

Die USA und das neue Europa

Czempiel, Ernst-Otto; Kubbig, Bernd W.; Müller, Harald; Wilzewski, Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Czempiel, E.-O., Kubbig, B. W., Müller, H., & Wilzewski, J. (1990). *Die USA und das neue Europa*. (5/1990). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-95716-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report 5/1990



HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG

Ernst-Otto Czempiel
Bernd W. Kubbig
Harald Müller
Jürgen Wilzewski

Die USA und das neue Europa

HSFK-Report 5/1990

BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FÜR FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

Archiv

Frankfurt am Main

HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS-UND KONFLIKT- FORSCHUNG

Ernst-Otto Czempiel
Bernd W. Kubbig
Harald Müller
Jürgen Wilzewski

Die USA und das neue Europa

HSFK-Report 5/1990
Juni 1990

BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

Adresse der Autoren:

Hessische Stiftung
Friedens- und Konfliktforschung
Leimenrode 29
D-6000 Frankfurt/Main 1
Telefon 069 / 550191
Telefax 069 / 558481

ISBN 3-926197-73-0

DM 12,00

Z U S A M M E N F A S S U N G

Vor die Notwendigkeit gestellt, ihre in 45 Jahren entwickelte und praktizierte Weltpolitik, darin vor allem die Europapolitik, angesichts der Auflösung des Warschauer Pakts neu zu definieren, versuchen die USA, an der NATO festzuhalten. Sie soll sich verändern, soll sich stärker politisieren, soll aber nach wie vor als die wichtigste und einzige Organisation der amerikanisch-westeuropäischen Kooperation dienen. Darüber hinaus werden die USA ihre bilateralen Beziehungen zu den bereits bestehenden oder sich entwickelnden Institutionen und Organisationen in Europa vertiefen, insbesondere mit der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Politischen Zusammenarbeit. Diese bilateralen Beziehungen sollen die NATO ergänzen und neu ordnen, aber nicht ersetzen. Die NATO bleibt der Eckstein der amerikanischen Europapolitik.

Ihr eindeutig nachgeordnet ist die KSZE, deren Charakter als Konferenz die Vereinigten Staaten erhalten und stärken wollen, ohne sie dabei in eine permanente internationale Organisation umzuwandeln. Die KSZE wird als Konferenzforum verstanden, das vor allem den osteuropäischen Demokratien dazu dienen soll, sich weiter von der Sowjetunion entfernen zu können, ohne sie zu brüskieren. Die KSZE dient aber auch den beiden Supermächten als Verankerung ihrer Präsenz und ihres Einflusses bei der Regelung gesamteuropäischer Belange.

Die Sowjetunion erscheint in dieser Europapolitik nur noch als Unsicherheitsfaktor, nicht mehr als Gegner. Sie wird aber anders behandelt als die osteuropäischen Demokratien, und zwar a) weil sie sich noch nicht auf dem Demokratisierungswege befindet und b) weil sie nach wie vor die zweite, vor allem nuklear hochgerüstete Supermacht bleibt.

Innerhalb der NATO ist Bonn jetzt der wichtigste Partner, dessen Wünsche es zu berücksichtigen gilt, sollen die amerikanischen Vorstellungen durchgesetzt werden. Washington ist daher bereit, die Rolle der Kernwaffen drastisch zu verringern; die nukleare Artillerie wird verschwinden, und es besteht die Möglichkeit des Übergangs zu einer No-First-Use-Strategie. Auch wird erwogen, auf eine Stationierung der luftgestützten Abstandsraketen TASM auf deutschem Boden zu verzichten - wenn auch einer solchen Stationierung der Vorzug gegeben würde.

Eine Verringerung der amerikanischen Streitkräfte weit über das gegenwärtig diskutierte Maß von 195.000 in Zentraleuropa bis auf eine Zahl unter 100.000 steht im Bereich des Möglichen. Zugleich wird mit der Einführung von technologisch hochentwickeltem Gerät fortgefahren, um die Mobilität und Flexibilität der verbleibenden Verbände zu steigern.

Seit Beginn der Amtszeit von Präsident Bush hat die Kontrolle der konventionellen Rüstung in Europa erstmals Priorität in der "arms control"-Politik einer US-Administration. Vor allem die bei den VKSE-Verhandlungen in Wien zur Debatte stehenden Obergrenzen für nicht-europäische Streitkräfte sind ein Gradmesser für die militärische Präsenz der USA in Europa, an der auch die Bush-Administration weiterhin festhält.

Bei den taktischen Nuklearwaffen (Reichweite bis zu 500 km), die der Mittelstreckenraketenvertrag vom Dezember 1987 nicht berücksichtigt, hat die US-Regierung auf die Einführung eines bodengestützten Nachfolgemodells für die Lance verzichtet; sie plant jedoch ausgleichende Maßnahmen in verschiedenen Bereichen. Das Angebot der Sowjetunion, schon vor dem Abschluß eines VKSE-Abkommens über taktische Nuklearwaffen zu verhandeln, hat die US-Regierung bisher abgelehnt. Sie macht die Aufnahme solcher Gespräche von einem erfolgreichen Abschluß bei den Wiener VKSE-Verhandlungen abhängig.

Die Strategische Verteidigungsinitiative hat für die Bush-Administration einen hohen Stellenwert, auch wenn sie dieses Militärprogramm insgesamt pragmatischer und gelassener angeht als die Regierung Reagan. Allerdings geht man in der Exekutive davon aus, daß das SDI-Budget angesichts der Forderungen aus dem Kongreß beträchtlich gekürzt werden muß. Es ist ebenfalls davon auszugehen, daß die Legislative der Exekutive wie in den Jahren zuvor Auflagen im Hinblick auf das Testen von Raketenabwehrsystemen und -komponenten macht. Am Genfer Verhandlungstisch ist es allerdings nach wie vor das Ziel der Bush-Administration, eine Vereinbarung mit der Sowjetunion zu erreichen, die die Beschränkungen des Raketenabwehrvertrages von 1972 für SDI außer Kraft setzt.

Als vertrauensbildende Maßnahme initiierte die Bush-Administration im Frühjahr letzten Jahres ein Konzept aus den fünfziger Jahren: die Pläne eines "offenen Himmels", die zunächst unbemannte Aufklärungsflüge über das Gebiet der USA und der UdSSR vorsahen. Am Widerstand der Sowjetunion sind bisher alle Versuche gescheitert, die Verifikationsmaßnahmen über den Rahmen hinaus zu erweitern, der bei den VKSE-Verhandlungen in Wien zur Debatte steht.

Ende Mai/Anfang Juni 1990 haben sich der amerikanische und der sowjetische Präsident auf ihrem Gipfeltreffen in Washington, D.C. auf die Rahmenbedingungen für einen START-Vertrag geeinigt und ein Abkommen zur Teilabrüstung ihrer chemischen Waffen (C-Waffen) unterzeichnet. Im Chemiewaffen-Vertrag verpflichten sich beide Seiten dazu, ihre Giftgasbestände bis zum Jahr 2002 auf jeweils 5.000 Tonnen zu reduzieren, was einer Verringerung der gegenwärtig vorhandenen Bestände (USA: ca.

25.000 Tonnen, UdSSR: ca. 40.000- 75.000 Tonnen) um etwa 80 % auf amerikanischer Seite bzw. 88-93 % auf sowjetischer Seite entspricht. Darüber hinaus wollen die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion ihre C-Waffen nach Abschluß eines "globalen" Verbotsabkommens innerhalb von acht Jahren auf einen Restbestand von jeweils 500 Tonnen abrüsten, um sie dann im Verlauf zweier weiterer Jahre gegebenenfalls vollkommen zu eliminieren. Gleichzeitig einigten sich beide Seiten auf einen Produktionsstopp für chemische Waffen, sobald der Vertrag, dem der amerikanische Kongreß noch zustimmen muß, völkerrechtlich Gültigkeit erlangt hat. In dieser Übereinkunft liegt die eigentliche abrüstungspolitische Bedeutung des Washingtoner Gipfels. Der Chemiewaffen-Vertrag trägt nicht nur zur Vertrauensbildung zwischen den Supermächten bei, sondern könnte auch eine große Bedeutung für die multilateralen Verhandlungen über ein weltweites Verbot chemischer Waffen haben. Allerdings ist der Bestand von 5.000 Tonnen Giftgas, der im Jahr 2002 jeder der beiden Seiten verbleiben soll, unnötig und unzulässig hoch.

Im Gegensatz zur Teilabrüstung ihrer C-Waffen konnten sich die Vereinigten Staaten im START-Rahmen nicht auf substantielle Abrüstungsmaßnahmen mit der Sowjetunion einigen. Aufgrund der vereinbarten Zählregeln ist im START-Vertrag, der bis zum Jahresende 1990 fertiggestellt werden soll, statt von der ursprünglich erklärten Halbierung der strategischen Nuklearsprengköpfe nur von deren Verringerung um maximal 20-30 % auszugehen. Gleichzeitig können die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion ihr nuklearstrategisches Arsenal ungehindert "modernisieren" und neueste Kriegführungswaffen einführen.

INHALT

	Seite
Zusammenfassung	I - III
1. Einleitung	1
2. NATO: Die Politik	2
2.1. Die Revolution in Osteuropa und ihre Folgen	2
2.2. Die Doppelstrategie der Administration Bush	3
2.3. Die Politik gegenüber der Sowjetunion	9
3. NATO: Die Strategie	13
3.1. Strategische Überlegungen bis Herbst 1989	13
3.2. 1990: Eine strategische Revolution?	14
3.3. Zunehmende Flexibilität	18
4. Rüstungskontrolle: In Europa und im Weltraum	20
4.1. Vor der Revolution: Vorsicht	20
4.2. Nach der Revolution: Vorsichtiger Fortschritt	22
4.3. Das Budget als Faktor	26
5. Rüstungskontrolle: Im chemischen und im strategischen Bereich	28
5.1. Bis 1989: Umrüstung und Rüstungskontrolle	28
5.2. Ab 1989: Umrüstung und Teilabrüstung	30
5.3. Hin zur Abrüstung?	33
6. Ausblick	35
7. Anmerkungen	38

1. Einleitung

Der NATO-Gipfel Anfang Juli 1990 soll vier Aufgaben lösen:

- die politische Rolle der NATO in dem neuen Europa bestimmen,
- die noch erforderliche Anzahl der konventionellen Truppen festlegen,
- die Rolle der Nuklearwaffen und das Interesse der Europäer an deren Kontrolle definieren,
- die KSZE stärken, die die NATO ergänzen und dazu beitragen soll, daß die demokratischen Werte gefördert werden.

Ziemlich genau ein Jahr nach dem NATO-Jubiläum, an dem der amerikanische Präsident der Allianz den Weg in die Zukunft "nach der Eindämmung" wies, soll jetzt dieser Weg vermessen und gebaut werden. Darin liegt vor allem für die USA eine große Herausforderung. 45 Jahre ihrer Nachkriegspolitik waren der Eindämmung der Sowjetunion gewidmet, die das Weltbild und die Weltpolitik der Vereinigten Staaten definiert und dimensioniert hat. Die USA haben ihr Ziel erreicht: Die Sowjetunion hat die Konkurrenz um die militärische und die politische Parität aufgegeben. Die USA sind wieder die stärkste militärische Supermacht.

Da sich aber durch die Revolutionen in Osteuropa und in der DDR sowie durch die Reformen in der Sowjetunion die weltpolitische Lage grundlegend geändert hat, müssen auch die Vereinigten Staaten ihre Weltpolitik von Grund auf neu bestimmen. Davon wird auch die Struktur des außenpolitischen Entscheidungsprozesses, die Machtverteilung und die Elitenselektion in den Vereinigten Staaten betroffen sein, jedenfalls langfristig. Rund ein Viertel der Bundesausgaben flossen durchschnittlich in den Verteidigungsbereich, dem die Hauptlast bei der weltpolitischen Auseinandersetzung mit der Sowjetunion zugewiesen worden war.

Damit ist die Lage von 1990 der von 1945 vergleichbar. Die Weltpolitik der USA muß neu bestimmt werden. Das gilt weltweit, aber es gilt besonders für Europa, die für die USA nach wie vor wichtigste Region in der Welt. Sie bildete den Hauptschauplatz des Kalten Krieges; hier sind mit dem Anschluß der DDR an die Bundesrepublik und der Integration beider in die NATO die aktuell wichtigsten Folgen, mit dem Fortgang der Demokratisierung der osteuropäischen Staaten und ihrer Hinwendung nach Westeuropa die potentiell wichtigsten Folgen der Beendigung des Kalten Krieges zu erwarten. Die neue Weltführungspolitik der Vereinigten Staaten muß daher zunächst in Europa konkretisiert werden.

2. NATO: Die Politik

2.1. Die Revolution in Osteuropa und ihre Folgen

Im Zentrum der bis 1989 gültigen Politik stand die Militärallianz der NATO, in der die Vereinigten Staaten mit den - hauptsächlich - westeuropäischen Partnern politisch und militärisch kooperierten. Mit Hilfe dieser von ihnen geführten Militärallianz haben die Vereinigten Staaten bis 1989

- die Sicherheit Westeuropas gegenüber dem Warschauer Pakt gewährleistet;
- das Verhalten der Sowjetunion und die Zahl ihrer Optionen gesteuert bzw. kontrolliert;
- die politisch-militärischen Beziehungen zu den westeuropäischen Staaten gestaltet, zunächst hegemonial, sodann aber immer noch asymmetrisch;
- die Förderung ihrer wirtschaftlichen Interessen mit der Gewährung militärischen, vor allem nuklearen Schutzes verrechnet;
- unter dem Dach der kollektiven Militärallianz ein im Grunde bilaterales Verhältnis auf den Sachbereichen Politik und Militär zu den westeuropäischen Staaten unterhalten und jeweils landesspezifisch gestaltet;
- darin insbesondere die Westbindung der Bundesrepublik sichergestellt und damit den Militärbeitrag der Bundesrepublik für die westeuropäischen Staaten annehmbar gemacht.

