Irrwege der Opposition seit 1969, Köln 1975; R. Roth, Außenpolitische Innovation und politische Herrschaftssicherung. Eine Analyse von Struktur und Systemfunktion des außenpolitischen Entscheidungsprozesses am Beispiel der Sozialliberalen Koalition 1969 bis 1973, Meisenheim am Glan 1976.

lensbildung auf zwei Gleisen: zum einen in der Partei und ihren Gremien, zum anderen in der Fraktion und ihren Arbeitskreisen. Für die Parlamentsarbeit sind die Arbeitskreise der Fraktionen, bei der SPD der Arbeitskreis I „Außen- und Sicherheitspolitik, Innerdeutsche Beziehungen, Europa- und Entwicklungspolitik“, bei der CDU/CSU der Arbeitskreis V „Auswärtige, Innerdeutsche, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik“, die wichtigsten Beratungsgremien. In ihnen und den von ihnen eingesetzten Arbeitsgruppen werden die Plenar- oder Ausschusssitzungen vorbereitet, während im Fraktionsvorstand eher die politische Taktik abgestimmt wird, z. B. darüber entschieden wird, ob zu einem bestimmten Problem eine Große Anfrage eingebracht werden soll. Bei Problemen von grundsätzlicher Bedeutung oder bei Fragen, die auch innerhalb der Fraktionen umstritten sind, muß eine einheitliche Marschroute in der Gesamtfraktion herbeigeführt werden. In diesen Fällen wird es auch zur Abstimmung mit dem Parteivorstand bzw. Parteipräsidium kommen. Die in diesem dualen System angelegte Konkurrenz zwischen Partei und Fraktion — wenn eine Partei sich in der Regierungsverantwortung befindet, kommt als dritter Faktor noch die Rücksichtnahme auf den Koalitionspartner hinzu — äußert sich häufig in abweichenden politischen Stellungnahmen, in Reden und Interviews, am deutlichsten aber auf den Parteitagen, auf denen die politische Programmatik festgeschrieben wird.

Wird die parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle schon durch die zunehmende Komplexität der sicherheitspolitischen Problematik erschwert, so wird diese dann nahezu unmöglich, wenn die Entscheidungen nicht mehr national getroffen werden, sondern sich in bilateralen Absprachen oder in supranationalen Gremien vollziehen. Parlamentarier der Bundesrepublik wirken zwar im direkt gewählten Europäischen Parlament, in der Beratenden Versammlung des Europarats und in der Atlantischen Versammlung mit, doch haben diese Gremien nur geringe Entscheidungskompetenzen. Am weitestgehenden sind noch die Rechte des Europäischen Parlaments, das ein — eingeschränktes — Budgetrecht hat und das durch Anfragen an die Kommission und durch die Arbeit seiner Ausschüsse eine gewisse Kontrollfunktion ausüben kann; die anderen Versammlungen bieten dagegen lediglich die Möglichkeit zur Information und zur Interessenartikulation. Ein weiteres Problem besteht in der Koordinie-

rung der Arbeit der verschiedenen parlamentarischen Gremien; aufgrund der damit verbundenen Arbeitsbelastung erwies es sich als nicht möglich, eine Verklammerung durch Doppelmandate zu gewährleisten. Während die formalen Einwirkungsmöglichkeiten eines Abgeordneten am Zustandekommen von internationalen Entscheidungen sehr begrenzt sind, ergeben sich innerhalb und außerhalb der verschiedenen Versammlungen doch eine Fülle von Kontaktmöglichkeiten, die zur Konsultation und zur Abstimmung genutzt werden¹⁷⁾.

So sind es drei Probleme, die dem Bürger eine Identifikation mit der Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik erschweren und zu ihrem (vom Bürger empfundenen) demokratischen Legitimationsdefizit beitragen: Die mangelnde Transparenz außenpolitischer Entscheidungen als Folge staatlicher Geheimhaltungsvorschriften und exekutiver Prärogativen nimmt ihnen die Nachvollziehbarkeit und damit auch die Einsichtigkeit. Eine zweite Schwierigkeit besteht in ihrer zunehmenden inhaltlichen Komplexität, die ein Verständnis erschwert. Dies wird besonders deutlich am Beispiel des militärischen Kräftevergleichs. Wenn schon unter Experten kein Konsens über das Verhältnis der Streitkräfte und Rüstungen in Ost und West besteht, gibt es für den Bürger keine Bewertungsmaßstäbe mehr und er fühlt sich zum Manipulationsobjekt degradiert. Und schließlich entzieht die internationale Verflechtung der Bundesrepublik eine Fülle von Entscheidungen der nationalen Kompetenz und entrückt sie parlamentarischer Kontrolle.

Das hohe Maß an Unverständnis für die politischen Zusammenhänge und das Gefühl von Ohnmacht, daß gerade junge, engagierte Menschen in Fragen der Sicherheitspolitik an den Tag legen, ist eine Reaktion auf die „Undurchschaubarkeit“ der von den etablierten Eliten getroffenen Entscheidungen. Hinzu kommt ein hohes Maß an Frustration über eine nicht nachvollziehbare Rationalität der sicherheitspolitischen Logik: Das Kalkül der Abschreckung, daß die eigene Vernichtung dadurch verhindert wird, daß sie quasi einkalkuliert wird, oder auch, daß der Status quo

¹⁷⁾ Vgl. Chr. Sasse, *Regierungen, Parlamente, Ministerrat*, a. a. O. (Anm. 11); *Das Europa der Siebzehn. Bilanz und Perspektiven von 25 Jahren Europarat*, Bonn 1974; M.-E. Klee, *Das Verhältnis der Europäischen Parlamentarierversammlungen zum Bundestag*, in: *Regionale Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland*, a. a. O. (Anm. 9), S. 231–246.

langfristig nur durch seine Anerkennung überwunden werden würde — diese Axiome können höchstens einem dialektisch denkenden Menschen einleuchten. Diese Schwierigkeiten mit der Außenpolitik schaffen ein Bedürfnis nach „einfachen“ Lösungen, das die Po-

litik nicht befriedigen kann — und verstärken damit den Entfremdungsprozeß und das Legitimationsdefizit —, wobei freilich übersehen wird, daß unter komplexen Bedingungen Prozesse und Lösungsversuche sehr komplex sein werden.

Außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen im Regierungssystem der Vereinigten Staaten

Verderben viele Köche den Brei?

In einem kürzlich erschienenen Artikel für das New York Times Magazine hat Zbigniew Brzezinski, ehemals Sicherheitsberater Präsident Carters, die Art und Weise, wie sicherheitspolitische Entscheidungen in den Vereinigten Staaten getroffen werden, als „chaotisches Nicht-System“ charakterisiert¹⁾. Das ist nicht nur die Klage eines ehemaligen, frustrierten Entscheidungsträgers, sondern eine Einschätzung, die von vielen Politikern und Politikwissenschaftlern gleichermaßen geteilt wird. Der vorliegende Essay über das außen- und sicherheitspolitische Entscheidungssystem²⁾ ist deshalb auch weit davon entfernt,

ein in sich geschlossenes Modell zu konstruieren, mit dessen Hilfe Entscheidungsabläufe nachvollzogen werden könnten. Doch es lassen sich die Hauptakteure identifizieren, deren Zuständigkeiten und innere Organisation skizzieren sowie Grundmuster der Entscheidungsprozesse herausarbeiten. Das Hauptaugenmerk gilt dabei vor allem den Konfliktstrukturen im Verhältnis der am außenpolitischen Entscheidungsprozeß beteiligten Instanzen und den daraus erwachsenden Schwierigkeiten bei der Formulierung und Durchführung einer kohärenten Außenpolitik.

I. Die Exekutive

1. Alle Macht dem Präsidenten?

Die Geschichte der letzten fünfzig Jahre läßt wenig Zweifel, daß der Präsident der wichtigste außen- und sicherheitspolitische Entscheidungsträger innerhalb des Regierungssystems der Vereinigten Staaten ist. Verfassungsrechtlich muß er zwar die Zuständigkeit für bestimmte Zentralbereiche der Außenpolitik mit der Legislative teilen. Auch braucht er die Zustimmung des Kongresses, um seine außen- und militärpolitischen Programme finanzieren zu können, doch deren Formulierung und Durchführung ist seine Sache.

Der Präsident ist als Chef der Exekutive derjenige, der die Gesetze gewissenhaft auszuführen hat. Er ist der Oberbefehlshaber der Streitkräfte; er empfängt und entsendet Botschafter, er verhandelt mit auswärtigen Mächten. Von ihm wird erwartet, daß er auf die Entwicklungen der internationalen Umwelt reagiert und die außenpolitische Initiative ergreift. Seit Präsident Roosevelt haben alle Präsidenten, unterstützt durch Urteile des Obersten Gerichtshofes, von dieser Prärogative extensiven Gebrauch gemacht²⁾.

¹⁾ Z. Brzezinski, *Deciding Who Makes Foreign Policy*, in: *New York Times Magazine* vom 18. September 1983, S. 57 ff., hier: S. 58.

²⁾ A. M. Schlesinger (jr.), *The Imperial Presidency*, Boston 1974.

Diese Entwicklung erklärt sich zum Teil dadurch, daß der Handlungsspielraum des Präsidenten in der Außenpolitik größer ist als in der Innenpolitik, wo er durch einen Wust von Gesetzen und Verordnungen eingeengt ist. Außenpolitische Neuerungen scheinen leichter durchsetzbar als innenpolitische Reformen. Zumindest sind sie, wenn erfolgreich, spektakulärer. Der Reiz, mit einem neuen außenpolitischen Kurs seiner Amtszeit einen eigenen Stempel aufzuprägen, ist für jeden Präsidenten recht groß. Doch zwingt ihn auch die internationale Rolle der Vereinigten Staaten als globale Macht mit weltweiten Interessen zu einer intensiveren Beschäftigung mit außen- und sicherheitspolitischen Fragen. Alle Präsidenten sind während ihrer Amtszeit mit größeren internationalen Krisen konfrontiert gewesen, die ihre Zeit und Energie absorbierten, selbst wenn sie die Prioritäten lieber in der Innenpolitik gesetzt hätten.

Die mit diesen Entwicklungen verbundene Akkumulation von Machtbefugnissen beim Präsidenten ist oft als „Imperiale Präsidentschaft“ kritisiert worden, die das traditionelle System der „checks and balances“ zwischen den Gewalten zerstört habe. Doch ist die Machtfülle keineswegs eine Garantie für die problemlose Umsetzung der außen- und sicherheitspolitischen Pläne und Vorstellungen

des Weißen Hauses in vollziehbare Entscheidungen.

2. Nicht klein zu kriegen:

Der Nationale Sicherheitsberater

Der Präsident verfügt heute über einen gewaltigen bürokratischen Apparat, der ihn bei der Formulierung und Durchführung der Außenpolitik unterstützen soll³⁾. In seinem Mittelpunkt steht das erst in den dreißiger Jahren gegründete Präsidialamt (Executive Office of the President). Ursprünglich sollte das Amt nur eine geringe Anzahl von Mitarbeitern (executive assistants) umfassen, die im Hintergrund agieren. Man erwartete, daß sie weder Entscheidungen treffen, noch Anordnungen geben oder öffentliche Erklärungen abgeben würden. Heute sind im Executive Office rund 5 000 Mitarbeiter beschäftigt; sein Budget beläuft sich auf über 100 Millionen Dollar, und die „executive assistants“ gehören zu den mächtigsten Männern in Washington. Allerdings haben sie außer der Loyalität zum Präsidenten keine andere Machtbasis. Er kann die führenden Stellen des Präsidialamtes ohne Zustimmung des Senates besetzen und braucht dabei keine parteipolitischen Rücksichten zu nehmen. Genau so einfach können die Amtsinhaber aber auch ausgetauscht werden.

Innerhalb des Präsidialamtes laufen die Fäden im Büro des Weißen Hauses (White House Office) zusammen, über den Berater des Präsidenten (Counselor to the President) und den sogenannten Stabschef (Office of Chief of Staff). Sie sind oft enge Vertraute des Präsidenten.

Die wichtigste Anlaufstelle im außen- und sicherheitspolitischen Bereich ist der Sicherheitsberater (Assistant to the President for National Security Affairs)⁴⁾. Er hat die Aufgabe, die Probleme zu ermitteln und zu definieren, die der Entscheidung bedürfen, die entsprechenden Entscheidungsvorlagen vorzubereiten und auf ihre Durchführung zu achten. Die Mitarbeiter des Sicherheitsberaters bilden zugleich den Stab des Nationalen Sicher-

heitsrates (National Security Council = NSC). Der NSC wurde 1947 als Beratungsgremium des Präsidenten institutionalisiert, mit dessen Hilfe die Innen-, Außen- und Verteidigungspolitik in eine kohärente nationale Sicherheitspolitik integriert werden soll. Er ist neben dem Kabinett, in dem alle Minister und der Botschafter der Vereinigten Staaten bei den Vereinten Nationen vertreten sind, das höchste Beratungs- und Koordinierungsorgan innerhalb der Exekutive für außen- und sicherheitspolitische Fragen. Alle entsprechenden Entscheidungen werden in seinem Namen gefällt.

Laut Statut gehören dem Nationalen Sicherheitsrat der Präsident (als Vorsitzender), der Vize-Präsident (hauptsächlich aus Informationsgründen) und die Minister für Verteidigung und Auswärtiges an.

Der Direktor des Geheimdienstes CIA und der Vorsitzende der Vereinigten Stabschefs (Joint Chiefs of Staff) sind satzungsmäßige Berater des Gremiums. Entsprechend den anstehenden Themen können auf Einladung aber auch andere Behördenchefs, wie die Finanz- und Wirtschaftsminister oder der Direktor des Büros für Management und Haushaltsfragen (Office of Management and Budget), an den Sitzungen teilnehmen.

Das System des Nationalen Sicherheitsrates ist von den Präsidenten sehr unterschiedlich genutzt worden. Unter John F. Kennedy und Lyndon B. Johnson kam den Nationalen Sicherheitsberatern eine einflußreiche Rolle zu, während der NSC als politisches Gremium praktisch bedeutungslos blieb. Präsident Richard Nixon baute zusammen mit seinem Sicherheitsberater Henry Kissinger ein komplexes NSC-System mit einer Vielzahl von Ausschüssen und Unterausschüssen auf. Doch im Endeffekt wurde es von Kissinger dominiert, der damit ein Instrument der Kontrolle über die anderen Behörden in die Hand bekam. Unter Präsident Carter wiederum wurde der erfolglose Versuch unternommen, die prominente Stellung des Sicherheitsberaters abzubauen. Sein Stab wurde verkleinert, die Anzahl der Ausschüsse verringert. Auch Präsident Reagan versuchte den Einfluß des Sicherheitsberaters zugunsten eines eher kollegialen Sicherheitsrates zurückzudrängen. Dem Sicherheitsberater wurde der Kabinettsrang wieder entzogen. Der Zugang zum Präsidenten erfolgte nur noch über dessen Berater, bei dem auch die Verantwortung für das Management des Stabes des NSC lag. Mit dem

³⁾ Vgl. H. T. Nash, *American Foreign Policy. Response to a Sense of Threat*, Homewood (Ill.) 1973, S. 100 ff.; E.-O. Czempel, *Amerikanische Außenpolitik. Gesellschaftliche Anforderungen und politische Entscheidungen*, Stuttgart 1979, S. 60 ff. Der zur Zeit beste Überblick zur Thematik in deutscher Sprache.

⁴⁾ G. A. Hoxie, *The National Security Council*, in: *Presidential Studies Quarterly*, 12 (Winter 1982), S. 108–113.

Ausscheiden Richard Allens und der Ernennung von Dick Clark, einem langjährigen engen Vertrauten Ronald Reagans, zum Sicherheitsberater, wurde auch dessen Rolle wieder gestärkt⁵⁾. Clark hat ungehinderten Zugang zum Präsidenten, den er allmorgendlich über die Sicherheitslage informiert. Er bestimmt die Tagesordnung des NSC, „verwaltet“ den Stab und bereitet die Entscheidungsunterlagen vor. Doch verfügt er nicht mehr über einen so gewaltigen Apparat wie noch Kissinger. Wie der neue Sicherheitsberater Robert C. McFarlane sein Amt gestalten kann, bleibt abzuwarten.

Die Sitzungen des NSC werden von interministeriellen Ausschüssen vorbereitet, die entsprechend ihren Aufträgen von den zuständigen Ministern oder dem Direktor der CIA geleitet werden. Diese sogenannten Senior Interdepartmental Groups — eine für Außenpolitik (SIG-FP), eine für Verteidigungspolitik (SIG-DP) und eine für Geheimdiensttätigkeiten (SIG-I) — werden von Sekretariaten unterstützt, die in den jeweils zuständigen Ministerien angesiedelt sind. Jeder Ausschuß verfügt über regionale und funktionale Unterausschüsse, geleitet von Führungskräften im Außen- oder Verteidigungsministerium und den Stellvertretenden Direktoren der CIA oder des FBI. Krisenmanagement liegt in der Zuständigkeit einer „Sonderlagen-Gruppe“ (Special Situation Group), der der Vize-Präsident vorsitzt. Der Sicherheitsberater ist in all diesen Ausschüssen vertreten. Doch führt er in keinem den Vorsitz⁶⁾.

Jeder Präsident hat ein legitimes Recht, das System des NSC so zu gestalten, daß es seinem Führungsstil am besten entspricht. Er kann dabei ohne den Sicherheitsrat auskommen. Doch ist es ihm kaum möglich, auf den Sicherheitsberater zu verzichten.

3. Und wer liebt mich? — Das Außenministerium

Der starke Einfluß des Sicherheitsberaters ist fast durchweg Gegenstand der Kritik. Mehrere Dutzend großangelegte Studien zur Reform des außenpolitischen Entscheidungsprozesses sind in den letzten 25 Jahren erarbei-

tet worden. Alle beklagen den Machtverlust des Außenministeriums und plädieren für seine Stärkung⁷⁾. Präsident Carter wie auch Präsident Reagan hatten bei Amtsantritt erklärt, daß sie den Außenminister zu ihrem außenpolitischen Hauptberater, ersten Sprecher bzw. „Statthalter“ der amerikanischen Außenpolitik machen wollten. Doch in beiden Fällen konnten sich die Außenminister nicht behaupten. Ziemlich rasch legten die Sicherheitsberater ihre Zurückhaltung ab und nahmen eine dominierende Position im Entscheidungsprozeß ein. Was in der politischen Diskussion allerdings meist als eine Auseinandersetzung zwischen einem ambitionierten Sicherheitsberater und einem ins Abseits gedrängten, einlenkenden Außenminister gesehen wird, ist mehr als nur ein Persönlichkeitskonflikt. Sie reflektiert sowohl Gegebenheiten moderner Außenpolitik als auch spezifische Konfliktstrukturen des amerikanischen Systems.

Der Secretary of State hat formalrechtlich eine hervorgehobene Position im politischen System der Vereinigten Staaten. Er ist nach dem Präsidenten der höchste Exekutivbeamte, was auch in der Sitzordnung des Kabinetts zum Ausdruck kommt. Von den innenpolitischen Zuständigkeiten, die in früheren Zeiten zu diesem Amt gehörten, sind dem Secretary of State kaum welche verblieben. Doch war zum Beispiel er der Adressat des Rücktrittschreibens von Präsident Richard Nixon⁸⁾.

Der Außenminister zeichnet für die „generelle Richtung“ und Ausführung der Außenpolitik verantwortlich. Er ist gleichzeitig der oberste Chef des Außenministeriums (Department of State). In seiner Abwesenheit wird er durch den Stellvertretenden Außenminister (Deputy Secretary of State) vertreten, der insbesondere für die innere Koordination der Auslandstätigkeit des Ministeriums, für multilaterale Verhandlungen und die Personalpolitik zuständig ist.

Auf der nächsten Stufe der Hierarchie stehen die vier Under Secretaries of State. Der Staatssekretär für Politische Angelegenheiten (Under Secretary for Political Affairs) gilt als drittwichtigster Mann im Amt. Er ist sowohl mit der interministeriellen Koordination

⁵⁾ S. R. Weisman, The Influence of William Clark, in: New York Times Magazine vom 14. August 1983, S. 16ff.

⁶⁾ R. E. Hunter, Presidential Control of Foreign Policy. Management or Mishap, New York 1982, S. 98 ff. Die entsprechende Anordnung ist abgedruckt in: ebd., S. 109ff.

⁷⁾ J. B. Gayner, State (Department of), in: C. Heatherly (Ed.), Mandate for Leadership, Washington (D. C.) 1981, S. 503—598, hier: S. 504; I. M. Destler, Presidents, Bureaucrats and Foreign Policy. The Politics of Organizational Reform, Princeton 1972.
⁸⁾ J. H. Ferguson/D. E. M. Henry, The American System of Government, 1981¹⁴, S. 493.

als auch mit der Formulierung der Außenpolitik befasst. In das Ressort des Staatssekretärs für Sicherheitshilfe, Wissenschaft und Technologie fallen vor allem Waffenverkäufe und Militärhilfe. Der Staatssekretär für Wirtschaftsfragen ist zuständig für internationale Wirtschaftsbeziehungen. Schließlich gibt es noch den Staatssekretär für Management (Under Secretary for Management), der eine Behörde verwaltet, die 24 000 Mitarbeiter beschäftigt und über 150 Botschaften im Ausland zu betreuen hat. Gleichrangig mit den Staatssekretären ist der Berater (Counselor) des State Department. Sie alle sind im Amt des Außenministers zusammengefasst, das die erste politische Entscheidungsebene darstellt.

Darunter rangieren die Unterstaatssekretäre (Assistant Secretary of State). Fünf von ihnen sind Leiter der regionalen Büros (Afrika, Europa, Ost-Asien/Pazifik, Nahost/Südostasien und Interamerikanische Beziehungen). Daneben bestehen weitere elf funktionale Büros, von denen die wichtigsten, wie das Büro für Wirtschafts- und Handelsfragen und das Büro für Politisch-Militärische Angelegenheiten, ebenfalls von Assistant Secretaries geleitet werden. Das Büro für „Intelligence and Research“ hält Verbindung zu den Nachrichtendiensten und befasst sich mit langfristigen Problemen. Die Rolle des Planungsstabes ist überwiegend auf das Schreiben von Reden und die Sichtung von für den Außenminister bestimmten Memoranden und Dokumenten beschränkt.

Das State Department ist die älteste Institution unter den mit Außen- und Sicherheitspolitik betrauten Ministerien und Behörden. Es berät — so die Selbstbeschreibung seiner Aufgaben — den Präsidenten bei der Formulierung und Durchführung der auswärtigen Politik und führt sie aus, mit dem Ziel, langfristig Sicherheit und Wohlergehen der Vereinigten Staaten zu sichern. Dabei ist das Ministerium in ständigem Kontakt mit der amerikanischen Öffentlichkeit, dem Kongress, anderen Ministerien und Behörden und ausländischen Regierungen; es handelt Verträge und Abkommen aus und spricht für die Vereinigten Staaten in der UN und weiteren 50 internationalen Organisationen⁹⁾.

In der Praxis jedoch wird das Außenministerium seinem Anspruch nicht mehr ganz gerecht. Es gehört zu den Verlierern im zwi-

schenbürokratischen Machtkampf um die Gestaltung der Außenpolitik. Auswärtige Politik erschöpft sich nicht alleine in Diplomatie. Militärische Macht, um abzuschrecken oder zu intervenieren, und verdeckte Operationen gehören ebenso zum Instrumentarium zur Durchsetzung und Wahrung amerikanischer Interessen gegenüber der internationalen Umwelt wie die Pflege außenwirtschaftlicher Beziehungen. In allen drei Bereichen muß sich das Ministerium die Zuständigkeit mit dem Verteidigungsministerium, der CIA und dem Wirtschafts- und Finanzministerium teilen. Es ist ein bezeichnendes Indiz, daß dem Außenministerium zwar die diplomatischen Missionen im Ausland und deren Chefs unterstellt sind, aber nur noch zwanzig Prozent des Botschaftspersonals dem Diplomatischen Dienst angehören (Foreign Service Officers). Vier Fünftel der Botschaftsangehörigen sind von anderen Ministerien oder Behörden abgestellt¹⁰⁾.

4. Der Aufsteiger: Das Verteidigungsministerium

Zentrale Bereiche der amerikanischen Außenpolitik — Bündnispolitik, Rüstungskontrollpolitik, Sicherheitshilfe und Waffenverkäufe, Stützpunktpolitik etc. — sind von militärpolitischen Erwägungen nicht zu trennen. Aus dem Auftrag des Verteidigungsministeriums, die militärischen Machtmittel zur nationalen Verteidigung und zur Durchsetzung außenpolitischer Ziele bereitzustellen und zu organisieren, folgt sein legitimes Mitspracherecht bei der Formulierung der außenpolitischen Gesamtstrategie.

Das Verteidigungsministerium entstand 1947 aus der Zusammenlegung der einzelnen Ministerien für die Teilstreitkräfte und des Büros der Stabschefs unter Führung des neugeschaffenen Amtes des Verteidigungsministers (Secretary of Defense¹¹⁾). Im „Office of the Secretary of Defense“ sollen die Fäden zusammenlaufen, um die zivile Kontrolle über das Militär zu garantieren. Der Stellvertretende Verteidigungsminister (Deputy Secretary of Defense) leitet die täglich anfallenden Geschäfte. Die Beschaffung von neuen Waffensystemen wird im „Defense Resources Board“ beraten, in dem sowohl die Stabschefs als auch die Streitkräfteminister vertreten sind.

⁹⁾ E.-O. Czempiel, a. a. O. (Anm. 3), S. 101.

¹¹⁾ Vgl. H. T. Nash, a. a. O. (Anm. 3), S. 76f.; L. J. Korb, *The Fall and Rise of the Pentagon: American Defense Policies in the 1970s*, Westport (Ct.) 1979.

⁹⁾ The United States Government Manual 1982/83, Washington (D. C.) 1982, S. 377 ff.

Die letzte Zuständigkeit aber liegt beim Staatssekretär für Verteidigungsforschung und angewandte Technologie (Under Secretary for Research and Engineering). Während der Reagan-Administration sind ihm mehrere wichtige Behörden unterstellt worden, die früher unter militärischer Führung standen, darunter die Behörde für Fortgeschrittene Verteidigungsforschung (Defense Advanced Research Project Agency) und die Defense Nuclear Agency, die für die Entwicklung der Kernwaffen zuständig ist. Der Under Secretary for Research and Engineering gilt als die Nummer drei im Verteidigungsministerium. Der Under Secretary for Defense Policy zeichnet für das Management der militärpolitischen Aspekte verantwortlich. Er wird dabei unterstützt von den beiden Büros für Sicherheitspolitik und Sicherheitsfragen (Office of Defense Policy und Office of Defense Affairs). Sie werden von Unterstaatssekretären (Assistant Secretaries) geleitet. Weitere sieben Assistant Secretaries stehen anderen funktionalen Büros vor („Comptroller“; Öffentlichkeitsarbeit; Beziehungen zum Kongreß etc.)¹²⁾.

Das Außenministerium ist zwar in den oben genannten Bereichen weiterhin federführend, es entscheidet über die Vergabe von Sicherheitshilfe und Waffenverkäufe, aber die Durchführung liegt beim Büro für Sicherheitsfragen im Verteidigungsministerium. Das State Department handelt Stützpunktabkommen aus, doch die Militärs entscheiden über Lage und Konditionen. Für die Rüstungskontrollpolitik ist die Abrüstungs- und Rüstungskontrollbehörde (ACDA) zuständig, die dem Auswärtigen Amt angegliedert ist, doch die sogenannte Nulllösung, welche die Vereinigten Staaten zur Verhandlungsgrundlage der Genfer Gespräche zur Begrenzung nuklearer Mittelstreckenraketen in Europa gemacht hatten, ist ein Produkt des Büros für Sicherheitspolitik¹³⁾.

Das Department of Defense hat sich im Verlauf des Kalten Krieges zu einer Mammutbürokratie entwickelt, die alle anderen Regierungsinstitutionen übertrifft. Das Pentagon beschäftigt rund eine Million zivile Angestellte und über zwei Millionen Militärpersonal. Sein Budget für das Haushaltsjahr 1983 beläuft sich auf über 250 Milliarden Dollar. Es vergibt jedes Jahr Aufträge in Milliardenhöhe

an die Wirtschaft. Ganze Regionen und Wirtschaftszweige sind von der Rüstungsproduktion und damit von Entscheidungen des Verteidigungsministeriums abhängig. Das gibt ihm eine starke innenpolitische Klientel. Das Pentagon verfügt über gute Beziehungen zum Kongreß, vor allem zu den Senatoren und Abgeordneten, die aus Regionen kommen, in denen die Rüstungsproduktion einen Hauptteil der ökonomischen Aktivität ausmacht. In der zwischenbürokratischen Auseinandersetzung hat es deshalb oft ein besseres Durchsetzungsvermögen als das State Department, das ohne vergleichbare Unterstützung ist, die seine Sache in der Öffentlichkeit und — noch wichtiger — im Kongreß fördern könnte¹⁴⁾.

Die starke Stellung des Pentagon ist jedoch nicht einfach mit einem ungehörlichen Einfluß der Militärs gleichzusetzen. Die Ministerien der Teilstreitkräfte (Armee; Kriegsmarine (Navy) und Marines; Luftwaffe) sind heute Departements innerhalb des Verteidigungsministeriums. Sie werden von Zivilisten geleitet, die unter der Direktive des Verteidigungsministers mit dem Management und der Verwaltung der Streitkräfte beauftragt sind. Ihr Einfluß auf die großen sicherheitspolitischen Entscheidungen ist gering, obwohl es immer wieder Minister gegeben hat, die eigene militärpolitische Programme durchzusetzen versuchten¹⁵⁾.

Das Militär wird innerhalb des Verteidigungsministeriums durch die Vereinigten Stabschefs (Joint Chiefs of Staff = JCS) repräsentiert. Dem Joint Chiefs of Staff gehören die Chefs der Teilstreitkräfte (der Oberbefehlshaber der Armee, der Luftwaffe, der Marines und der Kriegsmarine — Chief of Naval Operations) sowie der Vorsitzende an, der turnusgemäß aus den Reihen der Oberbefehlshaber kommt.

Formal ist der JCS dem Verteidigungsminister unterstellt und an seine Weisungen gebunden, doch hat er eine Sonderstellung¹⁶⁾. Der JCS verfügt über einen eigenen bürokratischen Apparat (deutlich abgehoben vom Amt des Verteidigungsministers [OSD]), der mit der gesamten Koordinierung der Verteidigungsplanung befaßt ist und die strategischen wie logistischen militärischen Opera-

¹²⁾ Government Manual, a. a. O. (Anm. 9), S. 157 ff.

¹³⁾ R. Brownstein/N. Easton, Reagan's Ruling Class. Portraits of the President's Top 100 Officials, New York (N. Y.) 1983, S. 483.

¹⁴⁾ Vgl. E.-O. Czempiel, a. a. O. (Anm. 3), S. 81 f.

¹⁵⁾ L. J. Korb. The Joint Chiefs of Staff. The first twenty-five years, Bloomington — London 1976, S. 5.

¹⁶⁾ Vgl. ebd. und L. Koenig, The Chief Executive, New York (N. Y.) 1975, S. 242.

tionspläne vorbereitet. In der Praxis heißt das, daß sich die Vereinigten Stabschefs mit Beschaffungsfragen ebenso auseinandersetzen wie mit Guerillabekämpfung oder Rüstungskontrollfragen.

In dieser Kapazität arbeiten sie nicht nur dem Verteidigungsminister zu. Der Vorsitzende des JCS hat auch direkten Zugang zum Präsidenten, dessen militärischer Hauptberater er ist. Gleichzeitig unterstützt er den Obersten Befehlshaber bei der Ausführung von Befehlen, ohne allerdings direkte Befehlsgewalt gegenüber den über die ganze Welt verteilten Kommandobereichen (Unified and Specified Commands) zu haben. Der Präsident und der Verteidigungsminister sind in hohem Maße von den Informationen und Einschätzungen des JCS abhängig. Die Amtszeit der Joint Chiefs ist jedoch auf maximal vier Jahre begrenzt, und es ist der Präsident, der sie in dieses Amt beruft¹⁷⁾.

5. Der Buhmann: Die CIA

Das Image der Vereinigten Staaten wird heute in vielen Teilen der Welt stärker vom Ruf des Geheimdienstes CIA geprägt als vom Außenministerium und den ihm unterstehenden Informations- und Propagandainstitutionen der USIA (United States Information Agency).

Die Grundlage guter außen- und sicherheitspolitischer Entscheidungen sind zuverlässige Informationen. Bei der Reorganisation des außenpolitischen Apparates Ende der vierziger Jahre beschloß der Kongreß deshalb die Schaffung eines Zentralen Nachrichtendienstes (Central Intelligence Agency) und machte den Direktor der Behörde (Director of Central Intelligence) zum satzungsmäßigen Berater im NSC¹⁸⁾.

Der Auftrag der CIA lautet auf Beschaffung, Auswertung und Verteilung von Auslandsinformationen, darunter auch solchen Informationen, die „anders nicht zu erhalten“ sind¹⁹⁾. Die CIA ist nicht die einzige Instanz, die mit nachrichtendienstlichen Aufgaben betraut ist. Nicht weniger als zehn Stellen sind innerhalb der Administration in diesem Geschäft: das im State Department angesiedelte, wenig bedeutsame Bureau of Intelligence and Research, die Defense Intelligence Agency (DIA), welche die militärischen Geheimdien-

ste koordinieren soll, die Nachrichtendienste der Teilstreitkräfte und die National Security Agency. Innerhalb des Finanzministeriums besteht eine Abteilung, die sich mit internationalem Drogenhandel und Wirtschaftsspionage befaßt. Das Energieministerium hat eine Nachrichtenabteilung, die Entwicklungen auf dem Nuklearsektor beobachtet. Daneben liefert das FBI (Federal Bureau of Investigation) Informationen über geheime Tätigkeiten ausländischer Regierungen innerhalb der Vereinigten Staaten²⁰⁾.

Die Kooperation zwischen den Diensten ist nicht sonderlich gut. Zwischen der DIA und der CIA besteht ein oft politisch motiviertes Konkurrenzverhältnis. Die CIA läßt alle Informationen durch ihr NFAC (National Foreign Assessment Center) auswerten, das sogenannte National Intelligence Estimates (NIE) anfertigt. Die Qualität dieser Analysen hat jedoch der Kritik häufig nicht standhalten können²¹⁾. Die prominente Rolle, welche die CIA in der amerikanischen Nachkriegsgeschichte gespielt hat, beruht auch nicht auf ihrem Ruf als Nachrichtendienst im engeren Wortsinne.

Neben der Beschaffung und Auswertung von Informationen beauftragte das Gründungsstatut die CIA auch mit der Gegenspionage und „anderen Funktionen, welche zu nachrichtendienstlichen Tätigkeiten gehören, die die nationale Sicherheit betreffen“. Aus dieser vagen Formulierung leitete der Nationale Sicherheitsrat Anfang der fünfziger Jahre das Recht zu „verdeckten Operationen“ (Covert Operations) durch die CIA ab. Im Laufe der Jahre entwickelte die Behörde deshalb operative Einrichtungen, die es ihr ermöglichten, praktisch eine eigene „Außenpolitik“ zu betreiben, mit Beteiligung an Umstürzen ausländischer Regierungen, Unterstützung von Aufständen und Invasionen oder geplanten Mordanschlägen auf Politiker anderer Nationen. Nur ganz wenige dieser Aktivitäten waren nicht durch den entsprechenden Unterausschuß des Sicherheitsrates gedeckt²²⁾.

Die geringe Qualität der analytischen Arbeit des Dienstes und die Bloßlegung der teilweise grotesken Geheimoperationen führten in Verbindung mit der Aufdeckung illegaler Inlandsaktivitäten Mitte der siebziger Jahre

²⁰⁾ E.-O. Czempel, a. a. O. (Anm. 3), S. 86f.

²¹⁾ S. T. Francis, The Intelligence Community, in: C. Heatherly (Ed.), a. a. O. (Anm. 7), S. 903—954, hier: S. 952.

²²⁾ Ebd., S. 944 ff.

¹⁷⁾ Government Manual, a. a. O. (Anm. 9), S. 165f.

¹⁸⁾ Vgl. H. T. Nash, a. a. O. (Anm. 3), S. 200ff.

¹⁹⁾ Government Manual, a. a. O. (Anm. 9), S. 456f.

zu einer Reihe von Reformen, mit denen die CIA kürzer an die Leine genommen werden sollte. Inlandsaktivitäten wurden verboten. Vor allem versuchte der Kongreß, stärkeren Zugriff auf die Auslandsoptionen zu bekommen. Die Reagan-Administration bemüht sich derzeit, einige der Restriktionen wieder zu lockern und läßt keine Zweifel, daß sie „covert operations“ durch die CIA als unverzichtbares und legitimes Instrument der Außenpolitik ansieht²³).

6. Was wird damit? Außenwirtschaftspolitik

Die Bedeutung von Währungs- und Handelsbeziehungen für die internationale Rolle der Vereinigten Staaten war schon immer erheblich und wird weiter zunehmen. Das Außenministerium hat jedoch erst in der letzten Dekade institutionell auf diese Entwicklung reagiert, ohne dabei viel an Terrain gewinnen zu können²⁴).

Internationale Finanzbeziehungen fallen in den Verantwortungsbereich des Finanzministers (Secretary of the Treasury). Das Handels- und Wirtschaftsministerium (Department of Commerce) hat die Zuständigkeit für den Außenhandel, ausgenommen den Agrarsektor, der vom Landwirtschaftsministerium vereinnahmt ist. Bei internationalen Handelskonferenzen sind die Vereinigten Staaten durch einen Beauftragten für Handelsfragen (U. S. Trade Representative) vertreten, der im Präsidialamt angesiedelt ist.

Anfang der siebziger Jahre wurde im State Department der Posten eines Under Secretary for Economic Affairs geschaffen, um dem Ministerium eine stärkere Stimme bei Entscheidungen über internationale Wirtschaftsfragen zu geben. Der Staatssekretär für wirtschaftliche Angelegenheiten ist Leiter der amerikanischen Vertretung bei der Weltbank-Gruppe und anderen Entwicklungsbanken. Er hat einen Sitz im Direktorium der Overseas Private Investment Corporation (OPIC), einer semioffiziellen Institution zur Förderung amerikanischer Auslandsinvestitionen. Schließlich leitet er den entsprechenden interministeriellen Ausschuß (Interagency Group — International Economic Af-

fairs) des NSC, in dem auch Vertreter des Finanz- und des Wirtschaftsministeriums sowie des Büros des Beauftragten für Handelsfragen (USTR) sitzen.

Die außenwirtschaftlichen Entscheidungsprozesse sind noch nicht voll in das traditionelle außen- und sicherheitspolitische Entscheidungssystem integriert. Es bestehen derzeit Bestrebungen auf Seiten des Kongresses, die Regelung der Außenhandelsbeziehungen in einem neu zu schaffenden „kleinen, aber effizienten“ Handelsministerium zusammenzufassen²⁵). Doch ist nicht klar, wie es in das NSC-System eingebunden werden soll, wenn überhaupt.

Angesichts der Vielzahl der politischen und bürokratischen Institutionen, die an der Formulierung der Außen- und Sicherheitspolitik beteiligt werden müssen, deren Zuständigkeitsbereiche nie ganz eindeutig voneinander getrennt werden können und die entsprechend ihrem Auftrag oft miteinander kollidierende Interessen verfolgen, hängt der Erfolg eines Präsidenten entscheidend von seiner Fähigkeit ab, diese Kräfte unter Kontrolle zu halten und zu koordinieren. Die Praxis der Vergangenheit hat gezeigt, daß das Außenministerium nicht in der Lage ist, diese Aufgabe in Statthalterfunktion für den Präsidenten zu übernehmen. Sie wird deshalb notwendigerweise immer wieder auf den Sicherheitsberater zurückfallen, der zusammen mit seinem Stab die entscheidende Clearingstelle aller unterschiedlichen Interessen und Perspektiven in der Außen- und Sicherheitspolitik ist. Der Nationale Sicherheitsberater ist mehr als nur ein Mitspieler im bürokratischen Prozeß; durch seine Nähe zum Präsidenten kann er gleichzeitig auch Schiedsrichter sein²⁶). Sein Handicap ist dabei jedoch, daß sein Arm nicht weit genug reicht, um die Umsetzung präsidentieller Entscheidungen auch auf der unteren Ebene der Bürokratie zu garantieren²⁷). Doch mit diesem Problem sind auch die Minister der einzelnen Departements konfrontiert. Das ist die zweite strukturelle Schwachstelle, die die außenpolitische Führungsrolle des Präsidenten schwierig macht.

²³) D. Bonafide, Reagan's Effort to Reshape CIA May Revive Debate on Agency's Role Again, in: National Journal, 13 (1981), S. 2072 ff.

²⁴) E. Hunter, a. a. O. (Anm. 6), S. 49f.; E.-O. Czempiel, a. a. O. (Anm. 3), S. 105.