Diese gesamte Strategie mit ihren Teilleistungen wurde legitimiert ausschließlich und umfassend durch den Gegensatz zur Sowjetunion und den Staaten des Warschauer Paktes. Aufgrund der Revolutionen in Osteuropa und der Reformen in der Sowjetunion steht dieser Gesamtansatz zur Disposition. Er muß ersetzt werden durch ein neues Konzept, das

- auf die real verbleibenden, den Europäern wie den Amerikanern zu vermittelnden Sicherheitsgefährdungen in Europa abgestellt ist;
- die zunehmende Integration der osteuropäischen Staaten in den Kontext Westeuropas ermöglicht;
- Sicherheit vor unvorhersehbaren Ereignissen in der Sowjetunion bietet, gleichzeitig aber die Sowjetunion als bilateralen Gesprächspartner der Supermacht USA erhält;
- den weiteren Fortschritt der Demokratie und der Marktwirtschaft in der Sowjetunion ermöglicht;

- die Westbindung der Bundesrepublik wie des wiedervereinigten Deutschlands insgesamt garantiert;
- die politische, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Ankopplung der Vereinigten Staaten an Westeuropa sicherstellt und darin den amerikanischen Führungseinfluß garantiert.

Anders ausgedrückt: Den Vereinigten Staaten muß es darum gehen, die während des Kalten Krieges gewachsenen Bindungen der Atlantischen Gemeinschaft über das Ende dieser Konfliktfigur hinaus zu erhalten, die osteuropäischen Staaten in diese Bindungen miteinzubeziehen, die ggf. sogar auch für eine demokratisierte Sowjetunion offen zu halten sind.

2.2. Die Doppelstrategie der Administration Bush

Zur Lösung dieser Probleme verfolgt die Administration von Präsident George Bush eine Doppelstrategie, deren zwei Teile allerdings sehr ungleich ausfallen. Im Hinblick auf Westeuropa, eingeschlossen das wiedervereinigte Deutschland, will die Bush-Administration an der NATO festhalten, wenn auch in veränderter, politisierter Form. Mit deutlich großem Abstand folgt dann als zweiter Strategieteil die KSZE, die in ihrem Charakter als Konferenz erhalten bleiben, den osteuropäischen Staaten als politischer Kristallisationspunkt und den beiden Supermächten als Ankerplatz ihrer europäischen Präsenz dienen soll.

Dieses Konzept des "Neuen Atlantizismus" ist erstmals von Außenminister Baker in seiner Rede vom 12. September 1989 (1) und seitdem in mehreren Grundsatzansprachen des Außenministers und des Präsidenten vorgestellt worden. Danach bildet die NATO nach wie vor den Eckstein der militärischen Sicherheit wie der politischen Legitimität in Europa.(2) Sie bleibt für die Vereinigten Staaten "der unentbehrliche Garant des Friedens - und daher der oberste Wächter der Demokratie und des Wohlstands". Zwar soll sich ihre Funktion wandeln. Der Feind der NATO heute ist in amerikanischen Augen nicht mehr die Sowjetunion, sondern nur noch die "Ungewißheit und Instabilität"(3), die aus der Entwicklung Osteuropas und der Sowjetunion resultieren. Die militärische Funktion der NATO kann sich dieser veränderten Lage anpassen. Sie muß sich nicht mehr auf die Gefahr eines unmittelbar bevorstehenden Angriffs ausrichten, sondern kann sich auf verringerte Kräfte verlassen, die die Fähigkeit und die Bereitschaft des Westens zeigen, auf jede Eventualität zu reagieren.

In dem Maße, in dem die militärische Funktion der NATO zurücktritt, wird ihre politische Aufgabe in den Vordergrund geschoben. Sie war, wie Präsident Bush sagte, "always there but seldom noticed".(4) Sie soll jetzt in

den Vordergrund geschoben werden, und zwar über einen Ausbau des Ministerrats. Die militärische Struktur bleibt davon unberührt; ob die in dieser Struktur enthaltene Asymmetrie zugunsten der Vereinigten Staaten über den Ausbau des Ministerrates ausgeglichen oder wenigstens kompensiert werden wird, ist gegenwärtig nicht zu erkennen. Dieses Gremium gibt den organisatorischen Ort ab, an dem die Politisierung der NATO ansetzen und dazu beitragen soll, daß das amerikanische Engagement in Europa sich nunmehr stärker ausgewogen auf alle Dimensionen, nicht nur auf die militärische, erstreckt.

Damit ist und bleibt die NATO das Hauptinstrument der amerikanischen Europapolitik. Ihr wird die Bearbeitung der entscheidenden politischen Probleme zugewiesen, angefangen von der Verbesserung der Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten bis hin zu einer allgemeinen Öffnung zugunsten der Kooperation mit den neuen Demokratien im Osten. Der NATO wird auch die Lösung der deutschen Frage überstellt, ebenso die Bearbeitung der damit zusammenhängenden Sicherheitsprobleme. Die "2+4"-Gespräche über Deutschland gelten in amerikanischer Sicht eher als ein Gesprächsmechanismus, der die einzelnen, mit der Lösung der deutschen Frage zusammenhängenden Teilprobleme erörtert und den jeweils dafür passendsten Organen zuweist. So kann, beispielsweise, die KSZE die eigentlich in einem Friedensvertrag zu regelnde Beendigung der Viermächte-Verantwortung aufnehmen, die VKSE bestimmte Rüstungsverzichte und Rüstungsbeschränkungen des wiedervereinigten Deutschlands. Der Kern der Deutschlandfrage aber, die politische Verortung eines wiedervereinigten deutschen Staates, kann nur durch dessen Eintritt in die NATO gelöst werden. Sie, und nicht die KSZE, bildet in amerikanischen Augen das wichtigste Strukturelement einer neuen politischen Ordnung in Europa.

Die Bush-Administration ist bereit, dafür den entsprechenden Preis zu entrichten. Er ist in dem Neun-Punkte-Katalog enthalten, den Präsident Bush auf der Gipfelkonferenz in Washington Präsident Gorbatschow übermittelte.(5) Die Rüstungsbeschränkungen für das wiedervereinigte Deutschland, der Verzicht auf NATO-Truppen in dem früheren DDR-Gebiet, die Überprüfung der Militärstrategie der NATO zugunsten einer stärkeren Politisierung - diese Sicherheitsgarantien sollen die Befürchtungen der Sowjetunion und der osteuropäischen Staaten vor einem wiedervereinigten Deutschland beseitigen. Als weitere Garantie bieten die USA die kontinuierliche Präsenz ihrer Truppen in Europa an, die vorzugsweise in der Bundesrepublik stationiert bleiben sollen. Sie garantieren nicht nur die Westbindung des wiedervereinigten Deutschlands, sondern auch dessen Machtverzicht, nicht nur militärisch, sondern auch politisch. Die Administration Bush ist sich sicher, daß diese Gewährleistungsfunktion der amerikanischen Streitkräfte von mindestens drei Staaten des Warschauer Pakts

und wahrscheinlich auch von der Sowjetunion akzeptiert wird. Eine waserdichte Grenzgarantie kommt hinzu. Punkt 8 des Kataloges von Präsident Bush räumt der Sowjetunion das Recht ein, auf absehbare Zeit Truppen auf dem Gebiet der DDR zu unterhalten, deren Kosten, ebenso wie die der späteren Rückgliederung der Truppen in die Sowjetunion, von der Bundesrepublik übernommen werden sollen.

Dieses Konzept ist in den Vereinigten Staaten nicht unumstritten. Senator Nunn hat es als geradezu paradox bezeichnet, daß zugunsten der NATO-Zugehörigkeit Gesamtdeutschlands der Sowjetunion erlaubt werden soll, weiterhin Truppen in der DDR zu unterhalten. Eines der Hauptziele der demokratischen Revolutionen in der DDR und in Osteuropa sei doch gewesen, die sowjetische Oberherrschaft abzuschütteln und die sowjetischen Truppen nach Hause zu schicken.(6) Im Kongreß wird auch gefragt, ob die Militärallianz der NATO langfristig beibehalten werden kann, wenn der Warschauer Pakt aufgelöst und die Demokratie sowie die Marktwirtschaft in Osteuropa, möglicherweise auch in der Sowjetunion, fest verankert sein wird. Was der NATO als wirklich überzeugende Funktion bleibt, ist die Verifikation und Überwachung des Abrüstungsprozesses. Danach steht sie zur Disposition, weil auch ihre politische Funktion, nämlich die Koordinierung der Ostpolitik, nach dem Wegfall "des Ostens" hinfällig geworden sein wird.(7) In der Administration ist das Außenministerium solchen, vor allem im Kongreß ventilierten Argumenten eher zugänglich als der National Security Council, dessen Stab offenbar der energischste Förderer des NATO-Konzeptes ist.

Die Meinungsverschiedenheit betrifft nicht die NATO-Lösung als solche, sondern die ihr zgedachte Ausschließlichkeit und Dauer. Niemand bestreitet, daß die Allianz auf absehbare Zeit erhalten bleiben muß, und sei es auch nur als Risikoversicherung. Im Außenministerium und im Kongreß wird lediglich bestritten, daß die amerikanische Europa-Politik sich auf Dauer auf das NATO-Bündnis stützen kann, wenn es darum geht, sowohl die Beziehungen der Vereinigten Staaten zu Westeuropa wie die zu Gesamteuropa zu organisieren. Vielmehr wird auf die Europäische Gemeinschaft und auf die KSZE verwiesen.

Beide werden von der Bush-Administration ebenfalls nicht außer acht gelassen. Außenminister Baker hatte schon im Dezember in Berlin das Interesse der Vereinigten Staaten bekundet, die Kooperation mit der Europäischen Gemeinschaft zu intensivieren. Zweimal jährlich wird der Präsident der USA mit dem Kommissionspräsidenten, zweimal jährlich wird der amerikanische Außenminister mit der Kommission zusammentreffen, wie erstmals am 3. Mai 1990 in Brüssel. Hinzu kommen zahllose und regelmäßige Gespräche auf Expertenebene. Die Administration ist sich sehr wohl darüber im

klaren, daß sie keinerlei rechtlich geordnete Beziehungen zur Europäischen Gemeinschaft hat; sie will sie, wenn die europäische Integration voranschreitet, zu den dann entstehenden Organisationen aufnehmen. Bei dieser pragmatischen Zusammenarbeit in den einzelnen Weltregionen und den jeweiligen Sachproblemen möchte es die Bush-Administration bewenden lassen. Die dramatischen Veränderungen in Osteuropa haben damit auf die amerikanisch-osteuropäischen Wirtschaftsbeziehungen und auf ihre sensiblen Punkte wie die Agrarpolitik und die staatlichen Subventionen an die Industrie keinen Einfluß.

Vorschläge, die Beziehungen zwischen den USA und der Europäischen Gemeinschaft in einen Vertrag zu fassen oder zumindest in Form einer feierlichen Deklaration vom reinen Pragmatismus abzuheben, sind von der Administration nicht aufgenommen worden. Sie behandelt die Europäische Gemeinschaft als eine unter den zahlreichen europäischen Organisationen, mit denen sie die Zusammenarbeit pflegt. Dazu zählt die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), die OECD, besonders ihr Center for European Economies in Transition, und die neue Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, dazu zählt im Zweifelsfall auch die Westeuropäische Union. Diese Kooperation aber ist in amerikanischen Augen zweckgebunden und nach außen gerichtet, auf die Zusammenarbeit in der Welt und besonders in Osteuropa. Das europäisch-amerikanische Binnenverhältnis soll davon unter keinen Umständen berührt werden; es bleibt nach wie vor ausschließlich der NATO anvertraut. Zu ihr und ihrer Funktion als atlantisches Bindeglied soll es keine Alternative geben.

Ebenso wenig wollen die Vereinigten Staaten der KSZE eine Alternativfunktion auf dem Gebiet der Sicherheit einräumen. Washington weiß, daß es Tendenzen dazu in Westeuropa, gerade auch in der Bundesrepublik, gibt und daß die Sowjetunion die Errichtung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems, das entweder als Großer Europäischer Rat oder im Rahmen der KSZE verwirklicht werden könnte, als Vorbedingung für die Wiedervereinigung Deutschlands sieht. Demgegenüber beharrt Washington darauf, daß die Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität ausschließlich der NATO anvertraut bleibt. Immerhin hat Washington seine frühere Zurückhaltung gegenüber der KSZE längst in eine positive Einstellung umgewandelt, die allerdings der KSZE nur einen eng begrenzten Aufgabenbereich zuweist. Die KSZE soll sich nur mit der Aufgabe beschäftigen, die ihr in den Augen des Westens seit ihrer Gründung vornehmlich zukam, nämlich die Verwirklichung der Menschenrechte und der Demokratie im Einzugsbereich des Warschauer Paktes zu besorgen. Dieser Prozeß ist zwar schon weit vorangekommen, aber noch keineswegs abgeschlossen worden. Daher soll die KSZE weiterhin als das "Gewissen des Kontinents"⁽⁸⁾ bei der Verwirklichung der Menschenrechte fungieren und dazu beitragen, daß die

drei Bausteine der Freiheit, nämlich freie Wahlen, politischer Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit, in Osteuropa Fuß fassen.

In dieser Sicht bildet die KSZE sozusagen den Vorhof des freien Westens, in dem die osteuropäischen Staaten ihre Demokratisierung und Liberalisierung vorantreiben können, ohne die Sowjetunion politisch zu schädigen und damit zum Widerstand zu bewegen.

Von Interesse ist für Washington auch, daß die KSZE die Mitwirkung der beiden Supermächte an der europäischen Politik organisiert. Für den amerikanisch-sowjetischen Bilateralismus, der in der sicherheitsrelevanten Europapolitik Washingtons nach wie vor eine große Rolle spielt, kann diese Einbindung nur vorteilhaft sein. Um so wichtiger ist es allerdings, die KSZE nicht als Alternative zur NATO, nicht zu einem Nukleus eines europäischen Sicherheitssystems werden zu lassen. Vielmehr soll die KSZE wie bisher, wenn auch unter erheblich verbesserten Bedingungen, für Vertrauensbildung durch Transparenz und für die Demokratisierung und Liberalisierung der osteuropäischen Staaten sorgen.