²⁵) White House Unveils Trade Plan, in: Washington Post vom 2. Juni 1983.

²⁶) Vgl. Z. Brzezinski, a. a. O. (Anm. 1), der gleichzeitig für eine rechtliche Aufwertung der Position des Sicherheitsberaters plädiert.

²⁷) I. M. Destler, a. a. O. (Anm. 7), S. 151.

7. Alles unter Kontrolle? Politische Führung und Bürokratie

Das NSC-System gibt zunächst nur einen Rahmen ab, um Entscheidungsflüsse zu steuern. Doch werden sich immer informelle Kanäle der Entscheidungsfindung herausbilden und Entscheidungszentren oft woanders liegen als geplant.

Bestimmte Kategorien von Entscheidungsproblemen können besser auf anderen Ebenen gelöst werden als bei offiziellen Sitzungen des Sicherheitsrates. So trafen sich zum Beispiel während der Carter-Administration der Sicherheitsberater und die Außen- und Verteidigungsminister regelmäßig zum „Donnerstag-Lunch“, um Entscheidungen vorzuklären, die von ihrer Anlage her nicht umfassend genug waren, um im Sicherheitsrat diskutiert zu werden, oder um Konflikte zu lösen, bei denen die unteren Ebenen der Bürokratie keine Einigung erzielen konnten²⁸⁾. Die täglich anfallenden Entscheidungen, welche die praktische Außenpolitik ausmachen, wie Anweisungen an die Botschafter oder Richtlinien für Unterhändler, werden oft auf Ebenen der Direktoren getroffen, ohne daß die Staatssekretäre oder Minister vorher konsultiert werden können. Die Direktiven des Präsidenten (Presidential Directives) — in der Reagan-Administration bislang ungefähr hundert²⁹⁾ — müssen dabei nicht notwendigerweise unterlaufen werden. Aber es kommt vor.

Die Kontrolle der politischen Führung über die Bürokratie ist ein Problem in jeder höher entwickelten politischen Ordnung. Das amerikanische Regierungssystem versucht dem beizukommen, indem bei jedem Präsidentenwechsel zwischen 3 000 und 6 000 politische Beamtenstellen neu besetzt werden. Nicht nur die engeren Mitarbeiter müssen gehen. Der Stab des Sicherheitsberaters wird praktisch ausgetauscht und in den Ministerien greift der Personalwechsel bis hinunter auf die Ebene der Deputy Assistant Secretaries und der Direktoren der Büros. Dadurch soll dem neuen Präsidenten die Möglichkeit gegeben werden, seinen Zugriff auf die Bürokratie zu stärken, indem er Leute seiner politischen Orientierung in wichtigen Schaltstellen plazieren kann.

Daß der gewaltige Personalwechsel — der durch häufige Rücktritte und Neubesetzungen während der Amtsperiode noch intensi-

viert wird — keine größeren, ungewollten Diskontinuitäten hervorruft, erklärt sich dadurch, daß in der Außen- und Sicherheitspolitik die Mitarbeiter aus dem gleichen Personalreservoir kommen³⁰⁾. Der Einfluß des Ostküsten Establishments, der Juristen der großen Rechtsanwaltsbüros und der Banker in New York, der Absolventen und Professoren der Elite-Universitäten der Neuenglandstaaten ist zwar zurückgegangen. Die Mitarbeiter kommen, vor allem seit Carter und Reagan, auch aus den Forschungsinstitutionen und Firmen der Westküste und des Mittleren Westens. Doch Ausbildung und beruflicher Hintergrund sind überwiegend gleichgeblieben. Nicht wenige sind bereit, sowohl für eine demokratische als auch für eine republikanische Administration zu arbeiten. Vielfach ist der Wechsel nur eine Veränderung innerhalb der außenpolitischen Institutionen — von einem Posten im Außenministerium in eine höhere Position beim Stab des NSC; vom Stab eines Kongreßausschusses in eines der Ministerien. Andere werden aus den großen „Think Tanks“ und Stiftungen rekrutiert, wo manches frühere Regierungsmitglied „überwintert“, bis wieder eine Administration seiner Couleur das Ruder ergreift.

Das System des massiven Personalaustausches produziert jedoch nicht immer den gewünschten Erfolg. Die Neubesetzung der Ämter dient auch dazu, politische Schulden abzutragen. Rund zwei Drittel der 150 Botschafterposten zum Beispiel werden an politische Freunde des Präsidenten vergeben, als Dank für politische Treue. Oftmals sind die neuen Amtsinhaber schlecht für ihre Aufgaben präpariert und es fehlt ihnen an Fachkenntnissen. Befürworter des Systems behaupten zwar, daß es für ein Ministeramt weniger wichtig sei, ein ausgewiesener Experte zu sein als ein fähiger Manager, der das Vertrauen des Präsidenten hat, um die Bürokratie in den Griff zu bekommen. Doch in der Praxis tritt oft der umgekehrte Fall ein.

Alle Bürokratien entwickeln gemäß ihrem Auftrag eine eigene Sicht der Dinge und leiten daraus ihre spezifischen Interessen ab. Beamte halten über Jahre gehegte Pflänzchen am Wachsen und müssen mit jedem Führungswechsel fürchten, daß sie von den neuen

³⁰⁾ Vgl. E. Hunter, a. a. O. (Anm. 6), S. 69; einen umfassenden Überblick bei: P. H. Burch (jr.), Elites in American History. Vol. III. The New Deal to the Carter Administration, New York — London 1980; für die Reagan-Administration: R. Brownstein/N. Easton, a. a. O. (Anm. 13).

²⁸⁾ E. Hunter, a. a. O. (Anm. 6), S. 39 ff.

²⁹⁾ S. R. Weisman, a. a. O. (Anm. 5), S. 46.

Männern achtlos zertreten werden. Sie versuchen deshalb, ihr Gärtchen so gut wie möglich zu verteidigen — und ihre Position ist dabei nicht schlecht.

Die Beamten arbeiten eng mit den relevanten Interessengruppen und den zuständigen Ausschüssen im Kongreß zusammen. Dieses sogenannte eiserne Dreieck bildet einen Machtfaktor in der amerikanischen Politik, an dem weder der Präsident und seine Mitarbeiter noch die politischen Spitzen der Ministerien leicht vorbeikommen. Nicht selten gibt es Obstruktion und Sabotage aus den Reihen der Bürokratie. Eines der beliebtesten Washingtoner Mittel dabei ist das „leak“, die Zuspiehlung interner Dokumente und Informationen an die Presse oder den Kongreß, um die eigene Politik zu unterstützen oder der des Präsidenten zu schaden.

Durch den häufigen Wechsel geht oft auch das „institutionelle Gedächtnis“ auf der Führungsebene verloren. Zwar verbietet ein neues Gesetz, daß Akten aus der eigenen Amtszeit als persönliche Unterlagen beiseite geschafft werden, bevor die neue Administration die Amtsräume bezieht. Doch viele Handlungszusammenhänge lassen sich aus den Akten nur unzureichend rekonstruieren. Es braucht viel Zeit für den neuen Mann, sich in die Probleme einzuarbeiten, die für den zuständigen Beamten tägliche Routine sein können. Auch das gibt der Bürokratie einen enormen Einfluß, dem die Minister, die von den Informationen aus ihren Ministerien abhän-

gig sind, in der Regel rasch unterliegen. Sie sind dann nicht mehr nur der Mann des Präsidenten, sondern auch Sprecher der Interessen ihrer Bürokratie; sie sitzen also auf beiden Seiten des Zaunes.

Insofern sie — was beim Verteidigungsministerium eher der Fall ist als beim Außenministerium — bestimmte Interessengruppen präsentieren, die für die Gefolgschaft des Präsidenten wichtig sind, gewinnen sie oft eine zusätzliche eigene Machtposition innerhalb des Kabinetts. Zwar kann der Präsident die Beschlüsse dieses Beratungsgremiums ignorieren; außerdem bedürfen die Minister zwar bei der Ernennung der Zustimmung des Senates, doch entlassen werden können sie alleine nach des Präsidenten Gutdünken. Aber keiner dieser Wege hilft ihm viel weiter, wenn er sich die Loyalität der Ministerien und Ämter sichern will.

Der Einfluß der Bürokratie sollte nicht überschätzt werden. Von Roosevelt bis Reagan haben es alle Präsidenten verstanden, die Bürokratie auszuspielen. Bei Nixons außenpolitischen Kursänderungen, wie der „Nixon-Doktrin“ oder der Annäherung an China, wurde das Außenministerium eher über die Presse informiert als durch das Weiße Haus. Doch das State Department schwenkte rasch auf den neuen Kurs ein. Der Präsident wird durch die formale Organisation des außenpolitischen Entscheidungsablaufes und die bürokratischen Realitäten in seiner Handlungsfreiheit beeinträchtigt, aber nicht gelähmt³¹⁾.

II. Ein schwieriger Geschäftspartner: Die Rolle des Kongresses

1. Das waren noch Zeiten: Parlament und Außenpolitik

Die amerikanische Verfassung hat dem Präsidenten weitreichende Kompetenzen in der Außen- und Sicherheitspolitik gegeben. Doch entsprechend dem Gesamtsystem der „checks and balances“ muß er auch hier die Verantwortung für wichtige Zuständigkeitsbereiche mit der Legislative teilen.

Der Präsident hat das Recht, „Verträge abzuschließen“. Vor ihrer Ratifizierung jedoch muß der Senat gehört werden und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seine Zustimmung geben (Art. II Sec. 2). Der Präsident kann mehrere tausend Stellen in der Administration mit Leuten seiner Wahl besetzen. Doch müs-

sen — mit Ausnahme der Mitarbeiter im Präsidialamt — alle politischen Beamten (seien es Minister, Botschafter oder Direktoren) vom Senat mit zwei Dritteln seiner Stimmen bestätigt werden. Gemäß Art. II Sec. 2 ist der Präsident der Oberste Befehlshaber der Streitkräfte (Commander in Chief). Aus diesem Titel hat er in rund zweihundert Fällen das Recht abgeleitet, amerikanische Streitkräfte zur militärischen Regelung von Konflikten einzusetzen, wenn es ihm erforderlich schien. Das Recht „Krieg zu erklären“ hat jedoch der

³¹⁾ A. Kanter. Defense Politics. A Budgetary Perspective, Chicago 1979, S. 119; S. D. Krasner, Are Bureaucracies Important, in: Foreign Policy, 7 (Summer 1972), S. 159—179.

Kongreß, der sich dazu fünfmal in der bisherigen Geschichte entschlossen hat. Die Entscheidung über Stärke und Aufbau der Streitkräfte liegt ebenfalls beim Parlament, dem die Verfassung zugesteht, „Armeen aufzustellen und zu unterhalten“ und eine „Kriegsmarine bereitzustellen und zu unterhalten“ (Art. II Sec. 8). Grundsätzlich müssen alle Mittel für außen- und sicherheitspolitische Programme vom Kongreß bewilligt werden, der mit der Budgethoheit einen gewaltigen Einflußhebel auf die gesamte Politik hat. Schließlich verfügt der Kongreß über eine Reihe parlamentarischer Mittel (Anhörungen, Untersuchungsausschüsse, öffentliche Debatte), um auf die Außenpolitik einzuwirken und das Handeln der Exekutive zu kontrollieren.

Die beiden Häuser des amerikanischen Kongresses — das Repräsentantenhaus mit 435 Abgeordneten und der Senat, in dem je zwei direkt gewählte Senatoren aus den 50 Bundesstaaten sitzen — sind grundsätzlich gleichberechtigte Organe. In außenpolitischen Fragen jedoch hat der Senat durch seine Beteiligung am Ratifizierungsprozeß internationaler Verträge eine gewisse Vorrangstellung. Dieser Unterschied verliert jedoch immer mehr an Bedeutung durch die Tatsache, daß mehr als drei Viertel aller internationalen Abkommen Haushaltsmittel zu ihrer Realisierung bedürfen, die sowohl vom Senat als auch vom Repräsentantenhaus bewilligt werden müssen. Hier gilt wie bei allen anderen Gesetzgebungsverfahren das Prinzip, daß keine Kammer die andere überstimmen kann. Erst wenn beide Häuser sich in getrennter Abstimmung positiv für eine Maßnahme ausgesprochen haben und vorher bestehende Differenzen über den Gesetzentwurf in einem Vermittlungsausschuß geklärt worden sind, kann die „bill“ dem Präsidenten zur Gegenzeichnung vorgelegt werden. Mit seiner Unterschrift erlangt sie Gesetzeskraft. Der Präsident hat das Recht, eine „bill“, die nicht seinen Vorstellungen entspricht, abzulehnen. Sein Veto kann allerdings wiederum vom Kongreß mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen revidiert werden³²⁾.

Die Rolle des amerikanischen Parlaments in der Außenpolitik ist Schwankungen unterworfen. Es gab Zeiten, wo es erfolgreich auf Konfrontationskurs mit dem Präsidenten ging. Es folgten Phasen, wo es relativ unkri-

tisch die Politik der Exekutive unterstützte, so vom Beginn des Kalten Krieges bis Ende der sechziger Jahre. Bis zu diesem Zeitpunkt ratifizierte der Senat ohne große Vorbehalte alle wichtigen sicherheitspolitischen Verträge und tolerierte den extensiven Gebrauch von Exekutivabkommen, die nicht der parlamentarischen Kontrolle unterliegen, aber oft gleich wichtige sicherheitspolitische Vereinbarungen enthielten. Die Bestätigung der vom Präsidenten vorgeschlagenen politischen Beamten erfolgte problemlos.

Der Kongreß verabschiedete mehrere Entschließen (Resolutions), die dem Präsidenten Blankovollmacht zum Einsatz amerikanischer Streitkräfte in bestimmten Regionen der Welt gaben, ohne daß eine formelle Kriegserklärung des Parlamentes vorlag. Sowohl Senat als auch Repräsentantenhaus „finanzierten“ ohne Murren die militärischen Programme und waren bisweilen bereit, mehr für die Rüstung auszugeben, als die Administration verlangt hatte.

Doch Ende der sechziger Jahre zeigten sich Risse in der bislang glatten Kooperation zwischen Exekutive und Legislative. Der Kongreß ging wieder auf Konfrontationskurs. Mit dem Auseinanderbrechen des außenpolitischen Konsenses schwand auch die Bereitschaft, dem Präsidenten Gefolgschaft zu leisten. Die Watergate-Affäre erschütterte das Vertrauen in die Exekutive vollends. Der Kongreß reagierte auf diese Entwicklungen sowohl mit innerorganisatorischen Reformen als auch mit einer Änderung seiner Instrumente in der Auseinandersetzung mit der Exekutive. Die bittere Atmosphäre der Konfrontation, die während der siebziger Jahre das Verhältnis zwischen den beiden Gewalten prägte, besteht heute nicht mehr. Aber der „neue Kongreß“ ist vom Präsidenten längst nicht mehr so leicht auf seine Linie zu bringen, wie das in den fünfziger und sechziger Jahren der Fall war³³⁾.

2. Jeder sein eigener Herr: Entscheidungen im „Neuen Kongreß“

In den USA ist die Kooperation zwischen Legislative und Exekutive grundsätzlich schwieriger als in den westlichen Demokratien. Der amerikanische Präsident, direkt vom Volk ins

³²⁾ Die beste Einführung in die Arbeit des Kongresses: R. B. Ripley, *Congress. Process and Policy*, New York — London 1983³.

³³⁾ Der beste deutschsprachige Überblick zur Rolle des „Neuen“ Kongreß bei: G. Schweigler, *Von Kissinger zu Carter. Entspannung im Widerstreit von Innen- und Außenpolitik*, München — Wien 1982, S. 310 ff.

Amt gewählt, verfügt nicht über automatische Mehrheiten im Parlament. Alle republikanischen Präsidenten mußten sich im Laufe ihrer Amtszeit mit demokratischen Mehrheiten in einem oder beiden Häusern auseinandersetzen. Selbst wenn der Präsident und die Kongreßmehrheit von derselben Partei gestellt werden, garantiert das keineswegs weitgehende Übereinstimmung in zentralen Bereichen. Ein Demokrat aus den Südstaaten kann in außenpolitischen Fragen einem konservativen Republikaner immer noch weit näher stehen als seinem Parteigenossen aus einem der liberalen Neuenglandstaaten.

Das System kennt keinen Zwang zu straffer Parteidisziplin. Abgeordnete und Senatoren fühlen sich nur beschränkt dazu verpflichtet, den Präsidenten zu unterstützen. Solange dieser jedoch in den Führungsspitzen des Kongresses einen zuverlässigen Ansprechpartner hatte, auf den insofern Verlaß war, daß die getroffenen Vereinbarungen im parlamentarischen Entscheidungsprozeß durchgesetzt wurden, war ein hohes Maß an Zusammenarbeit gewährleistet. In der Mitte der siebziger Jahre kamen, unterstützt durch die Watergate-Atmosphäre, vor allem im Repräsentantenhaus die Kräfte zum Zuge, welche die traditionelle Führungsstruktur in Frage stellten. Für viele Abgeordnete und Senatoren hatte der Parteiapparat nur noch eine untergeordnete Bedeutung auf ihrem Weg zum Capitol Hill. Teilweise beruhte ihr Wahlerfolg gerade darauf, daß sie gegen das Parteiestablishment in Washington angetreten waren. Sie wollten sich deshalb auch nicht mehr der Parteiführung im Kongreß beugen³⁴.

Mit dieser Revolte der siebziger Jahre wurde auch die Machtposition der Ausschußvorsitzenden erheblich angeschlagen. Der amerikanische Kongreß ist ein „Arbeitsparlament“. Er sieht seine Hauptaufgabe nicht in der öffentlichen Debatte über Maßnahmen, welche die Regierung plant und unternimmt. Vielmehr versucht er, eigene detaillierte Vorstellungen zu entwickeln und durchzusetzen. Die Ausschußarbeit gewinnt daher einen ganz besonders hohen Stellenwert. Gesetze und andere Maßnahmen müssen erst von den zuständigen Ausschüssen beraten und befürwortet werden, bevor sie mit einer entsprechenden Empfehlung dem Plenum unterbreitet werden.

³⁴) Vgl. D. M. Abshire/R. D. Nurnberger (Eds.), *The Growing Power of Congress*, Beverly Hills (Calif.) 1981.

Die wichtigsten Ausschüsse im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sind einmal die Auswärtigen Ausschüsse der beiden Häuser (Senate Foreign Relations Committee; House Committee on International Relations). Verteidigungsfragen werden von deren Streitkräfteausschüssen behandelt (Armed Services Committees). Eine besonders wichtige Rolle — vor allem in der Rüstungspolitik — kommt auch den Unterausschüssen für Verteidigungsfragen der Bewilligungsausschüsse (Subcommittee on Armed Services of the Committee on Appropriation) zu, die den Kassenschlüssel in der Hand haben. Außenwirtschaftsbeziehungen fallen teilweise in die Zuständigkeit der Auswärtigen Ausschüsse, wenn nicht die Senatsausschüsse für Finanzen (Finance) und Bankwesen (Banking, Housing and Urban Affairs) bzw. der Ausschuß für Bankwesen im Repräsentantenhaus oder das „Committee on Ways and Means“ (Ausschuß für staatliche Einnahmequellen) dieses Recht für sich in Anspruch nehmen. Im Zuge der Reform des Geheimdienstwesens wurde Ende der siebziger Jahre in beiden Häusern ein Permanent Select „Committee on Intelligence“ eingesetzt, das die Aktivitäten der CIA überwachen soll³⁵.

Die Zuständigkeitsbereiche der Ausschüsse sind — ähnlich wie auf seiten der Administration — nie klar voneinander abzugrenzen. Zwischen den Komitees besteht deshalb oft ein Rivalitätsverhältnis, das durch inhaltliche Differenzen verschärft wird. Die Streitkräfteausschüsse sind in der Regel den Forderungen des Pentagon gegenüber aufgeschlossener und favorisieren eine Außenpolitik, die die militärische Komponente betont. Sie gelten deshalb als konservativer als die Auswärtigen Ausschüsse, welche Diplomatie und Verhandlungen in den Vordergrund rücken wollen.

Die aktuelle Politik eines Ausschusses wird in hohem Maße jedoch vom Vorsitzenden bestimmt. Er entscheidet zunächst, ob und wann eine vorgeschlagene Maßnahme behandelt wird. Er hat weitgehend freie Hand bei der Besetzung des Stabes, der die Projekte prüft und Empfehlungen vorbereitet. Der Ausschußvorsitzende leitet die Anhörungsverfahren, bei denen die Vertreter der Administration insgesamt mehrere tausend Stunden pro

³⁵) Eine detaillierte Auflistung der einzelnen Zuständigkeitsbereiche der Ausschüsse findet sich in: C. B. Brownson (Ed.), *Congressional Staff Directory*, Mount Vernon (Va.) 1982.