Aus diesem Grunde wendet sich die Bush-Administration auch gegen jegliche Institutionalisierung der KSZE, gegen ihren Ausbau zu einer Organisation mit eigener Bürokratie. Washington möchte die KSZE als "Prozeß" erhalten, der sich beschleunigen, aber nicht institutionalisieren soll. Einmal im Jahr sollen sich die Außenminister, zweimal die Spitzenbeamten der 35 Teilnehmerstaaten treffen, um einen Dialog zu führen. Alle zwei Jahre sollen KSZE-Folgekonferenzen stattfinden. Zu einem ersten Außenministertreffen der 35 hat Außenminister Baker anläßlich der UN-Vollversammlung im Herbst 1990 eingeladen. Der für den Herbst 1990 in Paris vorgesehene KSZE-Gipfel soll Wien II beschließen, die Demokratisierung und Liberalisierung in Osteuropa vorantreiben, die drei Prinzipien bestärken und die wirtschaftliche Zusammenarbeit intensivieren, um den freien Fluß von Handel und Kapital zu befördern.

Nur in zwei Punkten geht der von Baker vorgelegte Katalog über diese traditionelle Aufgabenzuweisung hinaus. Der KSZE soll ein Inspektionsmechanismus beigegeben werden, der die Einhaltung der in Stockholm verabschiedeten vertrauensbildenden Maßnahmen überwacht und die Gelegenheit bietet, größere militärische Vorgänge sowie ungewöhnliche Ereignisse mit sicherheitspolitischer Bedeutung zu diskutieren. Darüber hinaus soll der KSZE eine größere Rolle bei der Beilegung von Streitigkeiten ("dispute management") zugewiesen werden.

In den Plänen Washingtons soll also die KSZE die sicherheitspolitischen Leistungen der NATO ergänzen, nicht ersetzen. Sie ist eine flankierende

Maßnahme für diejenigen Bereiche, die der unmittelbaren Einwirkung der NATO entzogen bleiben und vor allem ein politisches Stützkorsett für die osteuropäischen Demokratien.

Im Kongreß dürfte diese Einschätzung der KSZE im großen und ganzen Zustimmung finden, abgetönt vielleicht mit einer etwas positiveren Einstellung. Sie wird sicher beflügelt durch die Perspektive, daß eine Konsolidierung der KSZE, etwa die Umwandlung ihrer Schlußakte in einen völkerrechtlich bindenden Vertrag, den Kongreß miteinbeziehen müßte. Auch bewertet die Legislative die Notwendigkeit offensichtlich höher als die Administration, über die KSZE die Sowjetunion an der europäischen Neuregelung zu beteiligen, um damit ihre Widerstände zu verringern. Man erinnert im Kongreß gern an den Fehler, der 1919 mit dem Versailler Friedensvertrag gemacht worden ist. Frühzeitige Einschaltung und Beteiligung des Gegners, zumal wenn es sich um die in einer tiefgreifenden Umwälzung befindliche Supermacht Sowjetunion handelt, gilt als kluge Politik. Sie kann dem Demokratisierungsprozeß in der Sowjetunion nur nützen, der, wenn er erfolgreich abgeschlossen - oder auch nur angelaufen - sein wird, der KSZE von vornherein die gesamteuropäische Bedeutung zuweisen wird, die ihr die Administration gegenwärtig abspricht.

Im Vordergrund der Europa-Politik der Bush-Administration steht eindeutig Osteuropa, nicht die Sowjetunion. Die revolutionäre Beseitigung des Kommunismus in den meisten osteuropäischen Staaten hat bewirkt, daß die Vereinigten Staaten eines ihrer Hauptziele im Kalten Krieg erreicht haben. Sie sehen es dementsprechend als ihre Hauptaufgabe an, die Befreiung der osteuropäischen Staaten von der sowjetischen Oberherrschaft und ihre Rückkehr zur Demokratisierung und Liberalisierung zu unterstützen. Dazu gehört die Verstärkung der bilateralen Beziehungen zu den neuen Demokratien in Osteuropa, der Aufbau von Kultur- und Sprachzentren sowie die Förderung von Bürgerbewegungen.(9) So haben sich beispielsweise mit Unterstützung der U.S. Information Agency (USIA) Ende März 1990 Direktoren großer Universitäten Bulgariens, der Tschechoslowakei, Ungarns, Polens und Rumäniens mit den Universitätspräsidenten aus vier amerikanischen Bundesstaaten zusammengeschlossen, um ein "consortium of higher education for democracy" zu gründen.

Die wichtigste Unterstützung ist wirtschaftlicher Art. Mit der Koordinierung der amerikanischen Hilfe wurde der stellvertretende Außenminister Eagleburger beauftragt. Gegenüber Polen haben die Vereinigten Staaten einen Stabilisierungsfonds und, Gleiches gilt auch für Ungarn, einen Unternehmensfonds eingerichtet. Die gesetzlichen Grundlagen dafür legte der Kongreß 1989 mit dem Support Eastern European Democracy Act of 1989.

Washington arbeitet gegenwärtig daran, aus dieser Notstandshilfe im Haushaltsjahr 1991 eine größer angelegte Wirtschaftshilfsaktion werden zu lassen, die dem Aufbau der demokratischen Institutionen, der technischen Ausbildung, der Umwelt und der Wirtschaft direkt zugute kommen soll. Gegenüber der Tschechoslowakei wurden die Beschränkungen des Jackson/Vanik-Amendments schon aufgehoben, wurde ein Handelsabkommen unterzeichnet. Geprüft wird eine ähnliche Maßnahme gegenüber Bulgarien und Rumänien sowie gegenüber der DDR. Ebenso will die Bush-Administration Hilfestellung geben bei der Re-Integration der osteuropäischen Wirtschaften in das internationale Wirtschaftssystem.

Dieses Programm hat im Kongreß sehr viel Unterstützung, zumal es sich auch auf die zahlreichen amerikanischen Bürger osteuropäischer Abstammung stützen kann. Andererseits findet die Hilfsbereitschaft ihre Grenze im wachsenden Haushaltsdefizit der USA. Hilfsmaßnahmen größeren Stils können nur durch Umschichtungen finanziert werden, was in einem in dieser Hinsicht bereits mehrfach durchleuchteten Haushalt nicht leicht fallen dürfte.

2.3. Die Politik gegenüber der Sowjetunion

In den amerikanischen Plänen zur Europa-Politik ist von der Sowjetunion verhältnismäßig wenig die Rede. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- Europa spielt in den amerikanisch-sowjetischen Beziehungen zwar eine wichtige, aber doch nur eine regionale Rolle.
- In Europa hat die Sowjetunion die größten Verluste, der Westen die größten Erfolge zu verzeichnen; die Europa-Politik muß sich auf die Verarbeitung dieser Veränderungen vorerst richten.
- Während die Revolutionen in Osteuropa aus den osteuropäischen Staaten - jedenfalls größtenteils und tendenziell - Demokratien und damit Alliierte werden ließ, ist in der Sowjetunion der Prozeß der Perestroika weder so weit vorangeschritten, noch in seiner Ausrichtung eindeutig.
- Selbst nach der Vollendung des Reformprozesses bleibt die Sowjetunion eine - vor allem nuklear - hochgerüstete Weltmacht, zu der auf absehbare Zeit die USA eine höchstens ambivalente Beziehung unterhalten werden.
- Die Rücksicht auf die konservative Koalition in den Vereinigten Staaten, auf deren Konsens die Bush-Administration angewiesen bleibt. Sie würde ein rascheres Tempo der Annäherung und ein größeres Ausmaß der Kooperation nicht ohne weiteres tolerieren.

In ihrem National Security Strategy Report vom März 1990 hat die Bush-Administration sich denn auch positiv gegenüber dem Reformprozeß in der Sowjetunion geäußert; sie hat sich aber abwartend gegenüber seinem Ausgang verhalten.(10) Sie sieht in der Sowjetunion nach wie vor eine "bedeutende militärische Macht", der gegenüber die Vereinigten Staaten eine moderne Verteidigung unterhalten, die Abschreckung aufrechterhalten und die Sicherheit bewahren werden. Allerdings sind diese Abwehrmaßnahmen nicht mehr auf die Feindseligkeit der Sowjetunion gegründet, sondern nur noch darauf, daß die politisch-militärische Entwicklung unwägbar und gegenwärtig instabil ist.

Auf diese Kompromißformel hat sich offenbar auch das Pentagon eingelassen, nachdem Verteidigungsminister Cheney lange Zeit versucht hatte, die Analyse der sowjetischen Bedrohung weitgehend unverändert zu lassen. Er hat sich aber auch im Kongreß nicht durchsetzen können, zumal der Direktor der CIA Webster dieser Analyse öffentlich entgegentrat und ihr die These von der Unumkehrbarkeit des Reformprozesses in der Sowjetunion und der Revolutionen in Osteuropa entgegengehalten hatte. Der Rüstungsaufwand der Vereinigten Staaten soll dennoch nur geringfügig zurückgenommen werden; zur Diskussion steht gegenwärtig maximal eine Kürzung um 5 % für die kommenden fünf Jahre. Der Vorsitzende des Vereinigten Generalstabs Powell hat zur Begründung dieses Rüstungsbudgets auch auf die zahlreichen anderen Gefahren in der Welt hingewiesen, denen gegenüber die Vereinigten Staaten ein Hochmaß an Rüstung zu bewahren haben werden.

Im Außenministerium sieht man die Entwicklung etwas optimistischer, aber in Grunde nicht anders. Das Ministerium begrüßt die Perestroika als Prozeß der Demokratisierung der Sowjetunion, der, wenn er abgeschlossen sein wird, mit der Verbreitung der Kernwerte der Demokratie, der Selbstbestimmung des Individiums, der politischen und der wirtschaftlichen Freiheit eine friedliche Außenpolitik der Sowjetunion begründen wird. Aus der generellen Befürwortung dieses Prozesses leitet jedoch auch das Außenministerium nicht die Notwendigkeit ab, ihn zu unterstützen.

Vielmehr orientiert die Bush-Administration ihre Sowjetunion-Politik an der Vorgabe des "aufgeklärten Selbstinteresses". Sie sucht nach Punkten des gemeinsamen Vorteils in solchen Bereichen, die sich für die Supermacht-Kooperation besonders eignen. Es sind die, die schon bisher den amerikanisch-sowjetischen Dialog gefüllt hatten: Rüstungskontrolle, die regionalen Konflikte, der Umweltschutz und die technisch-wirtschaftliche Zusammenarbeit. Auf diesem Gebiet wollen die Vereinigten Staaten die Sowjetunion zwar als Beobachter zum GATT zulassen, ihr aber die Mitgliedschaft im Weltwährungsfonds und in der Weltbank bis zum Abschluß der Demokratisierung und Liberalisierung verweigern.

Auf der Washingtoner Gipfelkonferenz vom Juni 1990 haben die Vereinigten Staaten zahlreiche Abkommen mit der Sowjetunion abgeschlossen, die den Dialog auf diesen Gebieten fortführen und intensivieren werden. Sie haben auch einen Handelsvertrag unterzeichnet, der die Gewährung der Meistbegünstigung an die Sowjetunion vorsieht. Er schlägt damit den Bogen zurück zu dem Vertrag von 1972. Präsident Bush wird den neuen Handelsvertrag dem Kongreß aber erst dann zur Zustimmung zuleiten, wenn die UdSSR die von den USA geforderte gesetzliche Regelung der Emigration vorgenommen haben wird. Im Bereich der Technologieexporte ist die Bush-Administration bereit, die COCOM-Liste europäischen Wünschen entsprechend zu verringern. Hier ist das Repräsentantenhaus bei der Verlängerung des Export Control Act bis zum Jahre 1991 insofern bereits weitergegangen, als es eine drastische Reduzierung der COCOM-Liste vorsieht und den osteuropäischen Staaten die gleichen Hochtechnologieexporte zukommen lassen will, wie sie der Volksrepublik China zuteil werden. Das Gesetz ist freilich vom Senat noch nicht verabschiedet und vom Präsidenten auch nicht unterschrieben worden. Das Repräsentantenhaus hat aber auch seinerseits an diese Verbesserungen eine zusätzliche Bedingung geknüpft, nämlich die Aufhebung der sowjetischen Blockade gegenüber Litauen.

Die amerikanische Europa-Politik macht damit einen deutlichen Unterschied zwischen der Behandlung Osteuropas und der Sowjetunion. Die UdSSR verbleibt in einer Zwielflichtzone, in der sie in Europa nicht mehr als Gegner, keineswegs aber schon als Freund und weltpolitisch noch immer und auf Dauer als Rivale angesehen wird. Dementsprechend bemüht sich die Bush-Administration, die Sowjetunion von einer direkten Beteiligung an den europäischen Neuregelungen fern zu halten, die der NATO vorbehalten und auf einen langsamen, nicht-provokativen Anschluß der DDR und der osteuropäischen Staaten an Westeuropa hinauslaufen sollen. Indirekt aber wird die Sowjetunion sehr wohl an dieser Neuregelung beteiligt, und zwar über den Bilateralismus der Supermächte. Auf dieser Ebene verhandelt Washington allein mit Moskau, um den sowjetischen Konsens zu erzeugen. Die Frequenz dieser Gipfelkonferenzen wird zunehmen. Sie werden die Anerkennung dokumentieren, die die Vereinigten Staaten nach wie vor der Sowjetunion als der zweiten Macht zollen, und es Moskau erleichtern, die Auflösung des "Ostblocks" ohne Gesichtsverlust hinzunehmen.

Die Europa-Politik der Bush-Administration stellt sich damit als dreiteilig dar:

- Die alternativlose Aufrechterhaltung der NATO erleichtert die Führungspolitik der Vereinigten Staaten in Westeuropa.
- Mit Hilfe des lediglich als Flankierung akzeptierten KSZE-Prozesses sollen die osteuropäischen Staaten an Westeuropa herangeführt werden.

- Die Sowjetunion wird nur im amerikanisch-sowjetischen Bilateralismus an der politischen Entwicklung in Europa beteiligt, im übrigen aber auf Distanz gehalten und damit davon abgehalten, auf diesen Prozeß über die KSZE größeren Einfluß zu nehmen.

Ob diese Politik über die Übergangszeit hinaus, für die ihre Praktikabilität nicht bestritten wird, fungibel bleibt, hängt in starkem Maße von der inneren Entwicklung in der Sowjetunion ab. Verläuft sie weiter in Richtung auf Demokratisierung, Liberalisierung, Dezentralisierung und Marktwirtschaft, wird die Akzeptanz der NATO im Westen drastisch reduziert werden. Wenn es bis dahin nicht gelungen sein wird, das Verteidigungsbündnis weitgehend in ein politisches Bündnis umzuwandeln, was im Endeffekt ohne Vertragsänderung kaum möglich sein dürfte, muß die amerikanische Europa-Politik inhaltlich wie organisatorisch neu gefaßt werden.

3. NATO: Die Strategie

3.1. Strategische Überlegungen bis Herbst 1989

Die NATO-Politik von Präsident Bush war zunächst darauf ausgerichtet, die alte Politik mit mäßigen Veränderungen fortzuschreiben. Die Regierung ging von einer nur schrittweisen Veränderung der Verhältnisse in Europa aus, wobei die Beziehungen zur Sowjetunion sich auf eine solidere und weniger krisenträchtige Basis stellen ließen, die weltpolitische Rivalität aber letztlich unverändert bliebe. Dementsprechend schrieb Washington auch das militärstrategische Erbe nahezu unverändert fort. Die bewährte "flexible response" sollte beibehalten und die land- und luftgestützten taktischen Nuklearwaffen umfassend "modernisiert" werden. Die höhere Flexibilität und Mobilität der Vorneverteidigung, wie sie in der AirLand Battle-Doktrin der U.S. Army formuliert worden war, war durch entsprechendes Training und durch Beschaffungsprogramme weiter auszubauen. Schließlich wurden auch die Beschaffungsprogramme für den weiträumigen Angriff auf die zweite strategische Staffel des Warschauer Vertrages fortgesetzt (FOFA).(11)

Innenpolitisch mußte die Regierung auf die Forderungen des Kongresses eingehen, die Lastenverteilung in der NATO zugunsten der USA zu verändern. 1989 hatte der Kongreß eine Obergrenze für die US-Truppen in Europa verfügt - ein deutlicher Warnschuß. Drei Umstände trugen dazu bei, daß diese Forderungen lauter wurden:

- die sowjetische Politik, die die Bedrohung der europäischen Partner Amerikas verminderte;
- der erwartete Sprung in die Konkurrenzfähigkeit Europas nach 1992;
- das gähnende Loch im amerikanischen Haushalt.

Die Änderung der Lastenteilung war daher auch ein Anliegen der Bush-Regierung; die Ernennung eines Sonderbotschafters für Lastenteilung trug den Wünschen des Kongresses sichtbar Rechnung.(12)

Allianzpolitisch bemühte sich die Bush-Regierung um einen Ausgleich zwischen den auseinanderstrebenden britischen und deutschen Verbündeten. Dabei vertraten die USA zunächst ähnliche Positionen wie die vorsichtig an der althergebrachten Allianzstrategie festhaltenden Briten, während die Bundesrepublik auf wagemutigere Schritte der Zusammenarbeit mit den Warschauer Vertragsstaaten drängte.

Auf dem NATO-Gipfel im Mai 1989 glich Präsident Bush die Spannungen zwischen den beiden wichtigsten Bündnispartnern mit einer eleganten Lösung aus: die Bundesrepublik erzielte den taktischen Erfolg, daß die "Modernisierungsentscheidung" der nuklearen Kurzstreckenwaffen bis 1992, also bis nach der Bundestagswahl, vertagt und die Aussicht auf Verhandlungen eröffnet wurden. Den Briten gelang der strategische Schritt, daß Verhandlungen bis hinter den Abschluß der Wiener Gespräche verschoben und als Verhandlungsziel der Teilabzug, also jedenfalls keine weitere Null-Lösung in Aussicht genommen wurde.

Die europäische Revolution des Jahres 1989 änderte die Rahmenbedingungen für die amerikanische Bündnisstrategie in mehrfacher Hinsicht:

- das bisherige strategische Vorfeld der Sowjetunion wurde nun zum westlichen "Glacis";
- damit entfallen die Voraussetzungen für einen Angriff mit einer mehrwöchigen Vorbereitungszeit - die Vorwarnzeit des Westens bemißt sich nach Monaten, wenn nicht nach Jahren;
- den westlichen taktischen Kernwaffen sind ihre Ziele verloren gegangen. Nukleare Artillerie und Kurzstreckenraketen würden nur auf eigenem Territorium oder auf dem Gebiet der neuen Demokratien einschlagen;
- schließlich ist die Wahrscheinlichkeit, die Sowjetunion könne einen solchen Angriff auch nur erwägen, auf Null gesunken angesichts der Bereitwilligkeit Moskaus, die Eroberungen des Zweiten Weltkrieges aufzugeben. Eine Gefahr geht nur noch von der Möglichkeit eines Machtwechsels in der Sowjetunion aus;
- bündnispolitisch ist das Gewicht der Deutschen gegenüber den Briten entscheidend gestiegen.

3.2. 1990: Eine strategische Revolution?

Die Akteure in den USA haben mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und unterschiedlichem Nachdruck auf diese Veränderungen reagiert. Am deutlichsten und schnellsten treibt das State Department die amerikanische Politik voran, offenbar mit der Unterstützung des Präsidenten. Dabei gelten folgende Leitlinien:

- Für die Vereinigten Staaten war und ist die NATO der wichtigste strategische Machtfaktor.
- Geopolitisch stellt die NATO für die Vereinigten Staaten das einzig wirklich wertvolle Gegengewicht zum früheren (und potentiell auch künftigen) weltpolitischen Rivalen Sowjetunion dar. Die NATO ver-

schaft(e) den USA den Vorteil, auch als eurasische Landmacht präsent zu sein, während dem Gegner trotz aller Anstrengungen die Rolle als globale Seemacht letztlich verwehrt blieb. Nuklearstrategisch versetzt das atlantische Bündnis die Vereinigten Staaten in die Lage, sowjetisches Territorium auch mit taktischen Atomwaffen zu bedrohen.

Diese politischen und strategischen Vorteile möchte Washington nicht preisgeben. Washington sieht daher die NATO, nicht die KSZE oder einen europäischen Zusammenschluß, als Zentrum einer künftigen europäischen Sicherheitsordnung an. Die sicherheitspolitische Tätigkeit der NATO soll sich auf Fragen der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und auf regionale Sicherheitsfragen außerhalb des Bündnisgebietes erweitern. Ihre gewachsene Rolle in der Rüstungskontrolle soll in der Einrichtung eines gemeinsamen Verifikationsstabes zum Ausdruck kommen.(13)

Angelpunkt der neuen amerikanischen Position, wie sie vom Außenministerium entwickelt wird, ist die Erhaltung einer militärpolitischen Grundlage für die Führungsposition der USA im Bündnis. Die Eckpfeiler sind eine Minimalpräsenz der amerikanischen Streitkräfte in Deutschland und eine nukleare Komponente in der Bündnisstrategie. Die Präsenz wird als notwendig angesehen, um den amerikanischen Einfluß auf den wichtigsten Bündnispartner, das vereinte Deutschland, zu erhalten. Damit ergibt sich zwangsläufig die Notwendigkeit, Deutschland in der NATO zu belassen. Die nukleare Rolle hebt die Garantiemacht USA im Bündnis hervor. In einem auf rein konventionelle Streitkräfte gestützten Bündnis würden sich die USA als Juniorpartner der Deutschen wiederfinden, und das ist für sie nicht akzeptabel. Auf die Führung in der NATO wollen die Amerikaner nicht verzichten, und Präsident Bush hat den Anspruch angemeldet, den Oberkommandierenden (SACEUR) auch in einem veränderten Bündnis zu stellen.(14)

Innerhalb dieser Bedingungen ist jedoch das State Department bereit, auf die Wünsche der Deutschen weitgehend Rücksicht zu nehmen. In den letzten Monaten ist Washington zusehends von seinem Schulterchluß mit den Briten abgerückt. Die Preisgabe der Lance-"Modernisierung", der Verzicht auf die weitere "Modernisierung" der atomaren Artillerie, die Bereitschaft zur baldigen Aufnahme von Rüstungskontrollgesprächen über die Kurzstreckenwaffen und zu einem KSZE-Gipfel waren Schritte, die eindeutig von dem im Mai 1989 erreichten Kompromiß abrückten; die Waagschale neigte sich zugunsten der deutschen Positionen. Hinzu kommt die vorbehaltlose Unterstützung des deutschen Einigungsprozesses, für die Washington die rettende "2+4"-Formel kreieren half, und das bereitwillige Eingehen auf das deutsche Verlangen, die militärischen Aktivitäten in der Bundesrepublik zu reduzieren.

Außenministerium und Nationaler Sicherheitsrat sind unter Umständen bereit, militärstrategisch noch weiter zu gehen: Der völlige Abzug der nuklearen Artillerie ist ebensowenig ausgeschlossen wie der Übergang zu einer erklärten Strategie, die auf den Ersteinsatz von Kernwaffen verzichtet. Schließlich ist es möglich, daß die neue Abstandswaffe für nuklearfähige Kampfflugzeuge nicht in Deutschland, sondern nur in den USA und Großbritannien stationiert wird (wofür natürlich britisches Einverständnis benötigt wird). Es gibt auch Gedankenspiele, daß eine solche nukleare Luftstreitmacht als multinationale Truppe mit einem amerikanischen Kommandeur, einem britischen Stellvertreter und einem deutschen Stabschef eingerichtet wird. Man ist also durchaus bereit, sich auf eine NATO-Strategie einzulassen, die auf die minimierte Abschreckung ausgerichtet ist.(15)

Für die amerikanischen Streitkräfte in Deutschland ist der Vorschlag multinationalaler Verbände ins Spiel gebracht worden. Ein solcher Verband existiert in Gestalt der deutsch-französischen Brigade. Zur Zeit wird in Norddeutschland die "luftbewegliche Division" aus britischen, deutschen, belgischen und niederländischen Verbänden gebildet. Auch in der WEU wird die Aufstellung solcher gemischter Truppen erwogen. Die Vereinigten Staaten möchten diese Option nicht den Europäern allein überlassen; sie sehen in multinationalen Verbänden die Möglichkeit, die amerikanische Präsenz in Deutschland auch bei einem Wegfall der "Bedrohung" zu verankern und das amerikanische Gewicht auch dann zu erhalten, wenn die Truppenstärke auf unter 100.000 abgesenkt wird - was nicht mehr ausgeschlossen wird.(16)

Das Verteidigungsministerium trennt sich nur schwer von seiner überkommenen Politik. Über Monate hielt es eine revidierte Einschätzung der sowjetischen Angriffsmöglichkeiten und der westlichen Vorwarnzeit unter Verschuß; selbst der Haushaltsvoranschlag für 1991 nahm von den Veränderungen in Osteuropa praktisch keine Notiz. Im Budget für 1991 stieg der Ausgabenansatz für die Lance-Nachfolge beispielsweise von 32,3 auf 112,2 Mio. USD; von 72 zur Schließung bestimmten Militärbasen lagen nur neun in Europa.(17) Eine rühmliche Ausnahme ist der Vorsitzende der Vereinigten Stabschefs Powell, der bereits 1989 öffentlich von der Minderung der Bedrohung sprach und Anfang 1990 - ebenfalls in der Öffentlichkeit - verlangte, realistische Pläne für eine "Schrumpfung" des amerikanischen Militärapparates um 25 % vorzulegen. Powell sieht zu recht, daß die Zaghaftheit der US-Militärs den Kongreß provoziert, der zu noch radikaleren Einschnitten schreiten könnte. Zweifellos ist es Amerikas ranghöchstem Soldaten mitzuverdanken, wenn seit Frühjahr 1990 allmählich weiterreichende Planspiele im Pentagon durchgeführt werden, einschließlich einer Präsenzstärke in Europa unterhalb der "magischen Grenze" von 195.000; auch wird die Schließung von insgesamt 80 Einrichtungen in

Europa erwogen.

Für das Pentagon und die Teilstreitkräfte geht es um einen drastischen Einschnitt in gewachsene Interessen und Pfründe; so erklärt sich auch das zähe Festhalten an der umfassenden "Modernisierung" des NATO-Atomwaffenarsenals und der Ersteinsatzstrategie. Für die Army steht die nukleare Rolle überhaupt auf dem Spiel - beschränkt sich die "Modernisierung" nur auf die Abstandswaffen TASM, fallen Lance und Artillerie weg, so ist die U.S. Army in Europa denuklearisiert, die verbleibenden Kernwaffen der NATO sind in der Hand von Air Force und Navy. Als sich diese Entwicklung schließlich abzeichnete, schwenkte die Army allerdings schnell auf eine Anpassungslinie um. Als einzige Teilstreitkraft legte sie einen realistischen Plan für Haushaltskürzungen vor, der die Deaktivierung von sechs Divisionen vorsah, während Air Force und Navy sich auf kosmetische Korrekturen beschränkten. Die Army faßt eine Gesamtreduzierung von 25 % ins Auge. Der Status der U.S. Army hängt von ihrer Rolle in der NATO, ganz besonders aber von ihrer Präsenz in Deutschland ab. Ohne diese Rolle entfällt die Rechtfertigung für die Beibehaltung einer großen Landarmee, und die Vereinigten Staaten könnten sich - wie vor dem Zweiten Weltkrieg - auf die Rolle einer Seemacht (verstärkt durch Luftstreitkräfte) zurückziehen. Solche Überlegungen werden im Pentagon bereits angestellt.(18) Der Army ist also alles daran gelegen, eine europäische Rolle beizubehalten, und sie ist bereit, dafür größere Änderungen in Kauf zu nehmen, wenn sie damit einer erzwungenen "Rückzugsorder" durch den Kongreß zuvorkommen kann. Ihr Konzept läuft auf die Verstärkung der Mobilität und Flexibilität hinaus, wohingegen das aktive Element zurückgehen wird.