Jahr Rede und Antwort stehen müssen³⁶). Er bestimmt den Ton dieser Hearings und wählt die Themen aus. Die Hearings dienen nicht nur der internen Informationsbeschaffung der Legislative, sondern sind auch ein Instrument der politischen Beeinflussung der Öffentlichkeit.

Der Vorsitz in einem Ausschuß fällt immer der Mehrheitspartei zu. In der Regel steht er dem Parteimitglied zu, das am längsten in diesem Komitee gedient hat (Senioritätsprinzip). Die Position der Ausschußvorsitzenden war deshalb lange Zeit unantastbar, wenn er aus einem sicheren Wahlkreis oder Staat kam. Mitte der siebziger Jahre wurde das Senioritätsprinzip von liberalen Abgeordneten durchbrochen und dem „caucus“ — vergleichbar der Fraktionsversammlung — die Möglichkeit gegeben, über die Besetzung der Posten abzustimmen. Daneben wurde eine Reihe von anderen Reformen durchgeführt, die die Machtbasis der Ausschußbarone weiter schmälerten. In beiden Häusern wurde die Praxis unterbunden, daß ein Parlamentarier eine Vielzahl von Vorsitzen führt. Weiter wurde dem „Committee Chairman“ das Recht entzogen, die Vorsitzenden der Unterausschüsse zu benennen. Auch bei der Zusammensetzung des Stabes wurden ihm Grenzen gesetzt. Der Minderheitspartei steht ein eigener „staff director“ zu. Jedem Kongreßmitglied ist es außerdem erlaubt, für seine Ausschußaufgaben einen eigenen Stab zu bilden. Der Stab des Senate Foreign Relations Committee hat sich in den siebziger Jahren verdoppelt (1970: 34; 1979: 72), der des Committee on International Relations vervierfacht (1970: 21; 1979: 84). Insgesamt unterstützen heute mehr als 10 000 persönliche Mitarbeiter die Senatoren und Abgeordneten bei ihrer Tätigkeit: Vor 25 Jahren kamen die Parlamentarier noch mit einem Drittel aus. Neben diesen persönlichen Mitarbeitern stehen den Kongreßmitgliedern noch die wissenschaftlichen Dienste wie der Congressional Research Service, das Congressional Budget Office oder das General Accounting Office als Informationsquellen zur Verfügung³⁷).

Mit diesem Zuwachs an Expertise ist der einzelne Senator oder Abgeordnete nicht nur

³⁶) Allein die Vertreter des Verteidigungsministeriums müssen insgesamt 3 000 Stunden pro Jahr in Hearings von 72 Ausschüssen verbringen. Dazu kommen ungefähr 1 Million schriftlicher und telefonischer Anfragen an das Pentagon. J. Korb, a. a. O. (Anm. 11), S. 174.

³⁷) J. F. Bibby et al., *Vital Statistics on Congress 1980*, Washington (D. C.) 1980, S. 69, 72, 73.

von den Informationen der Administration, sondern auch von der etablierten Machtstruktur innerhalb des Parlamentes unabhängiger geworden. Die Vorsitzenden von Unterausschüssen oder die informellen Komitees, deren Zahl stark angestiegen ist, sind nunmehr in der Lage, eigene Politiken zu formulieren und durchzusetzen. Da das System des amerikanischen Kongresses generell Sperrminoritäten begünstigt, gewinnen diese Einzelkämpfer einen überproportionalen Einfluß³⁸).

Die Diffusion der Machtstrukturen innerhalb des Kongresses hat auch die Einflußmöglichkeiten von politischen Interessengruppen vergrößert. Mit der Aufsplitterung der Entscheidungsträger im Kongreß ist die Zahl der Ansatzpunkte für die Lobbyisten gestiegen. Über 12 000 Organisationen sind offiziell als Lobby am Kongreß registriert³⁹). Ein nicht geringer und ständig wachsender Teil davon hat spezifische Interessen in der Außen- und Sicherheitspolitik: angefangen bei den Vertretern der Rüstungsindustrie über außenpolitische Interessengruppen wie Transafrica oder das Committee of the Present Danger bis hin zu ethnischen Vereinigungen wie das einflußreiche American Jewish Committee. Mehrere Dutzend ausländischer Staaten haben Rechtsanwaltsbüros, in denen oft ehemalige Mitglieder der amerikanischen Regierung sitzen, die mit der Vertretung der Interessen dieser Länder beauftragt sind⁴⁰). Daneben existiert eine Vielzahl von Stiftungen und privaten Instituten, die bestimmte politische Ziele verfolgen. Sie alle versuchen, über den Kongreß Einfluß auf die Außenpolitik zu gewinnen. Sie geben den Abgeordneten und Senatoren Informationen, auf die diese nicht verzichten wollen oder oft auch nicht können. Darin liegt die Hauptstärke dieser Gruppen.

3. Nicht ohne uns:

Das Parlament und der Präsident

Die Auflösung der inneren Machtstruktur des Kongresses zugunsten der einzelnen Parlamentarier hat seine kollektive Machtposition gegenüber der Exekutive nicht geschwächt. Vielmehr hat er in den siebziger Jahren eine

³⁸) Vgl. R. E. Cohen/R. Nurnberger, *Congressional Leadership. Seeking a New Role*, in: D. M. Abshire/R. D. Nurnberger, a. a. O. (Anm. 34), S. 116—195.

³⁹) R. J. Hrebenor/R. K. Scott, *Interest Group Politics in America*, Englewood Cliffs 1982, S. 129.

⁴⁰) Einen Einblick in dieses Geschäft vermittelt: R. D. Howe/S. H. Trott, *The Power Peddlers. How Lobbyists Mold America's Foreign Policy*, Garden City 1977.

Reihe von Maßnahmen ergriffen, die den Handlungsspielraum des Präsidenten erheblich einengen können.

Ausgelöst durch die Erfahrungen des Vietnam-Krieges, verabschiedete der Kongreß im Herbst 1973 ein Gesetz, das ihm ein stärkeres Mitspracherecht beim Einsatz amerikanischer Streitkräfte geben sollte. Der sogenannte War Powers Act enthält zwei Kernbestimmungen. Die erste verpflichtet den Präsidenten, sowohl den Sprecher des Repräsentantenhauses (Speaker) als auch den Präsidenten des Senats pro tempore binnen vierundzwanzig Stunden über die Entsendung von Truppen in einen Konflikt zu informieren, wenn möglich zu konsultieren. Wenn der Kongreß, basierend auf dieser Information, den Einsatz der Streitkräfte nicht innerhalb von sechzig Tagen ausdrücklich in irgendeiner Form billigt, muß der Präsident bei Ablauf der Frist alle Truppen zurückbeordern. Sollten die Rückzugsbedingungen es erforderlich machen, kann der Termin mit Zustimmung des Kongresses um dreißig Tage verlängert werden.

Der erste Teil des Kriegsvollmachtengesetzes, die Informationspflicht, ist seit seiner Verabschiedung schon mehrere Male zur Anwendung gekommen. In all diesen Fällen war die militärische Aktion noch vor Ablauf der Informationsfrist beendet⁴¹⁾. Als im Herbst 1983, im Zusammenhang mit der Stationierung von US-Truppen im Libanon, der eigentliche kritische Teil — die Terminierung des Einsatzes — zum ersten Mal zur Anwendung kommen sollte, weigerte sich die Reagan-Administration, den War Powers Act anzuerkennen. Der Kongreß willigte letztlich in einen Kompromiß ein, der dem Präsidenten es erlaubt, die „Marines“ für weitere 18 Monate im Libanon zu belassen, ohne seine grundsätzliche Rechtsposition in der Kriegsvollmachtfrage aufzugeben⁴²⁾.

Um die Ausgaben des Bundes besser kontrollieren zu können, hat das Parlament ebenfalls Mitte der siebziger Jahre eine Reform des Budgetgesetzgebungsverfahrens durchgeführt.

Bis zu diesem Zeitpunkt wurden die Haushalte der Ministerien einzeln bearbeitet und

verabschiedet. In einem ersten Schritt prüften die zuständigen Fachausschüsse die Budgetanforderungen und legten sie mit ihren Empfehlungen und Änderungen dem Plenum vor, das dann seine Zustimmung geben sollte, daß die Ausgaben innerhalb dieses Rahmens für den vorgesehenen Zweck getätigt werden können. In diesem ersten Schritt werden die sachpolitischen Entscheidungen getroffen, z. B. für welche Waffenprogramme Mittel zur Verfügung stehen sollten, welche Länder von der Auslandshilfe profitieren können. Die Verabschiedung des Ermächtigungsgesetzes (Authorization) bedeutet jedoch nicht, daß die Gelder bewilligt sind. In einer zweiten Runde setzen sich deshalb die Bewilligungsausschüsse mit den Forderungen auseinander und bestimmen, wieviel Geld von dem zugestandenen Etat tatsächlich im nächsten Haushaltsjahr ausgegeben werden darf.

Das Manko des zweiphasigen Budgetverfahrens war, daß dabei Einzelhaushalte verabschiedet wurden ohne den Bezugsrahmen eines Gesamtbudgets und ohne Referenz zu den erwarteten staatlichen Einnahmen. Dieser Kontrollverlust ist vor allem in Zeiten hoher Defizite empfindlich zu spüren. Mit der Budgetreform von 1974 wurde eine dritte Stufe eingeführt. Der Kongreß verabschiedet vor der parlamentarischen Behandlung der einzelnen Haushaltsentwürfe eine Resolution, in welcher er ein vorläufiges Höchstlimit für die Gesamtausgaben festlegt. Diese Grenzen werden im Herbst mit einer zweiten Resolution bindend festgeschrieben. Die Ausschüsse müssen nunmehr innerhalb dieses Rahmens operieren. Die Entschließungen werden in den Budgetausschüssen vorbereitet, die sich bei dieser Arbeit vom Haushaltsamt des Kongresses (CBO) unterstützen lassen. Damit hat das Parlament nunmehr auch ein Pendant zum mächtigen Office of Management and Budget im Präsidialamt, das es in die Lage versetzt, den Haushalt der Administration gründlicher als bisher zu überprüfen⁴³⁾.

Eine dritte Entwicklung, die den Machtzuwachs des Parlamentes in den siebziger Jahren kennzeichnete, ist die Verabschiedung von Gesetzen, die dem Kongreß ein Veto-Recht gegenüber der Politik der Administration einräumten. Im 1976 reformierten Rüstungsexportkontrollgesetz zum Beispiel behält sich der Kongreß das Recht vor, Waffen-

⁴¹⁾ Vgl. P. Weilemann, Weltmacht in der Krise. Isolationistische Impulse in der amerikanischen Außenpolitik der siebziger Jahre, Stuttgart 1982, S. 68 ff.

⁴²⁾ Congressional Quarterly, 41 (24. September 1983), S. 1963—1965. (Congress Crafts „War Powers“ Compromise).

⁴³⁾ J. L. Sundquist, The Decline and Resurgence of Congress, Washington (D. C.) 1981, S. 199 ff.

verkäufe ins Ausland von einer bestimmten Summe an verbieten zu können — eine Bestimmung, von der Abgeordnete und Senatoren bereits mehrmals Gebrauch machten, ohne aber die dafür erforderlichen Mehrheiten zu gewinnen. Mehr als vierzig Gesetze mit entsprechenden Klauseln wurden seit Anfang der siebziger Jahre verabschiedet⁴⁴). In einem Urteil des Obersten Gerichtshofes vom Frühjahr 1983 wurde diese Praxis jedoch als verfassungswidrig verboten⁴⁵).

Weit wichtiger allerdings als diese neuen Verfahren wird für die Zukunft sein, ob das starke politische Selbstbewußtsein, das das Parlament in den siebziger Jahren unter Beweis gestellt hat, andauert. Zur Zeit deuten die Anzeichen noch darauf hin. Im Frühjahr 1983 machte der Kongreß seine Zustimmung zu neuen strategischen Waffensystemen vom Versprechen des Präsidenten abhängig, bestimmte Rüstungskontrollmaßnahmen zu ergreifen. Ronald Reagan war gezwungen, seine entsprechenden Zusagen in Briefen an die involvierten Parlamentarier festzuhalten, um grünes Licht für die Entwicklung der von ihm favorisierten schweren MX-Interkontinentalrakete zu erhalten⁴⁶).

Der Präsident wird also weiterhin zur Durchsetzung seiner Politik nicht nur mit auswärtigen Mächten, sondern auch im Innern mit Vertretern der Legislative verhandeln müssen. Das Weiße Haus wie auch die Ministerien verfügen seit langem schon über eigene Abteilungen, die nur für die Pflege der Beziehungen zum Kongreß zuständig sind; sowohl im Verteidigungs- als auch im Außenministerium haben die Leiter dieser Büros den Rang eines „Assistant Secretary“. Treffen mit der Kongreßführung und persönliche Gespräche mit Senatoren und Abgeordneten gehören zu den Pflichtaufgaben eines jeden Präsidenten, wenn er eine Politik erfolgreich durchsetzen will.

Seine Verhandlungsposition dabei ist nicht alleine durch die Machtdiffusion innerhalb des Parlaments und den Kontrollverlust der Führung im Kongreß geschwächt, die dazu geführt haben, daß er oft Schwierigkeiten hat, die entscheidenden Ansprechpartner zu gewinnen, die ihm eine Mehrheit verschaffen

können. Mehr Mitglieder des Parlaments denn je sind bereit, die Konfrontation mit der Exekutive zu suchen und ihr, aus unterschiedlichen Motiven, eine Niederlage zuzufügen.

4. Die Vierte Gewalt: Kongreß, Präsident und Öffentliche Meinung

Ein Großteil der Auseinandersetzung zwischen Exekutive und Legislative vollzieht sich heute deshalb über die Medien und die Öffentliche Meinung⁴⁷). Hier hat der Präsident immer noch einen Vorteil. Es hat Senatoren und Abgeordnete gegeben, die mit Hilfe ihrer Ausschubarbeit die Aufmerksamkeit der Nation auf sich zogen und so entscheidend zu einem Stimmungswandel in der Öffentlichkeit beitrugen konnten. Aber die meisten der Abgeordneten — die alle zwei Jahre wiedergewählt werden wollen — und, in geringerem Ausmaße, der Senatoren sind eher den Stimmungsschwankungen in ihren Wahlkreisen oder Heimatstaaten ausgesetzt, als daß sie sie beeinflussen. Die Meinungen dort sind zunehmend Ausdruck der Öffentlichen Meinung im ganzen Land. Nur wenige Kongreßmitglieder verfügen über eine bundesweite Prominenz, welche die Aufmerksamkeit der überregionalen Zeitungen und Rundfunkanstalten auf sich zieht. Der Präsident dagegen spricht mit der Autorität des Chefs der Exekutive. Seine Pressekonferenzen sowie die von ihm gehaltenen Reden können die Medien nicht ignorieren. Sie verbreiten seine Äußerungen sofort über das ganze Land. Dem Bericht allerdings folgt unmittelbar die Kommentierung durch die Medien, die manche bereits als die Vierte Macht bezeichnen. Erfolg und Mißerfolg der Politik des Präsidenten hängen deshalb in zunehmendem Maße davon ab, wie er sie in die Vorbereitung und Durchführung seiner Entscheidungen miteinbezieht. Das vertrauliche Gespräch mit Kommentatoren, die Hintergrundinformation für den Reporter und die Pflege guter Beziehungen zur Presse sind deshalb heute genauso wichtig wie das Geben und Nehmen in der Auseinandersetzung mit dem Kongreß und das Überbrücken bürokratischer Interessengegensätze⁴⁸).

⁴⁴) G. Schweigler, a. a. O. (Anm. 33), S. 321.

⁴⁵) R. E. Cohen, Without the Veto, in: National Journal, 15 (2. Juli 1983), S. 1379—1381; der „War Powers Act“ ist, obwohl auch er in diese Kategorie fällt, aufgrund des Kriegserklärungsrechtes des Kongresses von der Entscheidung nicht betroffen.

⁴⁶) Washington Post vom 11. Mai 1983, Reagan Reassures Congress, Is Rewarded with MX Vote.

⁴⁷) Vgl. R. J. Art, America's Foreign Policy: In Historical Perspective, in: R. C. Macridis (Ed.), Foreign Policy in World Politics, Englewood Cliffs 1976, S. 382; zur Rolle der öffentlichen Meinung generell siehe: B. C. Cohen, The Public's Impact on Foreign Policy, Boston 1973.

⁴⁸) Vgl. M. B. Grossmann/M. J. Kunar, Portraying the President. The White House and the News Media, Baltimore — London 1981.

III. Ziemlich holprig, aber es läuft

Für den außenstehenden Beobachter bietet die amerikanische Außenpolitik oft ein verwirrendes Bild, das nur vor dem Hintergrund der drei dominierenden Konfliktstrukturen im Entscheidungssystem verständlich wird. Der Präsident ist der wichtigste Entscheidungsträger, der das letzte Sagen hat, doch ist er nicht immer die beherrschende Figur im gesamten Prozeß. Innerhalb der Exekutive steht ihm ein gewaltiger bürokratischer Apparat zur Verfügung, der ihn beraten und bei der Durchsetzung seiner Politik unterstützen soll. Die Ministerien und Behörden jedoch haben ihre eigenen Interessen und entwickeln oft politische Vorstellungen, die mit den Plänen des Präsidenten nicht harmonieren. Sie versuchen deshalb, so viel wie möglich von ihrer eigenen Politik durchzusetzen. Zwar kann jeder Präsident bei seinem Amtsantritt Leute seiner Wahl in höheren Schaltstellen der Bürokratie plazieren, um so seinen Einfluß geltend zu machen. Doch zeitigt der damit einhergehende massive Personalaustausch bei jedem Regierungswechsel nicht immer den erhofften Erfolg.

Die an der Formulierung der Außenpolitik beteiligten Ministerien und Behörden sowie die Führungsspitzen stehen selbst untereinander in einem manchmal scharfen Konkurrenzverhältnis. Bedingt durch die Gegebenheiten der amerikanischen Außenpolitik in der Nachkriegszeit hat das Außenministerium in dieser Auseinandersetzung an Terrain verloren, vor allem gegenüber dem Verteidigungsministerium. Die Rolle des Koordinators der unterschiedlichen außenpolitischen Perspektiven fällt deshalb immer deutlicher dem Nationalen Sicherheitsberater zu, der damit automatisch in eine Vorrangstellung rückt.

Die Fähigkeit des Präsidenten und seiner Mitarbeiter, die konkurrierenden außen- und sicherheitspolitischen Instanzen innerhalb der Exekutive auf eine Linie zu bringen und die korrekte Umsetzung präsidientlicher Direktiven durch die Bürokratie zu gewährleisten, ist allerdings noch keine Garantie für

die erfolgreiche Durchsetzung seiner Politik. Er ist gleichermaßen auf die Kooperation des Parlamentes angewiesen, mit dem er sich außenpolitische Kompetenzen teilt und dessen Unterstützung er bei der Realisierung seiner Programme braucht. Die politische Rolle, die der Kongreß in der Außenpolitik spielt, ist Schwankungen unterworfen. Seit Anfang der siebziger Jahre ist er ein schwieriger Geschäftspartner. Das hängt zum einen mit dem wiedererstarkten kollektiven Selbstbewußtsein zusammen: Die Parlamentarier sind eher bereit als in den Jahren zuvor, ihre Rechte bei der Gestaltung der Außenpolitik geltend zu machen und den Handlungsspielraum des Präsidenten einzuengen. Zum anderen sind durch Auflösung der traditionellen Führungsstruktur innerhalb des Kongresses Macht und Einfluß der einzelnen Senatoren und Abgeordneten erheblich gestärkt worden. Sie sind deshalb auch eher willens und in der Lage, die Pläne des Weißen Hauses zu durchkreuzen. Gleichzeitig hat der Präsident mehr Schwierigkeiten, den richtigen Ansprechpartner im Kongreß zu finden, der ihm zu den erforderlichen Mehrheiten verhilft.

Der amerikanische Präsident ist diesen gegenläufigen und selbst widerstreitenden Kräften nicht hilflos ausgeliefert. Die jüngste Geschichte hat zwar gelehrt, daß er nicht über längere Zeit hin in der Lage ist, die dem System innewohnenden Schwierigkeiten dadurch zu lösen, daß er die zu beteiligenden Instanzen zu umgehen und auszuspielen sucht. Doch kann er viel dazu beitragen, die scharfen Kanten der Konfliktstrukturen abzuschleifen. Der Zwang, mit so vielen Entscheidungsträgern verhandeln zu müssen, garantiert außerdem eine hohe Beteiligungschance aller interessierten politischen Kräfte, wodurch die innenpolitische Basis der Außenpolitik solider werden kann. Dieses Zusammenspiel produziert zwar nicht selten unerwartete und irritierende Ausschläge in der amerikanischen Außenpolitik. Vom Ausbruch des Kalten Krieges bis heute zeigt der Gesamtkurs jedoch eine erstaunliche Kontinuität.