Es ist durchaus denkbar, daß Vorschläge aus dem Kongreß, die Präsenz in Europa auf wenige mobile Elemente, Aufklärung, Logistik und Führung zu beschränken, von der Armeeführung schließlich als bestmögliche Lösung akzeptiert werden könnten. Für die Bündnisstrategie werden aus der Sicht des Pentagon Mobilität und Flexibilität noch wichtiger. Aus diesem Grund wird an der Beschaffung der unter "FOFA" zusammengefaßten Waffensysteme grundsätzlich festgehalten. JSTARS, ein Radar- und Führungssystem für weiträumige Aufklärung, die konventionelle Kurzstreckenrakete der Army ATACM und der dazugehörige Mehrfachraketenwerfer MLRS sollen weiter beschafft werden, ebenso die Raketen TACIT RAINBOW und HARM. Grundsätzlich soll die Möglichkeit erhalten werden, einen weiter entfernten Gegner bereits in der Anfangsphase eines Angriffs zu bekämpfen. Insgesamt ist zu erwarten, daß das Pentagon auch den "zähen Rückzug" anstrebt und versucht, so viele Elemente der alten Strategie wie möglich zu retten.

Dabei könnte es seine Rechnung jedoch ohne den Kongreß machen. Für ihn sind die Veränderungen in Osteuropa der Anlaß für eine großangelegte Überprüfung der amerikanischen Bündnisverpflichtungen. Zwar hat man dem Verteidigungsministerium eine Schonfrist eingeräumt; immerhin jedoch ist der Verzicht auf die Lance-"Modernisierung" auch die Antwort auf deutliche Signale aus dem Kongreß, daß Gelder für das Nachfolgeprojekt nicht weiter bewilligt würden. In Zukunft muß damit gerechnet werden, daß bei unverändertem oder wachsendem Haushaltsdefizit bereits der nächste Haushalt sehr viel kritischer unter die Lupe genommen wird.

Dabei sind im Kongreß drei Strömungen zu beobachten:

- Auf der konservativen Seite gibt es diejenigen, die - wie der Abgeordnete Ireland - den Kalten Krieg gewonnen sehen und der Präsenz in Europa nur mehr wenig Sinn abgewinnen können. Die Zukunft amerikanischer Militärpolitik liegt demnach auf den Weltmeeren und in der Dritten Welt. Europa ist langfristig eher ein Konkurrent als ein Partner.
- Unter den Liberalen sehen sich diejenigen in ihrer Meinung bestätigt, die - wie die Abgeordnete Schroeder - schon seit längerem für eine Reduzierung des amerikanischen Europa-Engagements eingetreten sind. Schroeder hatte bereits in der Vergangenheit argumentiert, die Bedrohung sei gering und Europa stark genug, um auf so massive Hilfe aus den USA verzichten zu können. Die Entwicklungen von 1989 bestätigen diese Einschätzungen und führen zur Forderung nach baldigem Rückzug der USA aus Europa. Es bildet sich also eine bündnis skeptische Koalition aus rechtem und linkem Flügel.(19)
- Dagegen steht die "Mitte" der Allianz befürworter um den Vorsitzenden des Streitkräfteausschusses im Senat, Nunn. Sie treten - ähnlich wie das Außenministerium - für eine Beibehaltung der amerikanischen Bündnisrolle ein, allerdings auf einem drastisch reduzierten Niveau. Nunn genügen 75.000 bis 100.000 US-Truppen in Europa; er möchte allerdings TASM auch in Deutschland stationiert sehen. Für die Verbündeten empfiehlt Nunn eine klarere Aufgabenverteilung, wobei die USA ihren Schwerpunkt bei Luftwaffe und Marine hätten. Außerdem dringt er darauf, die technologische Überlegenheit der US-Streitkräfte nach Möglichkeit beizubehalten.(20)

3.3. Zunehmende Flexibilität

In der amerikanischen NATO-Politik zeichnet sich mehr Flexibilität ab. Die zunächst sehr starre und konservative Haltung der USA zu den neuen Verhältnissen in Europa ist in Bewegung gekommen; weitreichende Ver-

änderungen der militärischen Strategie zeichnen sich ab, sind aber noch nicht verwirklicht. Die noch bestehenden Differenzen zwischen der deutschen und der amerikanischen Position können durch Kompromisse überbrückt werden, wenn - womit zu rechnen ist - sich die Position des State Departments durchsetzt.

Dafür spricht das Damoklesschwert der Haushaltskürzung, das der Kongreß über der Regierung aufgehängt hat. Als Einflußfaktor muß ihm ein ähnliches Gewicht wie den Veränderungen in Europa zugemessen werden. Vor allen Dingen übt diese Drohung eine heilsame Wirkung auf die Anpassungsbereitschaft des Pentagon aus.

Dafür spricht zweitens die veränderte Einschätzung des Gewichts der verschiedenen Bündnispartner. Den Deutschen haben die Ereignisse der letzten Monate deutlich mehr Einfluß eingebracht, infolgedessen ist Washington eher geneigt, strategischen Präferenzen Bonns mehr Gehör zu schenken.

Für erhöhte Flexibilität spricht drittens eine veränderte Einschätzung der Bedrohung, die sich von der CIA und vom State Department aus allmählich durch die Administration durcharbeitet.

Höhere Flexibilität wird andererseits gehemmt vom Beharrungsvermögen des bürokratischen Apparates im Pentagon und vom Einfluß der republikanischen Rechten, auf die die Regierung Rücksicht nehmen muß. Ein Teil der Konservativen nimmt von den Strategien der Vergangenheit nur zögernd Abschied. Es ist daher damit zu rechnen, daß trotz höherer Flexibilität amerikanische Positionen hinter deutschen zurückbleiben und daher Kompromisse nötig machen werden.

4. Rüstungskontrolle: In Europa und im Weltraum

4.1. Vor der Revolution: Vorsicht

In der im Januar 1989 endenden Ära Reagan hatte die Kontrolle der konventionellen Rüstung in Europa und der beiderseitige Truppenabbau keine Priorität. Damit knüpfte die Regierung Reagan an die Politik der vorangegangenen US-Administrationen an. Die Regierung Bush setzte hingegen insofern einen neuen Akzent, als sie die im März 1989 begonnenen Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) in den Vordergrund der amerikanischen Rüstungskontrollpolitik rückte. Diese Änderung hatte zum damaligen Zeitpunkt, also vor den tiefgreifenden Änderungen in Mittel- und Osteuropa, auch inneramerikanische und allianzpolitische Gründe: Bush wollte mit dieser Neuakzentuierung aus dem übermächtigen Schatten seines Vorgängers Reagan treten - die 1973 begonnenen MBFR-Gespräche hatten sich auch in der Ära Reagan langwierig und ergebnislos hingezogen.

Der neu gewählte Präsident konnte sich auf diesem bisher von den vorangegangenen US-Administrationen nicht besonders beachteten Rüstungskontrollbereich profilieren. Er nahm diese Gelegenheit im Mai 1989 anlässlich des vierzigjährigen NATO-Jubiläums wahr. Bush stellte erstmals seine Führungsfähigkeit gegenüber den Verbündeten unter Beweis, und er antwortete auf die rüstungskontrollpolitische Angebotsoffensive Gorbatschows mit einem eigenen Vorschlagspaket. Was die konventionelle Komponente anbelangt, so ging Bush darin auf die Vorstellungen der östlichen Seite in zweifacher Hinsicht ein: Er bezog erstmals die Luftstreitkräfte in ein erstes VKSE-Abkommen mit ein und schlug eine gleiche Obergrenze für die in Europa stationierten amerikanischen und sowjetischen Land- und Luftstreitkräfte - jeweils 295.000 Soldaten - vor (was für die östliche Seite bedeutete, mit 325.000 Soldaten weit mehr abziehen zu müssen als der Westen).

Mit seiner Zeitvorgabe, ein VKSE-Abkommen innerhalb von sechs bis zwölf Monaten abzuschließen, versuchte der Präsident, stimulierend auf den Wiener Verhandlungsprozeß einzuwirken. Zumindest vorübergehend gelang es damit der US-Administration, auf diplomatischer Ebene den vielfältigen einschneidenden Vorschlägen der Sowjetunion konstruktiv zu begegnen: Vor allem das von Gorbatschow im Mai 1988 wiederholte Angebot vom Juni 1986, die Truppen beider Seiten zwischen Atlantik und Ural zu verringern; den einen Monat später vom sowjetischen Außenminister vorgelegten östlichen Dreistufenplan für eine konventionelle Abrüstung; sowie Gorbatschows Ankündigung vom Dezember 1988, sowjetische Truppen aus den zentraleuro-

päischen Stationierungsländern abzuziehen, verbunden mit einer Verringerung von 5.000 Panzern und Panzerfahrzeugen aus der DDR, Ungarn und der CSFR.

Was die vom Mittelstreckenraketenvertrag (INF) vom Dezember 1987 nicht erfaßten taktischen Nuklearwaffen (Short-Range Nuclear Forces, SNF) mit einer Reichweite unter 500 km anbelangt, so mußte die neue US-Administration drei Kompromisse vor allem mit der Bundesrepublik und den NATO-Staaten eingehen, die primär an der Kontrolle der SNF und weniger an der Einführung neuer Systeme interessiert waren. Die Bush-Administration willigte erstmals ein, über die Verminderung von taktischen Nuklearwaffen zu verhandeln; allerdings blieb der Zeitpunkt des Gesprächsbeginns insofern offen, als er an den Abschluß eines ersten VKSE-Abkommens geknüpft war. Eine Null-Lösung bei den SNF, die die USA ursprünglich ausschließen wollten, wurde in der NATO-Erklärung von Brüssel nicht ausdrücklich erwähnt, so daß hier Deutungsspielraum vorhanden ist. Und schließlich änderte die Bush-Administration ihre ursprüngliche Position ab, die Dislozierung eines Nachfolgemodells für die Kurzstreckenwaffe vom Typ Lance verbindlich zu beschließen. In Brüssel einigte man sich, die Stationierung eines neuen Systems solle 1992 im Lichte der sicherheitspolitischen Gesamtentwicklung behandelt werden.(21)

Mit einer Reihe von Rüstungsmaßnahmen und -plänen wollten insbesondere die USA die durch den INF-Vertrag entstandenen Lücken auf der nuklearen Stufenleiter schließen: Neben der Entwicklung eines bodengestützten Nachfolgemodells für die Lance sollte eine neue Luft-Boden-Rakete (Tactical Air-to-Surface Missile, TASM) eingeführt werden; zusätzliche F-111-Flugzeuge sollten in Großbritannien stationiert, seegestützte Marschflugkörper im "europäischen Theater" verwendet werden. Die "Modernisierung" der nuklearen Artillerie war bereits angelaufen.

Wie im START-Bereich verfolgte die Bush-Administration in ihrem ersten Amtsjahr auch bei der Strategischen Verteidigungsinitiative (Strategic Defense Initiative, SDI) eine Politik, die sich nicht grundsätzlich von der der Regierung Reagan unterschied. Das betrifft sowohl das Budget als auch die Testpolitik und die Verhandlungspositionen in Genf. Das Pentagon gab zwar 1989 erstmalig eine deutliche Entwarnung im Hinblick auf die sowjetischen Raketenabwehraktivitäten und korrigierte frühere Einschätzungen damit beträchtlich. Dennoch fordert die Bush-Administration, gemessen an dem letzten von Kongreß verabschiedeten SDI-Etat, für das Haushaltsjahr 1991 einen Zuwachs von rund 25 % für dies Rüstungsprogramm. Auch in der Testpolitik knüpfte sie an die Praxis der Regierung Reagan an: Versuche werden offiziellen Angaben zufolge so durchgeführt, daß der Raketenabwehrvertrag (Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM) in sei-

ner engen Auslegung nicht verletzt wird. In Genf verhandeln die USA dagegen nach wie vor auf der Grundlage der sogenannten weiten Interpretation des ABM-Abkommens; ihr zufolge können exotische Waffen (wie z.B. Lasersysteme) nicht nur erforscht, sondern uneingeschränkt entwickelt und getestet werden.(22)

Auf einem anderen Gebiet ergriff der amerikanische Präsident im Mai 1989 überraschend die Initiative, als er mit dem Vorschlag des "offenen Himmels" einen Plan der Eisenhower-Administration wiederbelebte. In vager Form sah er als Kernelement unbewaffnete Inspektionsflüge über dem Territorium der Warschauer Pakt- und NATO-Staaten vor. Gedacht war er von Bush als vertrauensbildende Maßnahme und als Test für die Bereitschaft der UdSSR, mit ihrem "Neuen Denken" ernst zu machen. Die sowjetische Führung reagierte auf dem Außenministertreffen der Supermächte Ende September 1989 in Wyoming positiv, die NATO-Staaten hatten den "Open Sky"-Plan bereits im Mai unterstützt.(23)

4.2. Nach der Revolution: Vorsichtiger Fortschritt

In der VKSE hatten sich beide Seiten auf einen auf die westliche Seite zurückgehenden neuen Ansatz geeinigt, mit dem sie Lehren aus den gescheiterten MBFR-Verhandlungen zogen: Nicht mehr nur die Truppen der zentraleuropäischen Staaten standen zur Debatte, sondern zum ersten Mal auch die Rüstungspotentiale aller 23 teilnehmenden Länder, dies verbunden mit dem militärstrategischen Ziel, eine Defensivstruktur auf beiden Seiten aufzubauen - die Fähigkeit zu Überraschungsangriffen und zu groß angelegten offensiven Aktivitäten soll beseitigt werden. Mit dem Vorschlag, die beiderseitigen Potentiale asymmetrisch unter das derzeitige Niveau zu bringen, war insofern eine Geste an die Warschauer Pakt-Staaten verbunden, als auch der Westen seine Arsenale verringern muß (wenn auch wegen der bestehenden Überlegenheit der Sowjetunion und der osteuropäischen Staaten in weitaus geringerem Maße).