Das außen- und sicherheitspolitische Entscheidungssystem der Sowjetunion

I. Die KPdSU als Kern des außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungssystems

Das außen- und sicherheitspolitische Entscheidungssystem¹⁾ ist in der Sowjetunion als Bestandteil eines politischen Systems anzusehen, das auf der Einparteiherrschaft beruht. Es ist Ausdruck der einheitlichen auswärtigen Gewalt des Sowjetstaates, der ebenso wie bei allen anderen Staaten in erster Linie die Aufgabe zufällt, die Interessen des eigenen Staates gegenüber anderen Mächten und die Gestaltung seiner auswärtigen Beziehungen neben seiner Sicherheit zu gewährleisten.

Der Sowjetstaat weist trotz seines föderativen Aufbaus eine zentralistische Organisationsstruktur auf, die durch das Prinzip der Gewaltkonzentration verstärkt wird. Er kann jedoch, ebenso wie die parlamentarische Demokratie, die auf dem Prinzip der Gewaltenteilung beruht, auf die Beteiligung mehrerer Organe an der Ausübung der Auswärtigen Gewalt nicht verzichten. Der wesentliche Unterschied ist im monistischen Charakter des Entscheidungssystems und in der dominierenden Stellung der KPdSU, die zentralistisch aufgebaut ist, bei der Ausübung der Auswärtigen Gewalt zu sehen.

Aufgrund der besonderen Form der Einparteiherrschaft in der Sowjetunion, bei der die totalitären Wesenszüge überwiegen, ist die KPdSU eindeutig als der Hauptträger der Auswärtigen Gewalt anzusehen. Der Grad der Beteiligung der einzelnen Parteiorgane an der Ausübung der Auswärtigen Gewalt ist unterschiedlich, wenn es sich um die außen- und sicherheitspolitische Seite der Regierungs- und Organisationsgewalt handelt, insbesondere bei der Planung, der vertrags-schließenden Gewalt, der Repräsentation nach außen, der auswärtigen Verwaltung und

¹⁾ Vgl. B. Meissner, Auswärtige Gewalt und Auswärtiger Dienst, in: D. Geyer/B. Meissner (Hrsg.), Sowjetunion. Völkerrechtstheorie und Vertragspolitik (Osteuropa-Handbuch), Köln-Wien 1976, S. 1 bis 26; ders., Die Auswärtige Gewalt unter der neuen Verfassung der UdSSR, in: Jahrbuch für Ostrecht, Bd. XIX, 2. Hb., 1978, S. 9—29.

der Kontrolle im außen- und sicherheitspolitischen Bereich. In jedem Fall spielt sich der außen- und sicherheitspolitische Entscheidungsprozeß in der Sowjetunion in einem institutionellen Rahmen ab, in welchem dem Parteiapparat im Verhältnis zum Staatsapparat im engeren Sinn eine Schlüsselstellung zufällt. Unter Chruschtschow ist der maßgebende Anteil der KPdSU an der Gestaltung der Außenpolitik besonders hervorgehoben worden. Unter Breshnew hat sich die Betonung der „führenden und lenkenden Rolle der Partei“ auf außenpolitischem Gebiet noch verstärkt. Diese Akzentverschiebungen hängen mit den Veränderungen zusammen, denen die Einparteiherrschaft seit den Anfängen des Sowjetstaats unterworfen gewesen ist. Der außenpolitische Entscheidungsprozeß hat dabei einen unterschiedlichen Verlauf genommen, je nachdem, welchen Charakter die Einparteiherrschaft aufwies und ob in der autokratischen Führungsspitze das monokratische oder oligarchische Element überwog.

Mit Andropow ist eine Persönlichkeit Nachfolger Breshnews geworden, der seit Jahren mit Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik aufgrund der von ihm früher bekleideten Funktionen befaßt gewesen ist²⁾. Der Reihe nach hat er die Ämter eines Generalsekretärs der KPdSU, des Vorsitzenden des Verteidigungsrates der UdSSR und des Vorsitzenden des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR und damit die Stellung eines Staatsoberhauptes (glawa gossudarstwa) übernommen. Er hat inzwischen durch einige personelle Veränderungen seine begrenzte Machtbasis festigen können. Er verfügt jedoch über keine größere Hausmacht und ist aufgrund seiner schwachen Gesundheit in noch stärkerem Maße als Breshnew an die „kollektive Führung“ gebunden. Der oligarchische Charakter der Kreml-Führung hat sich weiter

²⁾ Vgl. E. Schneider, Jurij Wladimirowitsch Andropow, in: Osteuropa, 33 (1983), S. 194ff.

verfestigt. Die Bedeutung des Politbüros als zentrales Entscheidungsgremium und eigentlicher Träger der Souveränität im Staate wird dadurch hervorgehoben, daß über seine Sitzungen, die in der Regel einmal in der Woche stattfinden, Mitteilungen in der sowjetischen Presse veröffentlicht werden; dies war früher nicht üblich.

Im folgenden soll auf diejenigen Institutionen näher eingegangen werden, die bei der Aus-

übung der Auswärtigen Gewalt an dem außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß unmittelbar mitwirken. Ausgeklammert wird die Beteiligung dieser Institutionen an der vertragschließenden Gewalt und an der Repräsentation nach außen. Nicht behandelt werden die Institutionen, die für die außenwirtschaftlichen, wissenschaftlich-technischen und kulturellen Beziehungen zuständig sind.

II. Die Institutionen, die dem außenpolitischen Entscheidungssystem angehören

In einem politischen Entscheidungsprozeß lassen sich Phasen der Initiative, der Planung, der Vorbereitung, der Beratung, der Beschlußfassung, der Durchführung der Entscheidung und ihrer Kontrolle unterscheiden³⁾. Die einzelnen Partei- und Staatsorgane, die in der Sowjetunion für den außenpolitischen Bereich zuständig sind, wirken auf den einzelnen Stufen des Entscheidungsprozesses in unterschiedlicher Weise mit. In den zuerst genannten Phasen sind mehr die Staatsorgane, in den späteren Phasen und vor allem bei der eigentlichen Entscheidungsfindung mehr die Parteiorgane beteiligt.

1. Das Außenministerium der UdSSR

Das Fachministerium, das maßgebenden Anteil an der Ausübung der Auswärtigen Gewalt⁴⁾ hat, ist das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der UdSSR. Es gehört dem Ministerrat der UdSSR, der über hundert Mitglieder aufweist, an und ist dem Ministerpräsidenten und dem Präsidium des Ministerrates der UdSSR formell unterstellt. Es verfügt aber, ebenso wie das Verteidigungsministerium und das Komitee für Staatssicherheit der UdSSR (KGB), über ein besonderes enges Verhältnis zur Parteiführung, so daß man von einer tatsächlichen Doppelunterstellung sprechen kann.

Das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der UdSSR weist heute folgende Struktur auf:

1. Der Außenminister, zwei Erste Stellvertretende Außenminister, die Stellvertretenden Außenminister, die Mitglieder des Kollegiums und die Berater des Ministers,

2. das Generalsekretariat,

3. die operativen diplomatischen Abteilungen,

4. die operativen nichtdiplomatischen Abteilungen.

5. die administrativ-wirtschaftlichen Abteilungen.

Der Außenminister, der die allgemeine operative Leitung des Außenministeriums ausübt, ist der unmittelbare Dienstvorgesetzte aller diplomatischen Vertreter und Konsuln der Sowjetunion im Ausland. Seiner Fachaufsicht unterstehen die Außenminister der Unionsrepubliken. Er ist auch der unmittelbare Dienstvorgesetzte der besonderen Bevollmächtigten des Außenministeriums im Inland. Unter seiner Leitung erfolgt die Koordination einzelner Abteilungen des Ministeriums durch seine Stellvertreter.

Der Außenminister hat das Recht, im Rahmen seiner Zuständigkeit ohne besondere Vollmachten Verhandlungen zu führen, Verträge zu unterzeichnen und den Sowjetstaat nach außen zu repräsentieren. Unter Gromyko, den G. M. Kornijenko und V. F. Mal'zew als Erste Stellvertreter vertreten, hat sich die Zahl der gewöhnlichen stellvertretenden Außenminister auf insgesamt neun erhöht. Zu ihnen gehören: B. I. Aristow, L. F. Iljitschow, M. S. Kapiza, W. G. Komplektow, A. G. Kowaljow, N. S. Ryshow, W. F. Stukalin, I. N. Zemskow. Der Nachfolger des verstorbenen N. P. Firjubin, der zugleich Generalsekretär der Warschauer Pakt-Organisation war, muß noch bestimmt werden.

Dem Außenminister steht neben dem Ministerbüro eine Beratergruppe zur Seite. Außer den stellvertretenden Außenministern und dem Generalsekretär, der für die allgemeine Geschäftsführung zuständig ist, gehören eine

³⁾ Vgl. F. Ermacora, Grundriß einer allgemeinen Staatslehre, Berlin 1979, S. 138f.

⁴⁾ Vgl. B. Meissner, a. a. O. (Anm. 1), S. 13ff., S. 26ff.

Reihe von wichtigen Abteilungsleitern dem Kollegium des MID, darunter A. P. Bondarenko als Leiter der Dritten Europäischen Abteilung, an, das normalerweise täglich zu Besprechungen zusammentritt. Es ist für kurzfristige außenpolitische Entscheidungen, soweit sie in die Kompetenz des Außenministeriums fallen, und für die Behandlung von Verwaltungsangelegenheiten der Behörde zuständig. In dieser Eigenschaft hat das Kollegium gegenüber dem Minister aufgrund der 1938 getroffenen Regelung nur eine beratende Funktion. Für die Beratung in besonders wichtigen außenpolitischen Fragen steht dem Minister ein Rat (Sowjet) des MID zur Seite, dem eine Reihe von besonders qualifizierten älteren Diplomaten angehören.

Von dem Apparat des Außenministeriums sind für die ersten Phasen des außenpolitischen Entscheidungsprozesses die operativen diplomatischen Abteilungen von Bedeutung. Sie gliedern sich in territoriale und funktionelle Abteilungen. Die Gesamtzahl der Territorialabteilungen beträgt heute siebzehn. Es sind dies folgende Abteilungen:

1. Erste Europäische Abteilung
2. Zweite Europäische Abteilung
3. Dritte Europäische Abteilung
4. Vierte Europäische Abteilung
5. Fünfte Europäische Abteilung
6. Skandinavische Länder
7. Vereinigte Staaten von Amerika
8. Lateinamerikanische Länder
9. Länder des Nahen Ostens
10. Länder des Mittleren Ostens
11. Südasien-Abteilung
12. Südostasien-Abteilung
13. Erste Fernost-Abteilung
14. Zweite Fernost-Abteilung
15. Erste Afrikanische Abteilung
16. Zweite Afrikanische Abteilung
17. Dritte Afrikanische Abteilung

Die Dritte Europäische Abteilung ist für die Bundesrepublik Deutschland, die DDR und Österreich zuständig.

Von den insgesamt 16 Funktionalabteilungen sind die folgenden vier politischen Abteilungen besonders eng mit den Territorialabteilungen verbunden⁵⁾:

1. Die Verwaltung für die Planung außenpolitischer Vorhaben.

2. Die Verwaltung für allgemeine internationale Probleme.

Die Planungsverwaltung befaßt sich im Rahmen der Zuständigkeit des Außenministeriums mit der außenpolitischen Planung.

Die Verwaltung für allgemeine internationale Probleme behandelt unter anderem die mit der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) verbundenen Probleme.

3. Internationale Organisationen.

4. Internationale Wirtschaftsorganisationen.

Die Abteilung für Internationale Organisationen ist vor allem für politische Fragen der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen sowie Fragen der Rüstungsbegrenzung und Abrüstung zuständig.

Die Abteilung für Internationale Wirtschaftsorganisationen beschäftigt sich mit dem Wirtschafts- und Sozialrat, den Wirtschaftskommissionen und den Sonderorganisationen der UNO, soweit bei den letzteren der wirtschaftliche Aspekt überwiegt. Diese Abteilung befaßt sich auch mit der EG.

Unter den operativen diplomatischen Abteilungen sind ferner die folgenden Funktionalabteilungen zu nennen:

5. Protokollabteilung
6. Presseabteilung
7. Vertrags-Rechts-Abteilung
8. Konsularverwaltung
9. Kulturelle Beziehungen mit dem Ausland
10. Zehnte Abteilung („Desjatj Otdel“)

Von ihnen kommt für den außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß der Vertrags-Rechts-Abteilung eine wichtige Funktion zu.

Zu den sechs operativen nicht-diplomatischen Abteilungen gehört die Kaderverwaltung, die faktisch der ZK-Abteilung für Auslandskader untergeordnet ist.

Die Vertrags-Rechts-Abteilung hat die Materialien für den Abschluß von Verträgen und Abkommen mit ausländischen Staaten zu sammeln, Entwürfe für diese Verträge und Abkommen auszuarbeiten, gutachtliche Äußerungen bei Vertragsverhandlungen abzugeben, die Aufsicht über die Durchführung der abgeschlossenen Verträge durchzuführen und alle Rechtsfragen zu behandeln, die in Verbindung mit den internationalen Beziehungen entstehen können. Insbesondere ist die

⁵⁾ Vgl. V. A. Zorin, Osnovy diplomatičeskoj služby (Grundlagen des diplomatischen Dienstes), Moskau 1977, S. 108.

Vertrags-Rechts-Abteilung für Grenzfragen zuständig.

Zum Bestand des Außenministeriums gehören außer seinem zentralen Apparat auch die Auslandsvertretungen, wobei zwischen dem diplomatischen und konsularischen Dienst zu unterscheiden ist. Die Informationen und Erkenntnisse, die über sie gewonnen werden, können in bestimmten Fällen für die Entscheidungsfindung von Bedeutung sein.

Im besonderen Maße gilt dies für die Berichte der Botschafter in Ländern des sowjetischen Hegemonialbereichs und in den großen westlichen Staaten.

Die Zahl der geschulten Karrierediplomaten hat in der Nachkriegszeit wesentlich zugenommen. Auf der anderen Seite hat die Gruppe früherer Parteifunktionäre unter den sowjetischen Diplomaten, die vor allem in den kommunistischen Ländern und „Staaten sozialistischer Orientierung“ eingesetzt werden, ihre Sonderstellung bewahren können.

Das Amt eines sowjetischen Außenministers ist bisher von Trotzki, Tschitscherin, Litwinow, Molotow, Wyszinskij und nach Stalins Tod erneut durch Molotow und dann durch Schepilow und Gromyko bekleidet worden. Die Abhängigkeit des Außenministeriums von der obersten Parteiführung hat sich unter den Nachfolgern Molotows eine Zeitlang wesentlich vergrößert. Nach dem letzten Außenministerwechsel im Februar 1957 hat Chruschtschow gegenüber dem amerikanischen Journalisten Joseph Alsop erklärt, daß dem jeweiligen sowjetischen Außenminister lediglich die Aufgabe zufalle, die kollektiv getroffenen Entscheidungen des ZK-Präsidiums zu verwirklichen⁶⁾. Von sowjetischer Seite wird betont, daß das Außenministerium „die operative Arbeit auf dem Gebiete der Außenpolitik des Sowjetstaates durchführt, die von der Kommunistischen Partei der UdSSR festgelegt wird⁷⁾. Dies ist einerseits zutreffend, da das Außenministerium nur in den ersten Phasen des außenpolitischen Entscheidungsprozesses in einem stärkeren Maße mitwirkt, beratend tätig ist und zugleich größtenteils die Verantwortung für die Durchführung der meisten außenpolitischen Beschlüsse der Kreml-Führung trägt. Andererseits ist nicht zu übersehen, daß Gromyko als Vollmitglied

des Politbüros aufgrund seines Fachwissens die außenpolitischen Grundentscheidungen des „Führerkollektivs“ wesentlich beeinflussen kann. Erst recht gilt dies, nachdem er zum Ersten Stellvertretenden Ministerpräsidenten der UdSSR ernannt worden ist. Wichtig ist, daß er seit dem Führungswechsel zum „inneren Kreis“ des Politbüros und damit zur eigentlichen Führungsspitze im Kreml gehört.

Das politische Gewicht des Außenministeriums geht auch daraus hervor, daß den auf dem XXVI. Parteikongreß der KPdSU 1981 gewählten großen Führungsgremien (Zentralkomitee, Zentrale Revisionskommission) insgesamt 25 Mitglieder des Auswärtigen Dienstes, darunter 15 Vollmitglieder des Zentralkomitees, angehören. Mit 5 Prozent der ZK-Mitglieder ist sie nach den Partei- und Staatsfunktionären und den Streitkräften immerhin die viertstärkste Gruppe. Ihr könnte in kritischen Situationen, die im Zentralkomitee entschieden werden müssen, wie das zum Beispiel 1957 und 1964 der Fall war, eine bestimmte politische Bedeutung zufallen.

2. Der Vorsitzende und das Präsidium des Ministerrates der UdSSR

Im engeren politischen Bereich kommt im Rahmen des Ministerrates der UdSSR⁸⁾ auch dem Vorsitzenden und dem Präsidium des Ministerrates der UdSSR in einigen Phasen des außenpolitischen Entscheidungsprozesses eine bestimmte Bedeutung zu. Nur sie kommen außer dem Außenministerium für die dem Ministerrat der UdSSR als Ganzes zustehende „allgemeine Leitung auf dem Gebiet der Beziehungen der UdSSR mit ausländischen Staaten und internationalen Organisationen“ gemäß Art. 31 Ziff. 6 der Unionsverfassung und des Art. 15 Ziff. 1 des Gesetzes über den Ministerrat der UdSSR von 1978⁹⁾ in Frage. Die Kompetenz des Ministerrates und damit auch seines Vorsitzenden und seines Präsidiums betrifft neben der „Verteidigung der Staatsinteressen“ vor allem die wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technischen und kulturellen Beziehungen sowie Fragen der Integration im Rahmen des Rates für Gegensei-

⁶⁾ Vgl. New York Herald Tribune vom 20. 2. 1957.

⁷⁾ I. D. Blischtschenko/W. N. Durdenewski, Das Diplomaten- und Konsularrecht, Berlin (Ost) 1966, S. 103.

⁸⁾ Vgl. den Kommentar des Verfassers zum Ministerrat der UdSSR in dem im Druck befindlichen Bd. 2 des Handbuchs der Sowjetverfassung, redigiert von M. Fincke, Berlin 1983.

⁹⁾ Wortlaut: Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR (Anzeiger des Obersten Sowjets der UdSSR) — abgekürzt VVS —, 1978, Nr. 28, Art. 463; deutsche Übersetzung in: E. Tomson, Der Ministerrat der UdSSR, Berlin 1980, S. 251—270.

tige Wirtschaftshilfe. Darauf wird im Art. 15 Ziff. 1, 2 des Ministerratsgesetzes ausführlich eingegangen. Weitere Befugnisse erstrecken sich auf die „Vertretung der UdSSR in ausländischen Staaten und auch in internationalen Organisationen“ (Art. 15 Ziff. 3) und die Beteiligung an der Ausübung der vertragschließenden Gewalt (Art. 15 Ziff. 4, 5).

Das Präsidium des Ministerrates der UdSSR, das sich als besondere Institution in der Nachkriegszeit herausgebildet hatte, ist erstmals im Art. 132 der Verfassung und anschließend im Art. 12 des Ministerratsgesetzes als „ständiges Organ des Ministerrates der UdSSR“ erwähnt worden. Es ist „zur Entscheidung von Fragen, die mit der Leitung der Volkswirtschaft zusammenhängen, sowie anderen Fragen der Leitung“ zuständig. Ihm gehören neben dem Vorsitzenden des Ministerrates seine Ersten Stellvertreter und eine Reihe gewöhnlicher Stellvertreter an. Insgesamt weist das Ministerrats-Präsidium heute 14 Mitglieder auf. Bisher stellte es seiner Zusammensetzung nach ein reines Wirtschaftskabinetts dar. Mit der Ernennung von Außenminister Gromyko zum dritten Ersten Stellvertreter von Ministerpräsident Tichonow ist eine Änderung eingetreten. Damit wird die Koordination von außenpolitischen Entscheidungen, an denen das Präsidium des Ministerrates mitwirkt, die bisher meist durch den Ministerpräsidenten allein ausgeübt wurde, verbessert. Gleichzeitig wird der Einfluß und die Kontrolle des Außenministers hinsichtlich der Vorbereitung oder Beschlußfassung von außenwirtschaftlichen Entscheidungen verstärkt. Die wichtigen wirtschaftspolitischen Entscheidungen, die auch den außenwirtschaftlichen Bereich betreffen, werden so wieso meist auf gemeinsamen Sitzungen des Politbüros und des Präsidiums des Ministerrates getroffen. Im Art. 2 des Ministerratsgesetzes wird ausdrücklich festgestellt, daß der Ministerrat seine Tätigkeit im Rahmen seiner Kompetenz im Einklang mit den Entscheidungen der Kommunistischen Partei ausübt, d. h., daß die Grundentscheidungen, die von den obersten Parteiorganen und damit vor allem vom Politbüro getroffen werden, für ihn und sein Präsidium rechtlich und nicht nur faktisch verbindlich sind. Dies gilt im gleichen Maße für alle Ministerien und Staatskomitees, die dem Ministerrat der UdSSR angehören, und damit auch für das Außenministerium.

Dem Vorsitzenden des Ministerrates der UdSSR, der in der Verfassung nur kurz er-

wähnt wird, ist im Ministerratsgesetz ein umfangreicher Artikel gewidmet (Art. 29). In ihm wird hervorgehoben, daß der Ministerpräsident der UdSSR den Sowjetstaat in den internationalen Beziehungen vertritt. Er ist berechtigt, ohne besondere Vollmachten Verhandlungen zu führen, Regierungsabkommen abzuschließen und den Staat nach außen zu repräsentieren.

Da der Ministerpräsident der UdSSR zugleich Vollmitglied des Politbüros ist, kann er bei der Entscheidungsfindung im „Führerkollektiv“ das Gewicht des Regierungsapparates und damit der Staats- und Wirtschaftsverwaltung geltend machen. Bei der Vorbereitung der Entscheidungen kann er sich teils auf den Apparat der Geschäftsführung des Ministerrates der UdSSR, auf bestimmte ständige Kommissionen des MR-Präsidiums und sein als Kanzlei bezeichnetes persönliches Sekretariat stützen.

3. Das Präsidium und die Auswärtigen Ausschüsse des Obersten Sowjets der UdSSR

Der Anteil des Präsidiums des Obersten Sowjets (OS) der UdSSR, des kollegialen Staatsoberhauptes der Sowjetunion, an der Ausübung der Auswärtigen Gewalt betrifft vor allem die Ratifizierung und Kündigung politischer und anderer wichtiger Staatsverträge¹⁰⁾. Verfassungsrechtlich dürfen sie auch nur mit seiner Vollmacht abgeschlossen werden. Dem Vorsitzenden des OS-Präsidiums und in seiner Abwesenheit seinem Ersten Stellvertreter oder einem der fünfzehn gewöhnlichen Stellvertreter fallen vor allem Repräsentationspflichten zu. Als Inhaber einer eigenständigen Institution kann der Vorsitzende nur als Vollmitglied des Politbüros Einfluß auf die Entscheidungsfindung nehmen, wobei auch ihm eine Kanzlei und damit ein persönliches Sekretariat zur Seite steht.

Zu dem weiteren Apparat des OS-Präsidiums gehören faktisch die ständigen Ausschüsse der beiden Kammern des Obersten Sowjets der UdSSR, der selbst in machtpolitischer Hinsicht nur eine geringe Bedeutung hat. Zu ihnen gehören auch die beiden Kommissio-

¹⁰⁾ Vgl. die ausführliche Analyse des Verfassers aufgrund des Gesetzes „über das Verfahren des Abschlusses, der Erfüllung und der Kündigung internationaler Verträge der UdSSR“ vom 6. 7. 1978 a. a. O. (Anm. 1), S. 20 ff. Wortlaut des Gesetzes: VVS SSSR 1978, Nr. 28, Art. 439; deutsche Übersetzung: Jahrbuch für Ostrecht, Bd. XIX, Hb. 2, 1978, S. 253 bis 261.

nen für Auswärtige Angelegenheiten, denen nur bei der Prüfung von Vertragsvorlagen und im Ratifizierungsverfahren eine begrenzte Bedeutung zukommt. Wenn das Amt des Vorsitzenden des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR vom Generalsekretär der KPdSU wahrgenommen wird, wie es unter Breshnew erst seit 1977 üblich geworden ist und von Andropow seit 1983 fortgesetzt wird, so bedeutet dies eine weitere Minderung der Stellung des OS-Präsidiums im außenpolitischen Entscheidungsprozeß. Die Verfügung über das OS-Präsidium und die mit ihm verbundenen Ständigen Ausschüsse ermöglicht es dafür dem Generalsekretär, eine unmittelbare Kontrolle über die Tätigkeit des Staatsapparats und damit auch über die am außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß beteiligten Teile des Ministerrats der UdSSR auszuüben.

Die Kontrolle der Partei über die Aktivitäten des OS-Präsidiums wird auch dadurch gewährleistet, daß die ZK-Sekretäre K. U. Tschernenko und B. N. Ponomarjow den Vorsitz der Auswärtigen Kommissionen des Unionsrates und des Nationalitätenrates, d. h. der beiden Kammern des Obersten Sowjets der UdSSR, innehaben. Vorläufig ist es nur der Erste Stellvertretende Vorsitzende des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR, W. W. Kusnezow, der als Politbüro-Kandidat einen gewissen Einfluß bei außenpolitischen Entscheidungen geltend machen kann, wobei er sich auf seine Erfahrungen als langjähriger einziger Erster Stellvertretender Außenminister stützen kann.

4. Das ZK-Sekretariat und der ZK-Apparat

Eine zentrale Bedeutung im außenpolitischen Entscheidungssystem kommt dem ZK-Sekretariat¹¹⁾ und dem ihm unterstellten Verwaltungsapparat des Zentralkomitees zu.

Das ZK-Sekretariat, das heute wieder zehn Mitglieder umfaßt, bereitet die endgültige Fassung der außenpolitischen Vorlagen zur Entscheidung durch das Politbüro vor und bildet damit in der Vorbereitungsphase das letzte Glied. Es ist aber auch an den Ersten Phasen des außenpolitischen Entscheidungsprozesses beteiligt und übt vor allem in beratender Funktion einen starken Einfluß aus.

¹¹⁾ Vgl. G. Jósza, Die Herrschaftsfunktion des Parteiapparates der KPdSU, in: B. Meissner/G. Brunner/R. Löwenthal (Hrsg.), Einparteiensystem und bürokratische Herrschaft in der Sowjetunion, Köln 1978, S. 171 ff.

Bei der Kontrolle der Durchführung der vom Politbüro gefaßten außenpolitischen Beschlüsse kommt ihm eine entscheidende Rolle zu.

Im Verlauf der Entwicklung hat sich in immer stärkerem Maße ergeben, daß der Generalsekretär, der an der Spitze des ZK-Sekretariats steht, unter den Bedingungen der „kollektiven Führung“ vor allem für die Außenpolitik zuständig ist. Das war unter Chruschtschow und Breshnew so und ist im verstärkten Maße heute bei Andropow der Fall, der sich aufgrund seines persönlichen Werdegangs im außenpolitischen Bereich besser als seine Vorgänger auskennt.

Infolge dieses Schwerpunktes in der Tätigkeit des Generalsekretärs kommt seinen Mitarbeitern in seinem ebenfalls als Kanzlei bezeichneten persönlichen Sekretariat, die für den außenpolitischen Bereich zuständig sind, eine einflußreiche Position zu. Unter Breshnew waren es A. N. Aleksandrow-Agentow und A. I. Blatow, die früher leitende Funktionen in der „Dritten Abteilung“ des Außenministeriums bekleidet hatten und daher als „Germanisten“ bezeichnet wurden, die als „Assistenten“ des Generalsekretärs tätig waren. Außerdem gehörte K. W. Russakow zeitweilig als Assistent dem persönlichen Sekretariat an. Aleksandrow, der einer der besten sowjetischen Deutschlandspezialisten ist, hat seine bisherige Funktion unter Andropow beibehalten. Andropow hat in W. Scharapow einen China-Experten als neuen Assistenten herangezogen.

Neben dem Generalsekretär üben die für den Auslandsapparat des Zentralkomitees zuständigen ZK-Sekretäre auf die Gestaltung der auswärtigen Beziehungen der KPdSU und zugleich des Sowjetstaates einen wesentlichen Einfluß aus¹²⁾.

Bestimmte Bereiche der auswärtigen Verwaltung der Sowjetunion sind dem Auslandsapparat der KPdSU vorbehalten. Seinen Kern bilden die internationalen Abteilungen des Zentralkomitees. Die „Abteilung für die Verbindung zu den Kommunistischen und Arbeiterparteien der sozialistischen Länder“, die vom ZK-Sekretär K. W. Russakow geleitet wird, ist für die herrschenden kommunistischen Parteien und damit für den sowjetischen Hegemonialbereich zuständig. Die „Internationale Abteilung“, die der ZK-Sekretär

¹²⁾ Vgl. E. Teague, The Foreign Departments of the Central Committee of the CPSU, Supplement to the Radio Liberty Research Bulletin, October 27, 1980.

B.N. Ponomarjow, der zugleich Politbüro-Kandidat ist, leitet, befaßt sich mit den außenpolitischen Problemen außerhalb des kommunistischen Herrschaftsbereichs und vor allem mit den nicht an der Macht befindlichen Kommunistischen Parteien. In außenpolitischer Hinsicht sind noch die ZK-Abteilungen für Auslandskader (S. W. Tschersonenko) und Internationale Information (L. M. Samjatin) von Bedeutung.

Nach der Auflösung der Komintern 1943 ist die Abteilung für internationale Verbindungen (OMS), welche für die Kontakte zu den einzelnen Sektionen der „kommunistischen Weltpartei“ zuständig war, reorganisiert worden. Sie unterstand zunächst Scharanow und nach dessen Tod 1948 Susslow als den zuständigen ZK-Sekretären. Ihre Leitung wurde bald nach dem Tode Stalins Ponomarjow übertragen, der vorher schon Erster Stellvertreter war. Erst 1957, d. h. nach der Volksreferendum in Ungarn, ist die Aufteilung in die beiden oben erwähnten Abteilungen erfolgt. Während die „Internationale Abteilung“ unter der Leitung Ponomarjows verblieb, wurde die Leitung der „Abteilung für die Verbindung zu den kommunistischen und Arbeiterparteien der sozialistischen Länder“ Andropow übertragen.

Als Andropow 1967 als Nachfolger Schelepin die Leitung des Komitees für Staatssicherheit (KGB) übernahm, wurde zunächst kein neuer Abteilungsleiter bestimmt. Diese Funktion wurde von Russakow ausgeübt, der 1965 nach seiner Tätigkeit als Botschafter in der Mongolei zum Ersten Stellvertretenden Abteilungsleiter ernannt worden war. Erst im März 1968 erfolgte seine erste Berufung zum Leiter der „Verbindungsabteilung“, die gleichzeitig dem ZK-Sekretär K. F. Katuschew, einem Protegé Breshnews, unterstellt wurde. Nach seiner zeitweiligen Tätigkeit als Assistent Breshnews wurde Russakow im März 1977 erneut die Leitung der „Verbindungsabteilung“ übertragen. Im Mai 1977 wurde er an Stelle Katuschews, der mit der Ernennung zum gewöhnlichen Stellvertretenden Ministerpräsidenten der UdSSR einen Machtverlust hinnehmen mußte, zum ZK-Sekretär ernannt. Unter ihm wurde O. B. Rachmanin, der 1966, d. h. bereits unter Andropow, als China-Experte einer der stellvertretenden Abteilungsleiter geworden war, zu seinem Ersten Stellvertreter befördert. Diese Funktion übt er noch heute aus.

Einer der Stellvertreter Andropows war O. A. Tschukanow, der offenbar zusammen mit

G. A. Kisseljow und M. N. Smirnowskij noch heute zu den gewöhnlichen stellvertretenden Abteilungsleitern gehört. Einer der weiteren Mitarbeiter Andropows war auch der heutige sowjetische Botschafter in der Volksrepublik China, I. Schtscherbakow.

Auch die „Internationale Abteilung“ ist in Sektoren gegliedert, die über zahlreiche verantwortliche Mitarbeiter und Referenten verfügen. Außerdem gibt es Konsultanten-Gruppen. Mit ihrem großen Mitarbeiterstab befaßt sich die „Internationale Abteilung“ mit sämtlichen Ländern außerhalb des kommunistischen Bereichs unter besonderer Berücksichtigung der jeweiligen Kommunistischen Parteien und ihnen nahestehenden politischen Kräften und insbesondere der „nationalen Befreiungsbewegung“ in der „Dritten Welt“. Zu den nächsten Mitarbeitern Ponomarjows gehört W. W. Sagladin, der 1967 zunächst sein Stellvertreter und dann 1977 sein erster Stellvertreter wurde. Sagladin, von dem es heißt, daß er Breshnew nahe gestanden hat, hat sich vor allem auf Westeuropa spezialisiert.

Zuständig für die DKP und die Bundesrepublik Deutschland ist als Sektorchef D. N. Motschalin. Unter den verantwortlichen Mitarbeitern befaßten sich bisher W. D. Jesnow mit der Bundesrepublik Deutschland und L. N. Grigorjew mit West-Berlin.

Die einzelnen Sektorenleiter der beiden operativen internationalen Abteilungen sind gegenüber den Abteilungen des Außenministeriums und ihren Untergliederungen im Vorteil, weil sie nicht nur die entsprechenden Informationen vom Ministerium anfordern können, sondern darüber hinaus über besondere Informationsquellen, teils über die ausländischen Kommunistischen Parteien, teils über den Nachrichtendienst des KGB, verfügen. Sie sind in der Lage, Weisungen im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu erteilen und nur solche Vorlagen über die beiden ZK-Sekretäre weiterzuleiten, die ihre Billigung gefunden haben. Außerdem fällt ihnen vor allem die Kontrolle über die Durchführung der von der Parteiführung gefaßten Beschlüsse zu.

Mit Recht ist von früheren Mitarbeitern von auslandswissenschaftlichen Forschungseinrichtungen der Sowjetunion, die sich jetzt im Exil befinden, darauf hingewiesen worden, daß der Einfluß dieser Institute im Rahmen des außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesses im Westen sehr überschätzt wird und daß der Beratung durch Fachleute nur eine sehr geringe Bedeutung

zukommt¹³⁾. In einzelnen Fällen wird es anders aussehen, wenn die in Frage kommenden Wissenschaftler oder Journalisten über besondere persönliche Beziehungen zu führenden Parteifunktionären verfügen oder von der Internationalen Abteilung des Zentralko-

mitees als offizielle Konsultanten herausgezogen werden.

Mit der Behandlung außenpolitischer Probleme im ZK-Sekretariat und im ZK-Apparat setzt die eigentliche Entscheidungsfindung ein, die in der Hauptsache im Politbüro erfolgt.

III. Die Institutionen, die dem sicherheitspolitischen Entscheidungssystem angehören

Der sicherheitspolitische Entscheidungsprozeß ist in der Sowjetunion mit dem außenpolitischen besonders eng verbunden, da die sowjetische Seite von einem ausgesprochenen politischen und nicht nur militärischen Sicherheitsbegriff ausgeht.

Die Institutionen, die dem außenpolitischen Entscheidungssystem angehören, wirken in der einen oder anderen Form auch am sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß mit, soweit er nicht die Wehrpolitik im engeren Sinn betrifft. Zusätzlich treten die Institutionen hinzu, die für den militärischen Bereich zuständig sind.

1. Das Außenministerium der UdSSR

Bei Verhandlungen über den Abschluß von politischen Verträgen, die militärische Verpflichtungen beinhalten, sowie Rüstungsbeschränkungs- und Abrüstungsmaßnahmen ist das Außenministerium der UdSSR¹⁴⁾ federführend. Die Grundlagen für entsprechende Vereinbarungen bilden jedoch in erster Linie die Vorschläge des Verteidigungsministeriums der UdSSR nach ihrer Billigung auf höchster Ebene.

Das Außenministerium stellt den Leiter der Verhandlungsdelegation, der neben Diplomaten entsprechende Militärspezialisten angehören. Zuständig für Ost-West-Verhandlungen auf politischem und militärischem Gebiet sind im Außenministerium die Verwaltung für allgemeine politische Fragen und die Abteilung für Internationale Organisation, die

sich mit europäischer Sicherheit, MBFR und Fragen der Rüstungsbeschränkung und Abrüstung befassen. An der Formulierung der Abkommen wirkt die Vertrags- und Rechtsabteilung mit.

2. Das Verteidigungsministerium der UdSSR

Das Verteidigungsministerium der UdSSR¹⁵⁾ ist nur an den ersten Phasen des sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesses beteiligt. Die Spitzen des sowjetischen Oberkommandos treten aber auch auf einer höheren Stufe in Erscheinung. Außerdem gehört Verteidigungsminister D. F. Ustinow als Vollmitglied dem Politbüro an und ist daher in der Lage, unmittelbar an den sicherheitspolitischen Entscheidungen im „Führerkollektiv“ mitzuwirken. Obgleich er kein Berufsmilitär ist, wird er bestrebt sein, die Auffassung des Verteidigungsministeriums entschieden zu vertreten. Als ein alter bewährter Rüstungsspezialist wird er auch die Interessen der Rüstungsindustrie berücksichtigen und damit das volle Gewicht des „militärisch-industriellen Komplexes“ geltend machen.

Maßgebend für die militärische Seite des sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesses ist der Generalstab der sowjetischen Streitkräfte, der in der Leitung des Verteidigungsministeriums durch Marschall N. F. Ogarkow als Erstem Stellvertreter Ustinows vertreten wird. Für Bündnisfragen ist in erster Linie Marschall W. G. Kulikow als Oberbefehlshaber der Vereinten Streitkräfte des Warschauer Paktes und Erster Stellvertretender Verteidigungsminister zuständig. Die Wehrverwaltung untersteht Marschall S. L. Soko-

¹³⁾ Vgl. N. Beloff, *Escape from boredom: a defectors story*, in: *Atlantic Monthly*, (1980) 11, S. 3f., I. S. Glagolev, *The Soviet Decision-Making Process in Arms-Control Negotiations*, in: *Orbis* 21, (1978) 4, S. 769f. Im gleichen Sinne hat sich auch M. Voslensky geäußert.

¹⁴⁾ Vgl. Committee on Foreign Affairs, *Soviet Diplomacy and Negotiating Behavior: Emerging New Context for U. S. Diplomacy*, in: *Special Studies Series on Foreign Affairs Issues, Vol. I* (1979), Washington D. C.

¹⁵⁾ Vgl. J. Erickson, *Soviet Military Power*, in: *Strategic Review*, Spring 1973, Special Supplement, S. 7ff.; ders., *Soviet-Warsaw Pact Force Levels*, USSSI Report 2, Washington D. C. 1976, S. 22ff.; N. Normesek/W. Rieper (Hrsg.), *Das Verteidigungsministerium der UdSSR* (Sowjetunion intern), 1975, mit Ergänzungen.

low, dem dritten Ersten Stellvertretenden Verteidigungsminister. Dem Verteidigungsminister stehen weitere gewöhnliche Stellvertreter zur Seite. Bei ihnen handelt es sich größtenteils um die Oberbefehlshaber der einzelnen Teilstreitkräfte. Dem engeren Oberkommando gehört auch Armeegeneral A. A. Jepischew als Leiter der Politischen Hauptverwaltung der sowjetischen Armee und Kriegsmarine an. Im Kollegium des Verteidigungsministeriums sind außerdem die Leiter der wichtigsten anderen Haupt- oder Zentralverwaltungen vertreten.

Erste Stellvertreter Ogarkows sind Marschall S. F. Achromejew, Armeegeneral A. I. Gribkow, Stabchef der Warschauer Paktstreitkräfte, und Armeegeneral W. I. Warennikow. Von seinen weiteren fünf gewöhnlichen Stellvertretern ist Armeegeneral P. I. Iwaschutin der Leiter der Hauptverwaltung für Erkundung (GRU), die der militärischen Spionage dient. Vom Standpunkt des sicherheitspolitischen Entscheidungssystems sind im Generalstab außerdem die Hauptverwaltung für Militärhilfe im Ausland (10. Abteilung), die Verwaltung für Auswärtige Verbindungen (UWS) und die Verwaltung für Militärwissenschaft von Bedeutung.