Trotz dieses erweiterten Verhandlungsrahmens und neuer, weitreichender Gesprächsziele sind es die dramatischen Entwicklungen in Europa, die gerade für den militärischen Bereich neue Rahmenbedingungen geschaffen haben: Anfang 1990 begann der von Gorbatschow im Dezember 1988 angekündigte Abzug der sowjetischen Streitkräfte aus Ungarn und der CSFR. Er soll bereits Mitte 1991 abgeschlossen sein. In Ungarn besteht zudem Interesse daran, den Warschauer Pakt zu verlassen und einer - veränderten - NATO beizutreten. Eine völlig neue militärische Lage ist durch die Revolution in der DDR und die sich anbahnende Vereinigung zwischen beiden deutschen Staaten entstanden. Diese Prozesse haben das Prinzip

der Bündniszugehörigkeit erschüttert, auf der das Konzept der VKSE aufbaut.

Die Bush-Administration reagierte nach dem Fall der Mauer im Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle zum ersten Mal auf der Außenministertagung der 23 VKSE-Staaten in Ottawa im Februar 1990. Sie schlug vor, daß beide Supermächte ihre Boden- und Luftstreitkräfte außerhalb ihres nationalen Territoriums in Zentral- und Osteuropa auf jeweils 195.000 Soldaten vermindern; dabei sollten die USA ein Sonderkontingent von 30.000 außerhalb dieser Region unterhalten dürfen (also etwa in Italien, Griechenland und Großbritannien).(24) In diesem Vorschlag sind die beiden Hauptziele der amerikanischen Politik unter den veränderten Rahmenbedingungen beispielhaft vereinigt: auf dem europäischen Kontinent militärisch präsent zu bleiben, wenn auch in vermindertem Ausmaß.

Die erste Zielsetzung beruht auf einem breiten Konsens in den USA, auch wenn sich die offizielle Rhetorik insofern verändert hat, als die US-Regierung stärker betont, "auf Einladung" in Europa zu sein. Hinter dieser gemäßigt-verbindlichen Rhetorik verbirgt sich das Interesse, jeglichen Ressentiments gegen den Supermächts- und Besatzungsmächtsstatus der USA von vornherein den Boden zu entziehen. Beispielhaft steht hierfür die Rede von US-Sicherheitsberater Scowcroft auf der Wehrkundetagung Anfang 1990 in München. In ihr stellte er die VKSE-Politik der Administration im allgemeinen und die Truppenreduzierungsvorschläge im besonderen in den Kontext eines US-Selbstverständnisses als "europäische Macht"; sie werde auf dem alten Kontinent mit einer "beträchtlichen militärischen und politischen Präsenz" engagiert sein, trotz der "qualitativ neuen Situation" verlangten dies die nicht veränderbaren geographischen Verhältnisse, das Weiterbestehen des sowjetischen Übergewichts und die Ungewißheiten in der UdSSR.(25)

Gleichzeitig berücksichtigte die Bush-Administration in ihrem Truppenreduzierungsvorschlag von Ottawa die inneramerikanischen Forderungen nach einer verminderten amerikanischen Präsenz in Europa ansatzweise. In den letzten Jahren waren sie in der US-Diskussion im Rahmen der "Lastenteilungs-Debatte" ("burden-sharing") aus haushalts- und finanzpolitischen Gründen erhoben worden.

Verglichen mit der inneramerikanischen Diskussion um die US-Präsenz vor den Revolutionen in Mittel- und Osteuropa hat sich die Debatte insofern gewandelt, als im Kongreß nicht nur stark verminderte Obergrenzen, sondern Neuüberlegungen zu einer angemessenen Strategie gefordert werden. Nunn empfahl, die verkleinerten US-Kontingente als Teil einer neuen militärischen Arbeitsteilung zu definieren. Aspin möchte angesichts der zu

beseitigenden Fähigkeit, einen Überraschungsangriff zu führen, überprüfen, in welchem Ausmaße amerikanische Truppen in einem Krisenfall per Flugzeug vom amerikanischen Territorium aus nach Europa transportiert werden können. In der inneramerikanischen Debatte finden sich bei den meisten Parlamentariern die haushalts- und europapolitischen Begründungen für eine verringerte US-Präsenz zusammen. In der Minderheit sind jene, die sich entweder gegen die Bush-Vorschläge ausgesprochen haben (wie der NATO-Oberbefehlshaber Galvin) oder aber im Sinne der isolationistischen Tradition der USA einen völligen Abzug der US-Truppen aus Europa befürworten. (26)

Insgesamt führte die Bush-Administration insofern eine konsequente VKSE-Politik durch, als sie diesem Bereich auch nach dem Fall der Mauer die höchste Priorität beimißt. Ihre Haltung, die Einberufung einer KSZE-Konferenz von einem erfolgreichen VKSE-Abkommen abhängig zu machen, ist ebenfalls unverändert geblieben. Auf entsprechende Versuche der Sowjetunion, beide Bereiche zu entkoppeln, ließ sie sich bislang nicht ein.

Was die Kontrolle taktischer Nuklearsysteme anbelangt, so reagierte die Bush-Administration nach den dramatischen Ereignissen in Mittel- und Osteuropa sowie in der DDR mit einer Mischung aus neuen und alten Rüstungskontrollpositionen (zu den strategischen Aspekten siehe Abschnitt 3.1). Die US-Regierung verzichtete im Frühjahr darauf, die bodengestützte Lance-Rakete wie auch die nukleare Artillerie zu "modernisieren". Hier stand sie unter dem Druck des US-Kongresses, der entsprechende Mittel gestrichen hatte. Die Entscheidung der Administration wurde daher auch beim größten Teil der Abgeordneten und Senatoren als angemessene Reaktion auf die veränderten politischen Realitäten begrüßt. Die Regierung Bush (wie auch das Kabinett Thatcher) dringen jedoch darauf, das aufgegebenes Lance-Nachfolgesystem durch Abstandswaffen auf Flugzeugen (TASMs) mit einer Reichweite von ca. 400 km zu ersetzen. Darüber hinaus halten Washington und London offensichtlich an einem Beschluß fest, die im Rahmen des INF-Vertrages verschrotteten Mittelstreckenraketen durch seegestützte Marschflugkörper auszugleichen. Auch das Angebot der Sowjetunion vom Juni 1990, schon im Herbst - also vor dem Abschluß eines VKSE-Abkommens - mit den Verhandlungen über die Begrenzung taktischer Nuklearwaffen zu beginnen, lehnte die US-Regierung ab; allerdings haben die USA ihre Position insofern verändert, als sie - anders als im Frühjahr 1989 - nicht mehr darauf bestehen, daß die Gespräche erst dann beginnen, nachdem die Bestimmungen des INF-Vertrages ausgeführt worden sind.

Ähnlich wie die START-Verhandlungen blieb die Strategische Verteidigungsinitiative auf der Regierungsebene immun gegenüber den Verände-

rungen in Mittel- und Osteuropa, was die Haushaltsforderungen und die Verhandlungsgrundlage in Genf anbelangt. Unter den Befürwortern ist das Engagement für SDI dort in der Rüstungsindustrie (etwa bei Boeing) und innerhalb der Streitkräfte (etwa beim Strategic Defense Command der Armee in Huntsville) gestiegen, die mit am stärksten von diesem Militärprogramm profitiert haben. Aber auch hier gehen die veränderten Rahmenbedingungen unterschiedlich in die Argumentation der Befürworter ein. Der Direktor der SDI-Bürokratie, General Monahan, betonte im März 1990: die politischen Ereignisse in Osteuropa und in der Sowjetunion hätten die strategischen Potentiale der UdSSR nicht geschwächt; in Huntsville hebt man hervor, daß ein Raketenabwehrschild um so wichtiger und wirksamer sei, je deutlicher ein START-Vertrag die Anzahl sowjetischer Sprengköpfe begrenze. Gemeinsam ist allen Befürwortern der verstärkte Hinweis auf die Gefahren der Weiterverbreitung von Kernwaffen in der Dritten Welt, gegen die sich die USA mehr und mehr schützen müßten.(27)

Durch die dramatischen Veränderungen in Mittel- und Osteuropa sowie in der Sowjetunion ist der Widerstand im Kongreß gegen die SDI-Politik der Bush-Administration noch größer geworden. Das schließt die Anti-Satellitenwaffen mit ein, die die Regierung neu aufgewertet hat. In Frage gestellt sind sämtliche Programme für eine Raketenabwehr in Europa. Unter Befürwortern und Kritikern gilt es als wahrscheinlich, daß SDI von allen Militärprogrammen mit am stärksten gekürzt wird. Darauf richtet sich auch das Pentagon ein. Selbst wenn der Kongreß - was keinesfalls sicher ist - dieses Rüstungsprojekt auf dem gegenwärtigen finanziellen Stand von rund 3,8 Mrd. USD einfriert, bliebe es das größte militärische Einzelprogramm.

Was den Bush-Vorschlag zum "offenen Himmel" anbelangt, so erfüllten sich die Erwartungen derer in der US-Administration nicht, die davon ausgegangen waren, ein Abkommen genau ein Jahr nach Bushs Rede vom 12. Mai 1989 unterzeichnen zu können. Innerhalb der Administration scheint man ein solches Abkommen unterschiedlich zu bewerten. Sicherheitsberater Scowcroft sprach von einer Vereinbarung, die lediglich auf der "symbolischen Ebene" wichtig sei; im Stab des Nationalen Sicherheitsrats stand der Vorschlag für eine völlig neue Qualität der Offenheit unter den NATO- und Warschauer Pakt-Staaten. Für den US-Verhandlungsleiter Hawes, einem Beamten des State Departments, könnte das Konzept des "offenen Himmels" gar die sich neu abzeichnende Sicherheitsarchitektur Europas unterstützen. Insgesamt scheint man das Inspektionsregime jedoch nur als Ergänzung zu den Verifikationsvereinbarungen innerhalb des VKSE-Abkommens zu sehen.(28)

Die Konferenz von Ottawa vom Februar 1990, an der alle 23 Warschauer Pakt- und NATO-Staaten teilnahmen, brachte eine weitgehende Überein-

stimmung bei allen wichtigen Fragen. Allerdings blockierte die UdSSR jeglichen Verhandlungsfortschritt.(29) Auch auf der letzten "Open Sky"-Konferenz, die Mitte Mai in Budapest stattfand, beharrte die UdSSR auf ihren abweichenden Positionen. Anders als ursprünglich gehofft, spielte der Vorschlag des "offenen Himmels" auf dem Bush-Gorbatschow-Gipfel Ende Mai/Anfang Juni in Washington offensichtlich keine Rolle. Möglicherweise hat er auf der Agenda der Bush-Administration insgesamt deutlich an Relevanz verloren.(30)

4.3. Das Budget als Faktor

In Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle dürfte die Politik der US-Administration für die absehbare Zeit darauf ausgerichtet bleiben, die militärische Präsenz der USA in einem deutlich sichtbaren Umfang zu erhalten. Mit weiteren Truppenreduzierungen unter die 100.000-Marke ist allein vor dem Hintergrund der finanzpolitisch motivierten inneramerikanischen Kritik zu rechnen. Dies dürfte sich in einem zweiten VKSE-Abkommen niederschlagen. Während sich die US-Politik im konventionellen Bereich den neuen Rahmenbedingungen vorsichtig anpaßt, hält die Bush-Administration an der taktischen Nuklearkomponente fest; damit wird wirksame Rüstungskontrolle bei den luftgestützten Waffen (TASMs) möglicherweise verhindert. Diese Politik wird weder der neuen politischen Situation in Europa noch den sowjetischen Vorschlägen gerecht.

Was die Zukunft der Strategischen Verteidigungsinitiative anbelangt, so ist damit zu rechnen, daß der Kongreß die Haushaltspläne der Bush-Administration beträchtlich kürzt. Es ist auch davon auszugehen, daß die Legislative der Regierung - wie in den Jahren zuvor - Beschränkungen in der Testpolitik von Raketenabwehrsystemen und -komponenten auferlegt. Die Gefahr, daß die Erprobungen den rüstungskontrollpolitisch wichtigen ABM-Vertrag weiterhin aushöhlen, ist damit nicht unbedingt gebannt. Die vor Jahren äußerst kontrovers diskutierten europabezogenen Aspekte der Strategischen Verteidigungsinitiative werden aus gegenwärtiger Sicht in den nächsten Jahren keine Bedeutung mehr haben: Das SDI-Auftragsvolumen für europäische Firmen blieb enttäuschend gering, und für die Aufstellung von Systemen zur Abwehr taktischer Raketen gibt es angesichts der neuen sicherheitspolitischen Situation in Europa keinen Anlaß mehr.

Was die "Open Sky"-Pläne anbelangt, so ist derzeit nicht abzuschätzen, ob es hier zu einer vertraglichen Regelung kommt. Washington wird auf ein solches Abkommen wahrscheinlich auch nicht drängen, weil die Verifikationsmaßnahmen im Rahmen von VKSE ohnehin einen beträchtlichen Teil

des Kontrollregimes abdecken werden, das die Vereinigten Staaten durch das Konzept des "offenen Himmels" verwirklichen wollen.

5. Rüstungskontrolle: Im chemischen und im strategischen Bereich

5.1. Bis 1989: Umrüstung und Rüstungskontrolle

Im Bereich der chemischen Waffen (C-Waffen) schlug die Administration Bush der Sowjetunion im September 1989 die Eliminierung von 80 Prozent der beiderseitigen C-Waffen-Bestände noch vor Abschluß einer C-Waffen-Konvention im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz vor. Daß sie damit im wesentlichen aus einer Notwendigkeit eine Tugend machte, hat vor allem drei Gründe.

Zum einen hatte der amerikanische Kongreß im Rahmen der Verabschiedung des "Defense Authorization Act" für das Haushaltsjahr 1986 verfügt, daß die USA 90 Prozent ihrer alten einkammerigen C-Waffen-Bestände bis Ende September 1994 vernichten müssen. Das Datum wurde vom Kongreß 1988 zwar auf Ende April 1997 verschoben, am Reduzierungsumfang änderte sich jedoch nichts.(31) Er deckt sich mit der Bewertung des amerikanischen Generalstabes, nach der nur noch 10 Prozent der alten C-Waffen-Bestände "militärisch brauchbar" seien.(32)

Zweitens konnte die Bush-Administration nicht erwarten, daß die westeuropäischen Alliierten der Stationierung binärer chemischer Waffen zustimmen würden, auch wenn der amerikanische Kongreß wiederholt gefordert hatte, daß die alten amerikanischen C-Waffen-Bestände in Europa im Falle ihres Abzuges durch binäre Waffen ersetzt werden sollten.(33) Ronald Reagan und Helmut Kohl hatten sich schon 1986 darauf verständigt, daß die alten amerikanischen Giftgasbestände bis 1992 aus der Bundesrepublik abgezogen und zerstört werden sollten, ohne durch neue ersetzt zu werden. Die westeuropäischen NATO-Alliierten hatten im Mai 1986 das binäre C-Waffenprogramm der USA zwar offiziell unterstützt. Dänemark, Griechenland, Holland, Island und Luxemburg hatten aber auch deutlich gemacht, daß sie der Stationierung binärer C-Waffen auf ihren Territorien selbst in Krisensituationen nicht zustimmen würden.(34)

Drittens hatte sich die sowjetische Politik im C-Waffen-Bereich deutlich verändert. Während die USA von 1969 bis Ende 1987 keine C-Waffen produziert hatten, war die sowjetische Giftgasproduktion ununterbrochen weitergelaufen. 1987 hatte die UdSSR dann erstmals ihre Herstellung chemischer Waffen gestoppt. Im Rahmen der Verhandlungen der Conference on Disarmament über ein weltweites Verbot chemischer Waffen stimmte sie dann im selben Jahr erstmals auch Verifikationsmaßnahmen vor Ort prinzipiell zu. Solche Maßnahmen waren von den Vereinigten Staaten bereits 1984 gefordert worden, als sie im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz einen

Vertragsentwurf für ein weltweites Verbot chemischer Waffen eingebracht hatten. Die Sowjetunion hatte Verifikationsmaßnahmen vor Ort jedoch bis zum Durchbruch bei den INF-Verhandlungen 1987 kategorisch abgelehnt.

Im Bereich der strategischen Rüstungskontrollpolitik verfuhr die Bush-Administration nach ihrer Amtsübernahme zunächst zögerlich. Anfänglich räumte sie in ihrem Bemühen, der Rüstungskontrolle mit der Sowjetunion ihren eigenen politischen Stempel aufzudrücken, sogar der konventionellen Abrüstung Priorität ein. Ende September 1989 kam dann beim Treffen des amerikanischen Außenministers Baker mit seinem sowjetischen Amtskollegen Schewardnadse in Jackson Hole (Wyoming) wieder Bewegung in die START-Verhandlungen. Man einigte sich auf die Vorbereitung eines Gipfeltreffens zwischen Bush und Gorbatschow für Mitte 1990 sowie auf eine Rahmenvereinbarung zur Verifikation. Die UdSSR signalisierte außerdem, daß sie bereit sei, auf ihre alten Forderungen nach Verknüpfung von START mit SDI sowie seegestützten Marschflugkörpern zu verzichten.

Im Bereich der strategischen Rüstung folgte Bush in seinem ersten Amtsjahr den bereits von Reagan gemachten Vorgaben. Ronald Reagan hatte die amerikanische START-Politik an ein enormes Aufrüstungsprogramm geknüpft. Es schloß den Bau von 100 B-1B Bombern, 50 MX ICBMs und seegestützten nuklearen Tomahawk-Marschflugkörpern ebenso ein wie die Entwicklung des B-2 Bombers, der Trident II D-5 SLBM, einer neuen Generation luftgestützter Marschflugkörper (ACMs), eines Anti-Satellitenwaffensystems und die Erforschung von SDI-Technologien. Der Anteil für strategische Waffen und dazugehörige Forschungsprogramme am jeweiligen amerikanischen Verteidigungshaushalt erhöhte sich zwischen 1980 und 1985 von 11 auf 16 Prozent bzw. von 11 auf 27 Mrd. USD. 1988, am Ende der Amtszeit Reagans, lag der Anteil der strategischen Rüstung am Gesamtbudget des Pentagon trotz der seit 1986 erfolgten Kürzungen durch den Kongreß noch bei 14 Prozent.

Die Vorlage des ersten Verteidigungsbudgetentwurfs der Bush-Administration für das Haushaltsjahr 1990 sah zwar Einsparungen in Höhe von 10 Mrd. USD vor, enthielt aber keine wesentlichen Abstriche im strategischen Bereich. George Bush sprach sich für die zügige Schienenstationierung von 50 bereits silostationierten, sehr zielgenauen MX ICBMs, die langsame Weiterentwicklung der Midgetman-Interkontinentalrakete und die zeitlich geringfügig verzögerte Produktion des B-2 Bombers aus.⁽³⁵⁾ Verteidigungsminister Richard B. Cheney warnte zudem vor allzu schnellen Verringerungen der amerikanischen strategischen Rüstungsanstrengungen und betonte, daß sich "Frieden durch Stärke" als Schlüssel zu erfolgreichen Rüstungskontrollverhandlungen mit der Sowjetunion bewährt habe. Auch die militärische Führung des Pentagon beharrte auf kontinuierlicher

"Modernisierung" der strategischen Waffen als Grundvoraussetzung für ihre Unterstützung des START-Ansatzes.

Die ungebremsst hohen Mittelanforderungen für strategische Waffenprogramme trafen 1989 vor allem im Repräsentantenhaus auf Kritik. Zum einen kündigten liberale Demokraten an, daß sie die Mittelanforderung der Bush-Administration im Rahmen der Verabschiedung des Verteidigungsgenehmigungsgesetzes ("Defense Authorization") einer gründlichen Überprüfung unterziehen würden. Zum anderen wurde deutlich, daß im Repräsentantenhaus nicht nur Demokraten, sondern auch Republikaner angesichts der unumgänglichen Sanierung des Bundeshaushaltes Zweifel an den ungebremssten strategischen Modernisierungsplänen der Administration Bush und den damit verbundenen Kosten hegten. Die 1989 vom Repräsentantenhaus verabschiedete Vorlage für den Verteidigungshaushalt 1990 sah sowohl auf der Programm- als auch auf der Finanzierungsebene eine deutliche Restrukturierung und Kürzung der strategischen Waffenprogramme vor. Das B-2 Programm wurde um 28 Prozent gekürzt und die Anforderungen für die Schienenstationierung von MX-Raketen wurden um mehr als ein Drittel reduziert. Die Mittel für das Midgetman-Interkontinentalraketenprogramm wurden ganz gestrichen. Der ebenfalls mehrheitlich demokratisch besetzte Senat war allerdings 1989 noch nicht bereit, dem Ansatz des Repräsentantenhauses zu folgen, so daß sich die Administration in ihrem ersten Amtsjahr im Bereich der strategischen Rüstung mit ihren Mittelanforderungen noch weitgehend durchsetzen konnte.

5.2. Ab 1989: Umrüstung und Teilabrüstung

Die Bush-Administration setzte ihre Politik im chemischen und strategischen Bereich nach den Veränderungen in Osteuropa entlang des bereits vorher eingeschlagenen Kurses fort. Auf dem Gipfel vor Malta schlug George Bush dem sowjetischen Präsidenten die Unterzeichnung eines bilateralen C-Waffen-Abkommens für Mitte 1990 vor. Außerdem signalisierte er, daß die USA auf die weitere Produktion binärer chemischer Waffen verzichten könnten, wenn die Sowjetunion einer wechselseitigen Verringerung der Giftgasbestände um 80 Prozent zustimmen würde. Durch dieses Signal wurde die letzte Hürde auf dem Weg zu einem C-Waffen-Vertrag genommen, den Bush und Gorbatschow dann auf dem Washingtoner Gipfel Ende Mai/Anfang Juni 1990 in Washington unterzeichneten.⁽³⁶⁾ Beide Seiten verpflichteten sich dazu, ihre Giftgasbestände bis zum Jahr 2002 auf jeweils 5000 Tonnen zu reduzieren. Nach Abschluß eines globalen Verbotsabkommens im Rahmen der UN-Abrüstungskonferenz wollen die USA und die UdSSR ihren Restbestand an C-Waffen darüber hinaus innerhalb von acht

Jahren auf jeweils 500 Tonnen abrüsten, um dann im Verlauf zweier weiterer Jahre gegebenenfalls ganz auf C-Waffen zu verzichten.

Der Teilabrüstung auf 5000 Tonnen kommt eine große Bedeutung für die multilateralen Verhandlungen über eine C-Waffen-Konvention zu. Darüber hinaus liegt die besondere Bedeutung des Vertrages in dem vereinbarten Produktionsverbot für C-Waffen. Dem amerikanischen binären C-Waffen-Programm ist somit die Begründung entzogen. Gleichzeitig ist dadurch auch ein langer Konflikt zwischen Präsident und Kongreß beigelegt. Die Legislative hatte wiederholt gefordert, daß die alten amerikanischen Bestände in Europa im Falle ihres Abzuges durch binäre Waffen ersetzt werden sollen. Nachdem George Bush und Helmut Kohl sich darüber hinaus auf den beschleunigten Abzug der alten einkammerigen C-Waffen aus der Bundesrepublik bis 1990/91 geeinigt hatten, ist damit die amerikanische chemische Abrüstung in Westeuropa vollzogen.

Nun bleibt noch abzuwarten, wie die amerikanische Legislative angesichts der Unterzeichnung des Vertrages über die Chemiewaffen auf dem Washingtoner Gipfel auf die Mittelanforderung der Bush-Administration für das Haushaltsjahr 1991 im Bereich binärer chemischer Waffen reagieren wird. Die Administration hat im Januar 1990 insgesamt 168,8 Mio. USD für die Erforschung, Entwicklung und Produktion binärer chemischer Waffen angefordert.(37) Dieser Betrag ist nun mit dem zwischen Bush und Gorbatschow vereinbarten Produktionsstopp für chemische Waffen in Einklang zu bringen.

Im strategischen Bereich wurde das Ausmaß der militärischen Bedrohung auch angesichts nachlassender Spannungen unterschiedlich eingeschätzt. Während der Direktor der Central Intelligence Agency (CIA), William H. Webster, eine beträchtliche Verringerung der militärischen Bedrohung durch die Sowjetunion konstatierte und die Möglichkeit einer Umkehr dieses Trends nur noch als gering ansah, beharrte Cheney auch Anfang 1990 auf seiner Einschätzung, die Sowjetunion stelle nach wie vor eine beträchtliche Bedrohung dar. Präsident Bush wies in seinem Jahresbericht zur nationalen Sicherheit an den Kongreß im März 1990 in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die Sowjetunion die "Modernisierung" ihrer strategischen Streitkräfte in allen Bereichen fortsetze und die qualitative Konkurrenz nicht beendet sei.

Im Haushaltsentwurf für 1991, der dem Kongreß am 22. Januar 1990 vorgelegt wurde, blieben die Mittelanforderungen für strategische Rüstung auch weiterhin auffallend hoch. Während der Budgetentwurf für das Haushaltsjahr 1991 insgesamt eine inflationsbereinigte Kürzung der Verteidigungsausgaben um etwa 2,1 Prozent gegenüber dem Vorjahr vorsah, sollten die

Ausgaben für strategische Waffenprogramme erhöht werden. Für den Bau des B-2 Bombers waren Mittel in Höhe von 5,54 Mrd. USD vorgesehen, eine Steigerung von über 25 Prozent gegenüber dem Haushaltsjahr 1990. Das Trident U-Boot-Programm sowie die Entwicklung und Stationierung des Trident D-5 Raketensystems sollten mit Zuwachsraten von 13 bzw. 5 Prozent gegenüber dem Vorjahr vorangetrieben werden. Für die Schienenstationierung der MX ICBM forderte die Bush-Administration 2,8 Mrd. USD an. Das entspricht einer Steigerung von etwa 65 Prozent gegenüber dem Bewilligungsumfang des Vorjahres.(38)

Beide Kammern des Kongresses werden über diese Mittelanforderungen sowohl in der Sache als auch in der Höhe der Bewilligungssummen zunächst getrennt entscheiden und ihre Vorstellungen dann im Vermittlungsausschuß synchronisieren. Im Kongreß hat der Druck zugunsten drastischer Kürzungen der strategischen Waffenprogramme deutlich zugenommen. Ein Memorandum Verteidigungsminister Cheneys zur amerikanischen Verteidigungsplanung ("Defense Planning Guidance") 1992-1997, das jährliche Kürzungen des amerikanischen Verteidigungsbudgets um lediglich zwei Prozent vorsieht, wurde im April 1990 von Demokraten und Republikanern gleichermaßen kritisiert und als nicht akzeptabel bezeichnet. Sowohl liberale als auch konservative Demokraten und Republikaner in beiden Kammern des Kongresses äußern zunehmende Zweifel an den ungebremsen "Modernisierungsplänen" der Administration für strategische Waffenprogramme und den damit verbundenen Kosten. Sie verweisen dabei auf die nachlassenden Spannungen im Verhältnis der USA zur Sowjetunion und den Zusammenbruch des Warschauer Paktes, auf die unumgängliche Sanierung des amerikanischen Bundeshaushaltes sowie auf die zunehmenden Erwartungen der Öffentlichkeit hinsichtlich substantieller Rüstungskürzungen. Sam Nunn, der einflußreiche Vorsitzende des Streitkräfteausschusses im Senat, hat jüngst eine Absenkung der nuklearstrategischen Abschreckungspotentiale auf ein bedeutend "niedrigeres Niveau" gefordert.(39)

Im Repräsentantenhaus hat sich die demokratische Fraktion darauf verständigt, daß im Verteidigungshaushalt 1991 drastische Kürzungen im Bereich strategischer Waffenprogramme vorgenommen werden sollen. Der B-2 Bomber sowie die mobile Stationierung der MX- und Midgetman-Interkontinentalraketen sollen ganz gestrichen werden. Auf republikanischer Seite haben sich die beiden einflußreichen Senatoren William S. Cohen und John McCain zu Wort gemeldet und ebenfalls, angesichts des "Zusammenbruchs des Warschauer Paktes", wesentlich stärkere Rüstungsreduzierungen verlangt, als sie von der Administration urursprünglich für das Haushaltsjahr 1991 ins Auge gefaßt worden sind. Senator Cohen schlug einen Verzicht auf das B-2 Programm vor und sprach sich im START-Rah-

men für ein Verbot mobiler Interkontinentalraketen mit Mehrfachgefechtköpfen (MIRVs) aus.