Die Vertretung der Streitkräfte in den großen Führungsgremien der KPdSU (ZK, ZRK) ist 1976 bis 1981 von 34 und 39 angewachsen¹⁶⁾. Diese bildete weiterhin nach den Partei- und Staatsfunktionären im engeren Sinn die drittstärkste Gruppe. Vollmitglieder des Zentralkomitees waren 1981 außer Ustinow 19 (6,9 Prozent) weitere Angehörige der Streitkräfte. Ihr Verhalten hat 1957 zur Rettung und 1964 zur Niederlage Chruschtschows im Zentralkomitee beigetragen.

3. Das Komitee für Staatssicherheit (KGB)

Der KGB¹⁷⁾ ist in zweierlei Hinsicht am außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß beteiligt. Erstens liefert er über seinen Nachrichtendienst wichtige zusätzli-

¹⁶⁾ Vgl. B. Meissner, Parteiführung, Parteiorganisation und soziale Struktur der KPdSU, in: Osteuropa, Sonderheft „Der XXVI. Parteitag und seine Ergebnisse“, 31 (1981), S. 752 ff.

¹⁷⁾ Vgl. S. Wolin/R. M. Slusser, *The Soviet Secret Police*, New York 1957; J. Baron, *KGB. Arbeit und Organisation des sowjetischen Geheimdienstes in Ost und West*, Bern-München 1974. Zu den Veränderungen in der Polizeiführung im Übergang von Breschnew zu Andropow vgl. B. Meissner, *Der Führungswechsel im Kreml*, in: Osteuropa, 33 (1983), S. 169 ff.

che Informationen. Der Nachrichtendienst untersteht der Hauptverwaltung, die aus der Auslandsabteilung (INO) der früheren Jahre hervorgegangen ist. Diese gliedert sich in zahlreiche Länderabteilungen und weitere Sonderdienste. Zweitens trägt der KGB durch Desinformation und andere geheimdienstliche Aktivitäten zur Beeinflussung der Gegenseite bei und entfaltet zugleich eine rege Abwehrtätigkeit, die sich im politischen und militärischen Bereich abspielt.

Andropow hat seit Mai 1967 als Nachfolger Schelepins zehn Jahre den KGB geleitet, wobei sein persönliches Interesse im besonderen Maße dem außen- und sicherheitspolitischen Bereich galt. Nach seiner Rückkehr als ZK-Sekretär in die Parteiführung im Mai 1982 ist zunächst W. W. Fjodortschuk sein Nachfolger als KGB-Chef geworden. Nach der Berufung Andropows zum Generalsekretär übernahm Fjodortschuk bereits im Dezember 1982 die Leitung des Innenministeriums (MWD). Sein Nachfolger in der Leitung des KGB wurde einer seiner beiden bisherigen Ersten Stellvertreter, Armeegeneral W. M. Tschebrikow, während dessen Kollege, Armeegeneral G. K. Zinew, der Befehlshaber der Grenzschutztruppen, weiter als Erster Stellvertreter verblieb. Zu den drei gewöhnlichen Stellvertretern gehörten bisher W. J. Leshepekow, W. P. Piroshkow und der Generaloberst N. P. Jermochonow. Leshepekow ist vor kurzem Stellvertretender Innenminister geworden. Der KGB ist in den Führungsgremien der KPdSU schwach vertreten. Nur Tschebrikow und Zinew sind Vollmitglieder des Zentralkomitees.

4. Der Vorsitzende und das Präsidium des Ministerrates der UdSSR

Das Verteidigungsministerium und das Komitee für Staatssicherheit der UdSSR gehören, ebenso wie das Außenministerium, zum Bestand des Ministerrates der UdSSR¹⁸⁾. Dieser ist aufgrund des Art. 131 Ziff. 4, 5 der Verfassung der UdSSR sowie des Art. 14 Ziff. 1, 2 des Ministerratsgesetzes der UdSSR für „Maßnahmen der Gewährleistung der Staatssicherheit“ und die „allgemeine Leitung des Aufbaus der Streitkräfte der UdSSR“ zuständig. Zu diesem Zweck trifft er gemäß Art. 14 Ziff. 3, 4 „Maßnahmen zur Gewährleistung der Verteidigungsfähigkeit des Landes“ und für die not-

¹⁸⁾ Vgl. G. P. van den Berg, *The Council of Ministers of the Soviet Union*, in: *Review of Socialist Law*, Vol. 6 (1980), S. 297 ff.

wendige „Ausrüstung der bewaffneten Streitkräfte der UdSSR“.

Trotz ihrer engen Verbindung mit der Parteiführung sind das Verteidigungsministerium und der KGB aufgrund der Kompetenz des Ministerrates dem Ministerpräsidenten der UdSSR unterstellt, über den die von ihnen erarbeiteten Vorlagen weitergeleitet werden. Unter den Stellvertretern Tichonows ist L. W. Smirnow, der auch von Kissinger in seinen Memoiren in Verbindung mit seinen Verhandlungen in Moskau erwähnt wird, für Rüstungsfragen zuständig. Er ist Vorsitzender der ständigen Kommission des MR-Präsidiums für militärische Industrie (Voenno-Prmyslennaja Komissija).

5. Das Präsidium und die Auswärtigen Ausschüsse des Obersten Sowjets der UdSSR

Die Kompetenz des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR¹⁹⁾ hinsichtlich der politischen Verträge erstreckt sich auch auf Abkommen, die sicherheitspolitische Materien betreffen. Da es bei den beiden Kammern des Obersten Sowjets der UdSSR bisher ständige Kommissionen für die Verteidigung nicht gibt, befassen sich hauptsächlich die Auswärtigen Ausschüsse mit den sicherheitspolitischen Abkommen.

Dem Präsidium kommt jedoch aus anderen Gründen im sicherheitspolitischen Entscheidungssystem eine wesentliche Bedeutung zu. Erstens „bildet“ es aufgrund des Art. 121 Ziff. 14 der Unionsverfassung „den Verteidigungsrat der UdSSR und bestätigt dessen Zusammensetzung, ernennt das Oberkommando der Streitkräfte der UdSSR und löst es ab“. Zweitens „verhängt“ es „im Interesse der Verteidigung der UdSSR das Kriegsrecht über einzelne Gegenden oder über das ganze Land“ (Art. 121 Ziff. 15) und „verkündet die allgemeine oder teilweise Mobilmachung“ (Art. 121 Ziff. 16). Schließlich „erklärt“ das OS-Präsidium „in der Zeit zwischen den Tagungen des Obersten Sowjets der UdSSR im Falle eines bewaffneten Überfalls auf die UdSSR oder im Falle der Notwendigkeit der Erfüllung internationaler vertraglicher Verpflichtungen zu gemeinsamer Verteidigung gegen eine Aggression den Kriegszustand“ (Art. 121 Ziff. 17). Mit dieser Bestimmung, die dem OS-Präsi-

dium die Stellung eines „Notparlaments“ zuweist, ist die Erklärung des „äußeren Kriegszustandes“ (sostojanie vojny) im Unterschied zur Verhängung des „inneren Kriegszustandes“ (voennoe položenie) gemeint. Im ersten Fall handelt es sich um eine materielle und nicht um eine formelle Kriegserklärung. Dieser Unterschied kann bei Beistandsverpflichtungen, welche eine formelle Kriegserklärung voraussetzen, wie zum Beispiel im Bündnisvertrag der Sowjetunion mit Nord-Korea, von Bedeutung sein. Im zweiten Fall darf jetzt nach der Verfassung das Kriegsrechtsregime, das einer totalen Notstandsregelung gleichkommt, nur im Interesse der Landesverteidigung verhängt werden. Für die Erklärung des Ausnahmezustandes zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und der inneren Staatssicherheit ist nunmehr der Ministerrat zuständig. Tatsächlich liegt die Entscheidung über den Kriegseintritt, die Kriegserklärung und den Friedensschluß aufgrund der Richtlinienegewalt der Partei beim Politbüro.

6. Das ZK-Sekretariat und seine militärische Abteilung

Beim sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß ist das ZK-Sekretariat²⁰⁾ im Unterschied zum außenpolitischen Entscheidungsprozeß bereits sehr früh an der Formulierung der entsprechenden Vorschläge beteiligt. Das liegt daran, daß die Politische Hauptverwaltung der sowjetischen Armee und Kriegsmarine, die von Armeegeneral A. A. Jepischew geleitet wird, zugleich die Militärabteilung des Zentralkomitees der KPdSU bildet. Sie steht an der Spitze der Hierarchie der Polit-Offiziere, die früher politische Kommissare genannt wurden. Ihr untersteht zugleich die Partei- und Komsomolorganisation innerhalb der Streitkräfte. Von den acht Stellvertretern Jepischews sind sechs für die einzelnen Teilstreitkräfte, einer für die Warschauer Pakt-Organisation und einer für die Agitprop-Arbeit zuständig. An der Vorbereitung der bewaffneten Interventionen der Sowjetunion in

¹⁹⁾ Vgl. H.-Chr. Reichel, Das Präsidium des Obersten Sowjets der UdSSR, Baden-Baden o. J., S. 62ff.; Kommentare von Reichel und Bracht im Handbuch der Sowjetverfassung, a. a. O. (Anm. 8).

²⁰⁾ Vgl. A. Pravdin, Inside the CPSU Central Committee, in: Survey, Vol. 20 (1974) 4, S. 94ff.; Th. J. Colton, Commissars, Commanders and Civilian Authority. The Structure of Soviet Military Politics, Cambridge (Mass.)-London 1979f.; M. J. Deane, Political Control of the Soviet Army Forces, New York 1977. Aus sowjetischer Sicht: Ju. P. Petrov, Partijnoe stroitel'stvo v Sovetskoj Armii i Flote (Der Parteaufbau in der sowjetischen Armee und Flotte) 1918—1961, Moskau 1964; A. A. Epišev (Red.), Partija i Armija (Die Partei und die Armee), Moskau 1980.

der Tschechoslowakei 1968 und Afghanistan 1979 nahm Jepischew an der Seite des früheren Oberbefehlshabers der sowjetischen Landstreitkräfte, I. G. Pawlowskij, auffallenden Anteil. Er dürfte auch in andersgearteten Fällen am sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß wesentlichen Anteil gehabt haben.

Die ZK-Abteilung für administrative Organe, die von I. S. Sawinkin geleitet wird, ist lediglich für personelle und organisatorische Fragen der Parteiarbeit im Verteidigungsbereich neben entsprechenden Aufgaben in anderen Bereichen der Staatsverwaltung zuständig. Am sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß ist sie nicht beteiligt.

Soweit Rüstungsfragen behandelt werden, kommt den ZK-Abteilungen für Schwer- und Verteidigungsindustrie, den ZK-Sekretären, die sie leiten (W. I. Dolgich, N. I. Ryschkow), und vor allem dem für die gesamte Industrie zuständigen ZK-Sekretär (G. W. Romanow, vorher A. P. Kirilenko) eine erhebliche Bedeutung zu. Nach dem Sturz Chruschtschows war Ustinow zunächst als ZK-Sekretär für die Rüstungsindustrie zuständig.

Der Schwerpunkt der Beratertätigkeit der leitenden Funktionäre der Auslandsabteilungen und der Assistenten des Generalsekretärs in seinem persönlichen Sekretariat liegt mehr auf dem außen- als sicherheitspolitischem Gebiet.

Auf die besondere Rolle der Allgemeinen Abteilung des Zentralkomitees sowohl im außen- als auch im sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß wird später noch einzugehen sein.

7. Der Verteidigungsrat der UdSSR

Die Endstation vor der endgültigen Entscheidung wichtiger sicherheitspolitischer Fragen im Politbüro bildet der Verteidigungsrat der UdSSR²¹⁾. Ihm kommt im sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß wegen seiner personellen Besetzung und dem in ihm vertretenen militärischen Sachverstand ein größeres Gewicht als dem ZK-Sekretariat zu. Dem Verteidigungsrat der UdSSR gehören

nämlich einerseits die wichtigsten Politbüromitglieder, andererseits die Spitze des Verteidigungsministeriums der UdSSR und somit des sowjetischen Oberkommandos in Friedenszeiten an. Aus der letzten Beratung mit der militärischen Führung unter Breshnew im Kreml am 27. Oktober 1982²²⁾, die der Öffentlichkeit kundgetan wurde, und aus einem früheren Anlaß konnte auf die personelle Zusammensetzung des Kernbestandes des Verteidigungsrates der UdSSR geschlossen werden. Von der obersten Partei- und Staatsführung gehörten ihm außer Breshnew Tscherenkeno, Ustinow, Andropow (damals als KGB-Chef), Ministerpräsident Tichonow, Außenminister Gromyko, d. h. insgesamt sechs Politbüromitglieder, und der bereits erwähnte Stellvertretende Ministerpräsident L. W. Smirnow an. Das sowjetische Oberkommando war in ihm neben Ustinow als Verteidigungsminister mit den Marschällen Ogarkow, Kulikow, Sokolow und dem Armeegeneral Jepischew vertreten.

Das Bestehen eines Verteidigungsrates der UdSSR, der in gewisser Weise dem Nationalen Sicherheitsrat der Vereinigten Staaten entspricht, ist im April 1976 kurz vor der Beförderung Breshnews zum Marschall offiziell bekannt geworden²³⁾.

Den Ausgangspunkt für die Entwicklung des Verteidigungsrates bilden zwei militärische Institutionen, deren Aufgaben größtenteils von ihm übernommen worden sind.

Im Jahre 1938 ist ein Oberster Militärrat, genauer Haupt-Militärrat (Glavnyj Voennyj Sovet) zuerst beim Volkskommissariat für Verteidigung und dann beim Volkskommissariat für Kriegsmarine geschaffen worden. Sie traten an die Stelle des 1934 aufgehobenen umfangreichen Militärrates des Verteidigungskommissariats. Von den Politbüromitgliedern gehörte im ersten Fall außer dem Verteidigungskommissar Marschall Woroschilow als Vorsitzender Stalin, im zweiten Fall Shdanow neben den führenden Militärs dem neuen Rat an²⁴⁾. Ein Teil der Militärs, wie der Marschall Blücher, sind noch durch die letzte Welle der Großen Säuberung erfaßt worden, der bereits Marschall Tuchatschewskij und weitere bekannte sowjetische Heerführer zum Opfer gefallen waren. Die personellen Veränderungen führten zu einer Beteiligung von weiteren Po-

²²⁾ Vgl. Krasnaja Zvezda vom 7. 4. 1976.

²³⁾ Vgl. Krasnaja Zvezda vom 28. 10. 1983.

²⁴⁾ Vgl. das Stichwort „Glavnyj Voennyj Sovet“, in: Sovetskaja Voennaja Enciklopedija (Sowjetische Militärenzyklopädie), Bd. 2, Moskau 1976, S. 566f.

litbüromitgliedern wie Berija, L. M. Kaganowitsch, Chruschtschow und auch Shdanow am Obersten Militärrat des Verteidigungskommissariats²⁵). Die Obersten Militärräte befaßten sich nach sowjetischen Angaben mit den wichtigsten Fragen des Aufbaus der Armee und der Kriegsmarine und mit Schlußfolgerungen aus den Erfahrungen aus den kriegerischen Zusammenstößen mit Japan und dem Winterkrieg 1939/40 mit Finnland.

Daneben bestand das 1937 nach Auflösung des Rats für Arbeit und Verteidigung (STO) errichtete Verteidigungskomitee beim Rat der Volkskommissare der UdSSR (KO)²⁶). Seine Aufgabe war, alle Verteidigungsmaßnahmen des Landes zu koordinieren und das Programm der KPdSU zur Festigung der Verteidigungsfähigkeit und der Erhöhung des militärischen Potentials des Landes in die Praxis umzusetzen.

Mit der Bildung des Staatskomitees für Verteidigung (GKO) beim Beginn des deutsch-sowjetischen Krieges im Juni 1941 gingen die Befugnisse des Verteidigungskomitees auf die neue Institution über.

Die beiden Obersten Militärräte wurden gleichzeitig nach Errichtung des Hauptquartiers des Oberkommandos (Stavka), das Stalin als dem Obersten Befehlshaber der sowjetischen Streitkräfte unterstand, aufgelöst. Das Staatskomitee für Verteidigung stellte mit Stalin an der Spitze ein Kriegskabinett mit umfassenden Vollmachten dar. Seiner Zusammensetzung nach bildete das GKO, das während des Krieges einigen personellen Veränderungen unterworfen war²⁷), einen Aktionsausschuß des damaligen Politbüros dar. Nach Beendigung des Krieges wurde das GKO im September 1945 aufgelöst. Aus den sowjetischen Quellen geht nicht eindeutig hervor, ob damit eine Wiederherstellung des Komitees für Verteidigung beim Rat der Volkskommissare, der 1946 in Ministerrat umbenannt wurde, verbunden war. Fest steht dagegen, daß die Obersten Militärräte 1950 bei der Aufteilung des „Ministeriums für Streitkräfte“ in ein Kriegs- und Kriegsmarineministerium wiederhergestellt worden sind. Nach dem Tode

Stalins 1953 führte die erneute Vereinigung der beiden Ministerien zu einem einheitlichen „Verteidigungsministerium“ auch zu einer Zusammenfassung der beiden Militärräte zu einem einzigen Militärrat beim Ministerium. Unter Chruschtschow ist der Oberste Militärrat reorganisiert und dabei umbenannt worden (Vyssij Voennyj Sovet, genaue Übersetzung: Höchster Militärrat). Er setzte sich aus den wichtigsten Politbüromitgliedern und Militärbefehlshabern zusammen²⁸). Die Mitglieder des sowjetischen Oberkommandos waren automatisch seine Mitglieder. Der Vorsitz wurde von Chruschtschow wahrgenommen, der daraus die Stellung eines Obersten Befehlshabers der sowjetischen Streitkräfte ableitete. Der Oberste Militärrat unterstand unmittelbar dem ZK-Präsidium. In Abwesenheit Chruschtschows soll er unter Vorsitz von Koslow oder Mikojan getagt haben. Bei der Ausschaltung Marschall Shukows im Oktober 1957, der als Verteidigungsminister Kandidat des Politbüros war, ist ihm vorgeworfen worden, eine Auflösung des Obersten Militärrates gefordert zu haben²⁹). Diese Absicht Shukows ist im Zusammenhang mit seinen Bestrebungen zu sehen, den Streitkräften eine autonomere Stellung gegenüber der Partei zu verschaffen³⁰).

In den sechziger Jahren ist von einigen sowjetischen Autoren der Oberste Militärrat wieder mit seinem alten russischen Namen (Glavnyj Voennyj Sovet) bezeichnet worden³¹). Andererseits gab es Hinweise auf ein „Verteidigungskomitee“ (Komitet Oborony)³²). Es ist möglich, daß damit wieder zwei

²⁵) Vgl. O. Penkowsky, Geheime Aufzeichnungen, München 1966, S. 169, S. 231.

²⁶) Vgl. Ju. P. Petrov, a.a.O. (Anm. 20), S. 462. Der Äußerung Petrovs ist zu entnehmen, daß auch Politbüro-Kandidaten dem damaligen Obersten Militärrat angehört haben.

²⁷) Vgl. B. Meissner, Rußland unter Chruschtschow, München 1960, S. 63ff.

³¹) So erwähnt zum Beispiel Ju. P. Petrov in der überarbeiteten Ausgabe seines Buches über Politorgane die Forderung des „Glavnyj Voennyj Sovet“ vom April 1962, die Führung der Komsomolorganisationen in den Streitkräften zu verbessern. Vgl. Ju. P. Petrov, Stroitel'stvo politorganov, partijnych i komsomolskich organizacij Armii i Flota (Der Aufbau der Politorgane, der Partei- und Komsomolorganisationen in der Armee und Flotte (1918—1968), Moskau 1968, S. 507. Auch in einem von Generaloberst A. S. Želtov redigiertem Buch wird der „Glavnyj Voennyj Sovet“ als ein „Organ der kollektiven Führung“ besonders hervorgehoben. Vgl. A. S. Želtov (Red.), V. I. Lenin i sovetskije Vooruzhennye Sily, Moskau 1967¹, S. 148.

³²) Vgl. Gallagher-Spielmann, a.a.O. (Anm. 20), S. 18, Anm. 2.

²⁵) Vgl. B. Meissner, Rußland im Umbruch. Der Wandel in der Herrschaftsordnung und sozialen Struktur der Sowjetunion, Frankfurt a. M. 1951, S. 39. Teilweise ist auch die Bezeichnung Verchovnyj für den Militärrat gebraucht worden.

²⁶) Vgl. das Stichwort „Komitet Oborony pri SNK SSSR“ (Verteidigungskomitee beim RdVK UdSSR), in: Sovetskaja Voennaja Enciklopedija, Bd. 4, Moskau 1977, S. 266.

²⁷) Vgl. B. Meissner, a.a.O. (Anm. 43), S. 41.

unterschiedliche Institutionen, wie sie früher bestanden hatten, gemeint gewesen sind. In jedem Fall entspricht der Verteidigungsrat der UdSSR (Sovet Oborony SSSR), wie er etwa um 1973 gebildet wurde, dem Obersten Militärat der „Chruschtschow-Ära“. Als Vorsitzender des Verteidigungsrates ist Breshnew im Herbst 1977 sogar offiziell als „Oberster Befehlshaber“ tituiert worden³³⁾.

Im Mai 1983 ist Andropow erstmals als Vorsitzender des Verteidigungsrates der UdSSR

erwähnt worden. Dies deutet darauf hin, daß diese Schlüsselstellung grundsätzlich dem Generalsekretär der KPdSU vorbehalten ist.

Der Verteidigungsrat der UdSSR soll über einen eigenen Apparat verfügen, dessen Aufbau bisher nicht bekannt geworden ist. Seine Beschlüsse dürften in bestimmten Fällen ein solches Gewicht haben, daß sie die endgültigen sicherheitspolitischen Entscheidungen, die das Politbüro zu treffen hat, vorwegnehmen.

IV. Das Politbüro als außen- und sicherheitspolitisches Entscheidungszentrum

Die Vorschläge für bestimmte außen- und sicherheitspolitische Maßnahmen und Vereinbarungen mögen von unterschiedlichen Staats- oder Parteiorganen gemacht werden, wobei die Initiative von oben überwiegt; die letzte Entscheidung wird in jedem wichtigen Fall in der Regel beim Politbüro liegen. Die Möglichkeit des Generalsekretärs, gestützt auf das ZK-Sekretariat, das Politbüro beim außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß zu umgehen, ist, solange die „kollektive Führung“ funktioniert, nicht gegeben. Das ist selbst in der Zeit nicht der Fall gewesen, als Breshnew bereits eine dominierende Stellung im Politbüro innehatte.

Kissinger weist zum Beispiel in seinen Erinnerungen darauf hin, daß Breshnew bei den amerikanisch-sowjetischen Verhandlungen über den SALT-I-Vertrag auf die Zustimmung des Politbüros angewiesen war. Er schreibt: „Als ich Leonid Breshnew kennenlernte, war er die führende sowjetische Persönlichkeit. Er hatte jedoch offensichtlich nicht die uneingeschränkte Macht in den Händen, und der körperliche Verfall hatte bereits begonnen. Während des Gipfeltreffens bemühte er sich immer wieder darum, den Premierminister Kosygin und den sowjetischen Präsidenten Podgorny an den Gesprächen mit Nixon zu beteiligen. Sogar bei der ersten Begegnung mit mir hatte ich den Eindruck, daß er mir die gemeinsamen Auffassungen eines Kollektivs vortrug, dem er wiederum einen Bericht schuldig war ... Offenbar hatte Breshnew die Vollmacht, den Auffassungen des Kollektivs

gewisse Nuancen zu geben, durfte aber den Kurs nicht nach Gutdünken radikal ändern — wie dies die autoritative und unabhängige Stellung eines amerikanischen Präsidenten zuläßt. Doch zugleich hinterließ Breshnew den Eindruck, daß das Politbüro ihm folgen würde, wenn er sich von der Notwendigkeit einer Kursänderung überzeugt hätte.“³⁴⁾

Bei der Entscheidung des Politbüros gilt das Konsensprinzip; nur strittige Fragen werden nach Mitteilung Chruschtschows durch Abstimmung mit „einfacher Stimmenmehrheit“ entschieden³⁵⁾. Stimmberechtigt sind nur die Mitglieder des Politbüros; die Kandidaten des Politbüros, deren Zahl heute acht beträgt, können aber in beratender Funktion die Entscheidung beeinflussen. Das gilt sicher auch für die ZK-Sekretäre und andere Spitzenfunktionäre, die diesen Status nicht besitzen, wenn sie zu den Sitzungen des Politbüros herangezogen werden.

Das Politbüro ist keine monolithische Einheit. Es ist in gewisser Weise eine Koalition der in ihm vertretenen Apparate. Je größer ihre Zahl ist, um so schwieriger erweist sich der Ausgleich der auseinandergehenden Interessen. Andererseits wird auf diese Weise eine stärkere Einbindung der einzelnen Herrschaftsinstitutionen, die für das politische System der Sowjetunion charakteristisch sind, erreicht. Der Umstand, daß weder die Streitkräfte durch einen Berufsmilitär noch der KGB als Institution im heutigen Politbüro

³⁴⁾ H. A. Kissinger, Memoiren 1968—1973, München 1979, S. 1205.

³⁵⁾ Vgl. das Gespräch Chruschtschows mit dem Chefredakteur der New York Times, Turner Catledge, vom 10. Mai 1967, in: Pravda vom 14. 5. 1957.

³³⁾ Vgl. den Artikel von Generaloberst G. Srechin, in: Voennyj vestnik (Militärnachrichten), (1977) 10, S. 7ff.

vertreten sind, darf eher als ein Zeichen der Schwäche als der Stärke der gegenwärtigen Kreml-Führung gewertet werden.

Die Politbüromitglieder, die zugleich ZK-Sekretäre sind, haben als Repräsentanten des zentralen Parteiapparats einen bestimmten Vorrang gegenüber den Politbüromitgliedern, die aufgrund ihrer hohen Staatsämter den Staatsapparat im engeren Sinn vertreten. So stehen sich heute Andropow, bei dem das Amt des Generalsekretärs den Schwerpunkt bildet, Tschernenko, Gorbatschow und Romanow auf der einen Seite, Tichonow, seine zwei Ersten Stellvertreter Aljiew und Gromyko und Ustinow auf der anderen Seite gegenüber. Da es das Amt eines Vorsitzenden des Politbüros in der KPdSU nicht gibt, wird der Vorsitz bei den wöchentlichen Sitzungen vom Generalsekretär und bei seiner Verhinderung durch den nächstfolgenden ranghöchsten ZK-Sekretär, aber nicht einem hohen Staatsfunktionär wahrgenommen³⁶⁾. Bei der dritten Gruppe, zu denen diejenigen Politbüromitglieder gehören, welche die großen regionalen oder lokalen Parteiorganisationen vertreten, hat derjenige einen bestimmten Vorteil, der sich wie Grischin in Moskau befindet, im Verhältnis zu Schtscherbikizj und Kunajew, die in Kiew und Alma Ata residieren.

Wichtiger als diese Aufteilung, abgesehen von der Regelung des Vorsitzes, ist vom Standpunkt der Macht die Zugehörigkeit zum „inneren Kreis“ des Politbüros, dem die Funktion eines „ständigen Ausschusses“ zukommt. In formeller Hinsicht ist ein solcher Ausschuß im Parteistatut der KPdSU nicht vorgesehen. Tatsächlich besteht er als ein Fünfergremium seit dem Ausgange der „Stalin-Ära“³⁷⁾. Ihm fällt die Aufgabe zu, die Tagesordnung des Politbüro-Plenums aufzustellen, die Teilnehmer an der Sitzung vorzusehen und eine gewisse Übereinstimmung bei Vorschlägen, die schwierigere Fragen behandeln, im voraus zu erzielen. Als Geschäftsführung des Politbüros fungiert die „Allgemeine Abteilung“ des Zentralkomitees, die auch für die Wahrung der Geheimhaltung zuständig ist³⁸⁾.

Dem ständigen Ausschuß und damit der Führungsspitze im Kreml gehören seit dem Führungswechsel außer Andropow Tschernenko,

Tichonow, Ustinow und Gromyko an. Tschernenko und Tichonow waren im Führungsgremium bereits unter Breshnew vertreten. Tschernenko fiel dabei als Leiter der „Allgemeinen Abteilung“ eine Schlüsselstellung zu. Unter Andropow sind inzwischen eine Reihe von personellen und institutionellen Veränderungen im ZK-Apparat durchgeführt worden. In diesem Zusammenhang ist Tschernenko, der als zweiter ZK-Sekretär den Tätigkeitsbereich des Anfang 1982 verstorbenen Susslow, einschließlich des Auslandsapparats, übernommen hat, die Leitung dieser wichtigen Verbindungsstelle zwischen dem ZK-Sekretariat und dem Politbüro entzogen worden. Nachfolger als Abteilungsleiter wurde sein bisheriger Stellvertreter K. M. Bogoljubow.

Unter Breshnew sind in den letzten Jahren mehrere Kommissionen des Politbüros, die sich mit der Problematik bestimmter Bereiche, denen für die weitere Entwicklung der Sowjetunion eine besondere Bedeutung zukommt, gebildet worden. Offenbar waren sie dazu bestimmt, die Tätigkeit des Politbüros stärker mit dem ZK-Apparat zu verklammern. Unter ihnen kommt nur der „Ideologischen Kommission“, die unter Chruschtschow beim Zentralkomitee bestand, eine gewisse Bedeutung für das außen- und sicherheitspolitische Entscheidungssystem zu. Bisher konnte nicht festgestellt werden, daß es eine solche Kommission auch für die Außen- und Sicherheitspolitik gibt. Es ist daher anzunehmen, daß der „ständige Ausschuß“, der durch das Führungsgremium gebildet wird, auch für die operativen Fragen auf diesem Gebiet zuständig ist.

In einem Interview hat Falin, der ehemalige sowjetische Botschafter in der Bundesrepublik, der anschließend bis zum Führungswechsel der Erste Stellvertreter Samjatins in der ZK-Abteilung für Internationale Information war, zutreffend auf die Unterschiede zwischen dem sowjetischen und amerikanischen Entscheidungssystem hingewiesen. Er sagte: „Our decision-making system differs from the American in that it is more centralized. In international or national security affairs the American Secretaries of State and Defense can make a good many decisions on their own. In our case all foreign policy must be discussed and decided in the Politburo.“³⁹⁾

³⁶⁾ Vgl. die Mitteilung Breshnews in einem Gespräch mit amerikanischen Journalisten, UPI-Meldung vom 15. 6. 1978.

³⁷⁾ Vgl. Chruschtschow erinnert sich, Reinbek bei Hamburg 1971, S. 286f.

³⁸⁾ Vgl. L. Schapiro, The General Department of the CC of CPSU, in: Survey, Vol. 21 (1975) 3, S. 53.

³⁹⁾ H. Brandon, in: Washington Star, July 15, 1979, zit. nach E. Teague, a.a.O. (Anm. 12), S. 3. Auf den hochgradig zentralisierten Charakter des sowjetischen Entscheidungsprozesses weist auch Voslensky hin.

Infolge des hierarchischen Aufbaus der Einpartei herrschaft, die einen autokratisch-totalitären Charakter aufweist, fällt dem Politbüro eine unbeschränkte Machtstellung zu, da es keinerlei Kontrolle von unten unterliegt. Die einzige Institution, die, abgesehen vom Parteitag, eine abweichende Entscheidung vom Politbüro treffen kann, ist das Zentralkomitee der KPdSU, das ihm rechtlich übergeordnet ist. Das ist bisher äußerst selten der Fall gewesen. Als Beispiel ist auf das Juni-Plenum 1957, als sich Chruschtschow der Präsidiumsmehrheit nicht beugte, sowie auf das Januar-Plenum 1953 und das März-Plenum 1962, bei denen die Frage nach der Priorität der Schwer- und Rüstungsindustrie eine wesentliche Rolle spielte, zu verweisen. Wenn das Politbüro einigermaßen einig ist, wird es in der Regel seinen Willen gegenüber dem Zentralkomitee durchsetzen.

In Anbetracht des autokratisch-totalitären Herrschaftssystems der Sowjetunion kommt neben den Bindungen der einzelnen Politbüromitglieder, die sich aus der Vertretung bestimmter Herrschaftsinstitutionen ergeben, dem subjektiven Faktor im außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß in jedem Fall eine maßgebende Rolle zu.

Die Entscheidung der einzelnen Politbüromitglieder wird nämlich, abgesehen von der Rücksicht auf die bestehende Machtkonstellation, wesentlich davon abhängen, welche Auffassungen und Sonderinteressen von ihnen außerdem vertreten werden und welchen Einflüssen sie ausgesetzt sind. Dabei dürfte neben persönlichen Bindungen, zu denen auch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Nationalität gehört, und Generationsunterschieden die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder Schicht eine wesentliche Rolle spielen.

Das Politbüro bildet in soziologischer Hinsicht die Spitze einer politischen Elite, die aus dem „Nomenklatur-System“ hervorgeht und damit eine Repräsentation der herrschenden Hochbürokratie darstellt⁴⁰⁾. Infolgedessen wird ein Politbüromitglied kaum gegen die

⁴⁰⁾ Zur sozialen Struktur der Sowjetgesellschaft und insbesondere zum Verhältnis von Bürokratie und Intelligenz vgl. B. Meissner (Hrsg.), Sowjetgesellschaft im Wandel, Stuttgart 1956; ders., Die besonderen Wesenszüge der sowjetischen Bürokratie und die Wandlungsmöglichkeiten des Einparteiensystems, in: Einparteiensystem und bürokratische Herrschaft in der Sowjetunion, a. a. O. (Anm. 11), S. 65 ff.; vgl. hierzu auch die populär-wissenschaftliche Darstellung von M. S. Voslensky, Nomenklatura. Die herrschende Klasse der Sowjetunion, Wien 1980.

Gesamtinteressen der Hochbürokratie, die mit der Erhaltung der Einpartei herrschaft verbunden sind, verstoßen. Die Hochbürokratie ist jedoch keineswegs als monolithisch anzusehen. Unterschiede ergeben sich nicht nur aus der Zugehörigkeit zur Partei- oder Staatsbürokratie. Sie ergeben sich auch aus der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Berufs- und Bildungsstand und dem dadurch bedingten besonderen Verhältnis zur technischen oder wissenschaftlich-kulturellen Intelligenz, das sich auf die Bewußtseinslage des einzelnen Politbüromitglieds auswirkt. Es gibt Anzeichen dafür, daß nicht nur fortschrittliche Teile der Intelligenz, die keine Herrschaftspositionen bekleiden, sondern auch eine Reihe „aufgeklärter Bürokraten“ für größere Reformanstrengungen eintreten, die zu Veränderungen des bestehenden Einparteiensystems in einem mehr rechtsstaatlichen und pluralistischen Sinn führen könnten. Wenn dieser Meinungsbildungsprozeß innerhalb der Sowjetgesellschaft, die eine zunehmende Differenzierung aufweist, weiter an Kraft zunehmen sollte, wird sich auch das Politbüro auf die Dauer seinem Einfluß nicht ganz entziehen können.

Der Führungswechsel im Kreml nach dem Tode Breshnews ist nicht mit dem längst fälligen umfassenden Generationswechsel verbunden gewesen. Mehrere Gründe sprechen daher dafür, daß die gegenwärtige Kreml-Führung als ein „Übergangsregime“ anzusehen ist⁴¹⁾. Eine wesentliche Verjüngung des Politbüros würde die Umrisse der künftigen Entwicklungsrichtung der Sowjetunion klarer erkennen lassen, als das heute der Fall ist. Die Sowjetpolitik geht trotz der größeren weltpolitischen Verflechtung weiterhin vom „Primat der Innenpolitik“ aus. Die Festlegung einer auf längere Dauer angelegten innenpolitischen Linie würde sich daher entscheidend auf den künftigen Kurs der sowjetischen Außen- und Sicherheitspolitik auswirken.

⁴¹⁾ Faktisch stellte bereits das Ende der „Breshnew-Ära“ ein solches Übergangsregime dar, bei dem die Gefahr besteht, daß in einer solchen Lage Kräften außerhalb des Politbüros, die in machtpolitischer Hinsicht nicht genügend eingebunden sind, die Möglichkeit geboten wird, in stärkerem Maße Einfluß auf den außen- und besonders sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß unter teilweiser Umgehung eines Teils der Kreml-Führung zu nehmen. In diesem Zusammenhang ist die Feststellung von Bialer zutreffend, daß die Sukzessionsfrage mit dem Wechsel im Amt des Generalsekretärs allein noch nicht gelöst ist; vgl. S. Bialer, The Political System, in: R. F. Byrnes (Ed.), Brezhnev. Sources of Soviet Conduct in the 1980s, Bloomington 1983, S. 15 ff.

Helga Haftendorn: Das außen- und sicherheitspolitische Entscheidungssystem der Bundesrepublik Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/83, S. 3—15

Wie wird Außenpolitik gemacht? Wollten wir den Medien — von der Tagesschau über die BILD-Zeitung bis hin zum SPIEGEL — Glauben schenken, so sind es Bundesminister und Außenminister einerseits, Interessenverbände und Lobbyisten andererseits. Sicher, Regierungschef und Minister setzen Orientierungsmarken und fällen Krisenentscheidungen; eine derartige personalisierte Betrachtungsweise übersieht jedoch, daß in den modernen Demokratien ein weitgefächertes Instrumentarium organisatorischer Routine entstanden ist, mit dessen Hilfe 95 % aller außenpolitischen Entscheidungen heute auf der Arbeitsebene der zuständigen Ämter und Ausschüsse ablaufen. Die meisten Vorgänge gelangen gar nicht in die Kabinettsrunde oder auf den Schreibtisch des Regierungschefs. Ein Teil dieser Entscheidungen — man denke nur an die Agrarmarktordnungen der Europäischen Gemeinschaft oder Details von Rüstungskontrollverhandlungen — haben einen solchen speziellen Charakter, daß sie nur von Experten sachverständig getroffen werden können. Wieder andere Entscheidungen werden nicht mehr im nationalen Kontext, sondern in inter- oder supranationalen Organisationen getroffen. Dies hat folgenreiche Auswirkungen auf die parlamentarische Kontrolle außenpolitischer Sachverhalte und Entscheidungen, ebenso wie auf das Ausmaß an Unterstützung, das ihnen von den Bürgern entgegen gebracht wird.

In dem Beitrag wird der Versuch unternommen, sowohl das formale, durch Grundgesetz und Verwaltungsordnung der Bundesrepublik festgelegte außenpolitische Entscheidungssystem als auch das neben diesem entstandene und dieses teilweise überlagernde funktionale und problemorientierte Entscheidungssystem darzustellen.

Peter R. Weilemann: Außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen im Regierungssystem der Vereinigten Staaten

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/83, S. 16—30

Der Beitrag identifiziert die wichtigen außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsinstanzen. Er beschreibt die Zuständigkeiten und die innere Organisation des Systems des Nationalen Sicherheitsrates, des Außenministeriums, des Verteidigungsministeriums und anderer am Entscheidungsprozeß beteiligter Behörden. Er untersucht die Rolle des Amerikanischen Kongresses und analysiert das Verhältnis der beteiligten Institutionen zueinander. Dabei wird versucht, vor allem die Konfliktstrukturen herauszuarbeiten, die im amerikanischen System die Formulierung und Durchsetzung einer kohärenten Außen- und Sicherheitspolitik so schwierig gestalten.

Boris Meissner: Das außen- und sicherheitspolitische Entscheidungssystem der Sowjetunion

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/83, S. 31—45

Das außen- und sicherheitspolitische Entscheidungssystem der Sowjetunion ist durch den besonderen Charakter des sowjetischen Einparteistaates bedingt. Dieser hat dabei einen unterschiedlichen Verlauf genommen, je nachdem, welchen Charakter die Einparteierrschaft aufwies und ob in der autokratischen Führungsspitze das monokratische oder oligarchische Element überwog.

Unter Andropow, der sich im außen- und sicherheitspolitischen Bereich gut auskennt, aber nur über eine schmale Machtbasis verfügt, überwiegt im Politbüro, das als die eigentliche Regierung der Sowjetunion anzusehen ist, eindeutig das oligarchische Element. Es kommt in einem „Führerkollektiv“ zum Ausdruck, das zur Zeit durch die elf Vollmitglieder des Politbüros gebildet wird.

Aufgrund des straffen zentralistischen Aufbaus des gesamten Entscheidungssystems stellt es das mit unbeschränkter Macht ausgestattete Entscheidungszentrum dar, in dem alle wesentlichen außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen getroffen werden.

Auf den einzelnen Stufen des außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesses, der im Politbüro mündet, wirken einzelne Partei- und Staatsorgane, die dem jeweiligen Bereich angehören, in unterschiedlicher Weise mit.

Das Politbüro ist in politisch-soziologischer Hinsicht als das Spitzengremium der herrschenden Hochbürokratie und zugleich als Koalition der in ihm vertretenen Apparate anzusehen. Bei der Entscheidungsfindung spielt daher der subjektive Faktor eine bedeutende Rolle, insbesondere bei der gegenwärtigen Kreml-Führung, welche die Züge eines „Übergangsregimes“ aufweist.