Ende April 1990 nahm die Bush-Administration dann eine erste Kurskorrektur vor und erklärte, daß sie statt 132 nur noch 75 B-2 Bomber stationieren wolle. Ob die Administration durch die im Mai 1990 erfolgte Ankündigung 25%iger Kürzungen der amerikanischen Streitkräfte und durch die START-Rahmenvereinbarung die Kritik im Kongreß ausräumen und damit deutliche Kürzungen des Verteidigungshaushaltes 1991 durch den Kongreß vermeiden kann, bleibt abzuwarten.

5.3. Hin zur Abrüstung?

Die Bush-Administration machte bei der Unterzeichnung des Chemiewaffen-Vertrages in Washington, D.C. 1990 aus der politischen Notwendigkeit eine abrüstungspolitische Tugend. Angesichts des 1986 vereinbarten Abzugs der alten einkammerigen amerikanischen C-Waffen-Bestände aus der Bundesrepublik bis 1992, der anhaltenden Kritik des amerikanischen Kongresses am binären Chemiewaffen-Programm, des Zusammenbruchs des Warschauer Paktes sowie der neuen Verhandlungsflexibilität der UdSSR in diesem Bereich waren die Bedingungen für einen Vertrag besonders günstig. Dabei hat sicher auch das Interesse der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion an einer Kontrolle der internationalen Verbreitung chemischer Waffen eine wachsende Rolle gespielt. Sie zwingt die Supermächte zur Kooperation, um der wachsenden Proliferation chemischer Waffen entgegenwirken zu können. Für die NATO geht mit der Unterzeichnung des Chemiewaffen-Vertrages der Verzicht auf diese Massenvernichtungsmittel in Westeuropa einher.

Im Bereich strategischer Waffen ist die Situation nach wie vor ganz anders. Dort haben sich beide Seiten in Washington, D.C. weniger für die Teilabrüstung als vielmehr für die Umrüstung entschieden.⁽⁴⁰⁾ Im Zentrum des vereinbarten START-Rahmens steht die Verringerung der nuklearen Gefechtsköpfe auf ICBMs und SLBMs und die Zahl luftgestützter Marschflugkörper (ALCMs) beider Länder auf insgesamt 6000. Die Gefechtskopfkontingente für ICBMs und SLBMs sollen auf insgesamt 4900 für jede Seite reduziert werden. Aufgrund der unterschiedlichen Verteilung der nuklearstrategischen Gefechtsköpfe auf die Abschreckungstriaden (ICBMs, SLBMs und Bomber) müßte die Sowjetunion ihr Sprengkopfpotential auf ICBMs und SLBMs um 51 Prozent, die USA das ihre um 38 Prozent verringern. Tatsächlich würde sich die Zahl der Gefechtsköpfe im START-Rahmen jedoch aufgrund der Ausklammerung nuklearer seegestützter Marschflugkörper sowie der vereinbarten Zählregeln für Atombomben, Short Range

Attack Missiles und nukleare luftgestützte Marschflugkörper auf amerikanischer Seite jedoch insgesamt nur von ca. 12500 auf 9000-10000 und auf sowjetischer Seite nur von ca. 11000 auf ca. 8000-9000 verringern. Um die Anforderungen zu erfüllen, die auch unter rein militärischen Gesichtspunkten an ein robustes Abschreckungssystem zu stellen sind, könnten diese Zahlen jedoch weit niedriger sein. Natürlich würde sich mit tiefen Einschnitten in die nuklearstrategischen Arsenale auch die amerikanische Fähigkeit zur erweiterten Abschreckung verändern. Von einer solchen Entwicklung, die auch die amerikanische nukleare Sicherheitsgarantie für Westeuropa berühren würde, sind die Vereinigten Staaten und die NATO im START-Rahmen mit ca. 9000-10000 strategischen Gefechtsköpfen allerdings noch weit entfernt.

6. Ausblick

Die USA stellen sich darauf ein, daß sich die Figur des Ost-West-Konflikts, die mehr als 40 Jahre lang ihre Politik gegenüber der Sowjetunion, Europa und der Welt bestimmt hat, zurückbildet. Die Administration Bush geht dabei bedächtig und vorsichtig, aber doch entschlossen vor. Sie nimmt Rücksicht auf die verbleibenden Risiken wie auf innenpolitische Widerstände, stellt aber ihre Europapolitik auf eine Zukunft ab, in der das vereinigte Deutschland Teil der NATO, das sich demokratisierende Osteuropa der EG verbunden und die sich reformierende Sowjetunion - wie die USA selbst - Bestandteil der europäischen Neuordnung sein wird. An diesem Kurs wird ein Wechsel in der sowjetischen Führung nichts, oder nur dann etwas ändern, wenn er offen zur Gewaltanwendung nach innen tendierte. Es gilt in den USA weithin als sehr wahrscheinlich, daß der Reformprozeß in der UdSSR unumkehrbar ist.

Dennoch hängt es in erster Linie von den Entwicklungen in der Sowjetunion ab, wie sich die amerikanische Europapolitik zwischen den drei Polen - NATO, EG und KSZE - bewegen wird. Gegenwärtig liegt der Hauptakzent dieser Politik auf der NATO; aber die Bereitschaft, Beziehungen auch zur EG und zu den sich entwickelnden europäischen Institutionen wie der EPZ und möglicherweise einer Europäischen Politischen Union aufzunehmen und auszubauen, ist vorhanden. Die die Bush-Administration kennzeichnende "yankee practicality" (US-Botschafter bei der NATO, Taft IV.) dürfte es ihr leichtmachen, sich auf jeden Fortschritt des europäischen Einigungsprozesses einzustellen. Sie wird ihn nicht aktiv fördern, sondern nach wie vor den der NATO inhärenten Bilateralismus bevorzugen, der sich beispielsweise gegenüber der Bundesrepublik in der von Präsident Bush ausgesprochenen Einladung zur "partnership in leadership" ausdrückt. Aber Washington geht davon aus, daß sich der Integrationsprozeß Westeuropas fortsetzt und akzeptiert ihn. Eine weitgehende Politisierung der NATO soll dann die Beziehungen zwischen den USA und diesem Westeuropa handhaben.

Um so größer wird die Aufmerksamkeit werden, die die Vereinigten Staaten den wirtschaftlichen Problemen zuwenden. Je mehr sich der Konflikt mit der Sowjetunion zurückbildet, desto stärker erinnern sich die USA daran, daß ihre Interessen eigentlich auf dem Gebiet der Wirtschaft liegen. Im Kongreß, aber auch in der "security community" Washingtons wird Sicherheit zunehmend wirtschaftlich definiert, wird der ökonomische Wettbewerb, und zwar gerade auch zwischen den entwickelten Industriestaaten des OECD-Raumes, als der zukünftig wichtigste Sachbereich der internationalen Politik begriffen.

Über diesen mittel- und langfristigen Perspektiven werden die akuten Sicherheitsbedürfnisse nicht vernachlässigt werden. Die NATO bleibt zunächst eine militärische Allianz, die auf Kernwaffen um so weniger verzichten wird, als sie ihre konventionelle Stärke zurücknimmt. Die USA werden auf Dauer in Europa militärisch präsent bleiben, und zwar unter expliziter Zustimmung des Kongresses. Die Mannschaftsstärken werden deutlich unter 100.000 liegen, wobei die Armee stärker reduziert werden wird als die Luftwaffe. Der Verzicht auf die "Modernisierung" der Kurzstreckenraketen und Gefechtsfeldwaffen zeigt die Bereitschaft, sich in Europa auf eine minimierte Abschreckung einzulassen. Auch dies trifft auf die Zustimmung im Kongreß, der angesichts des wieder zunehmenden Haushaltsdefizits auf die klassische Arbeitsteilung im Bündnis zurückgreift, die die kostenintensive Bodenverteidigung den europäischen Bündnispartnern überläßt.

Die nukleare Abschreckung werden sich die USA selbst vorbehalten. Die Bush-Administration wird keine besondere Eile bei den START-Verhandlungen zeigen. Die von der Regierung geplante Ausgabenerhöhung für strategische Waffen im Haushalt 1991 läßt ebenfalls keine besonderen Abrüstungsinteressen erkennen. Das gilt auch für SDI. Obwohl die technologischen Barrieren ebenso wie die negativen Wirkungen dieses Programms auf den Rüstungskontrollprozeß evident sind, fordert die Bush-Administration die Weiterfinanzierung auf hohem Niveau.

In den nuklearstrategischen Beziehungen zwischen den beiden Supermächten wird sich also auch unter Bush kurzfristig kaum etwas ändern. Darin drückt sich sowohl die Kontinuität des Machtkonflikts mit der Sowjetunion, als auch das Interesse aus, nach dem Abklingen der Notwendigkeit der "extended deterrence" die eigene Sicherheit in dem sich nun bilateral gestaltenden Abschreckungssystem zu garantieren und mit dem Besitz der prestigeträchtigen Nuklearwaffen die Marge der Überlegenheit gegenüber den nuklearen 'have-nots' zu unterstreichen.

Diese Position dürfte allerdings im Kongreß kaum Zustimmung finden, weil dort insbesondere die demokratische Fraktion im Repräsentantenhaus auf Kürzungen im strategischen Bereich drängt. Die Legislative war auch der entscheidende Faktor beim Vertrag über die Reduzierung der Chemiewaffen. Allerdings ist der Bestand von 5.000 Tonnen Giftgas, der im Jahr 2002 jeder der beiden Seiten verbleiben soll, unnötig und unzulässig hoch.

In der Europapolitik kommt dem NATO-Gipfel eine wichtige Funktion als Wendemarke zu. Es ist damit zu rechnen, daß auf der Konferenz in London die Politisierung der Allianz ebenso vorangetrieben wird wie eine Revision ihrer Strategie. Der Bedarf des Westens an konventionellen wie an

nuklearen Truppen- und Waffenstärken wird besprochen und die Position in Wien definiert werden. Ebenso zur Debatte steht die Rolle, die die KSZE in der Europapolitik spielen soll.

Vor allem geht es in London darum, die Voraussetzungen zu schaffen, unter denen der NATO-Beitritt Gesamtdeutschlands politisch möglich werden wird. Es dürfte daher besonders interessant sein, das Ergebnis des Gipfels mit den Bedingungen zu vergleichen, die die Volkskammer in Ostberlin an den Beitritt der DDR zum westlichen Bündnis geknüpft hat.

. Anmerkungen

- 1 Text in: Europa-Archiv 45, 4, 25.2.1990, S. D 77ff.
- 2 Außenminister Baker in: United States Policy Information and Texts (USPIT), Nr. 75, 8.6.1990, S. 34.
- 3 Präsident Bush in: USPIT, Nr. 60, 7.5.1990, S. 18.
- 4 Ebenda, S. 9.
- 5 Abgedruckt in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 5.6.1990, S. 3.
- 6 USPIT, Nr. 74/B, S. 12.
- 7 Stanley R. Sloan: The United States and a New Europe: Strategy for the Future, Congressional Research Service 90-245 RCO, Washington, D.C., 14.5.1990.
- 8 Außenminister Baker (Anm. 2), S. 35.
- 9 Außenminister Baker in: USPIT, Nr. 64, 16.5.1990, S. 37ff.
- 10 Auszugsweise abgedruckt in: USPIT, Nr. 40, 20.2.1990, S. 17ff.
- 11 Department of Defense: Annual Report of the Secretary of Defense for Fiscal Year 1990, Washington, D.C., 1989; ausführlich für die Reagan-Regierung Secretary of Defense Frank Carlucci: Support of NATO Strategy in the 1990s: A Report to the U.S. Congress, Washington, D.C., 1988; sowie Department of State Bulletin, August 1989.
- 12 Vgl. U.S. Congress 100/2, Committee on Armed Services, Defense Burdensharing Panel, House of Representatives: Report of the Defense Burdensharing Panel of the Committee on Armed Services, Washington, D.C., 1988; Atlantic News 2148, 13.9.1989, S. 2/3; Robert C. White, Jr.: NATO's Burden-Sharing Debate in the 1990s, in: Parameters, März 1990, S. 88-99.
- 13 Vgl. Atlantic News 2167, 15.11.1989; 2178, 15.12.1989, S. 3; 2218, 4.5.1990; International Herald Tribune, 6.4.1990, S. 6; 29.6.1990, S. 3; 5.6.1990, S. 1, 5; 8.6.1990, S. 4; zusammenfassend Rochelle L. Stanfield: Under Europe's Umbrella, in: National Journal, 7.4.1990, S. 826-831.

- 14 Vgl. International Herald Tribune, 18.4.1990, S. 3; 5.6.1990, S. 1, 7; State Department Bulletin, Oktober 1989; vgl. auch den Vortrag von Sicherheitsberater Scowcroft auf der diesjährigen Wehrkunde-Tagung, in: Europäische Wehrkunde, 3/1990, S. 155-160.
- 15 Dies findet sich andeutungsweise schon im National Security Strategy Report des Präsidenten, Washington, D.C., 1990 (Kurzfassung in: Amerika-Dienst, 28.3.1990); zur gewachsenen Bedeutung der Bundesrepublik vgl. International Herald Tribune, 15.6.1989, S. 4; sowie International Herald Tribune, 25.12.1989, S. 1, 9; 18.5.1990, S. 1, 8; 15.6.1990, S. 4.
- 16 Vgl. Atlantic News 2213, 10.4.1990, S. 1; 2221, 11.5.1990, S. 1/2; International Herald Tribune, 23.5.1990, S. 1/2.
- 17 Vgl. Congressional Quarterly Weekly Report, 47, 50, 16.12.1989, S. 3437; Atlantic News 2189, 31.1.1990; 2191, 7.2.1990, 2221, 11.5.1990, S. 1/2; 2209, 16.3. 1990, S. 2; International Herald Tribune, 20.5.1990, S. 2; vgl. die Aussage von General Galvin in: Amerika-Dienst, Nr. 10, 14.3.1990; zu Powell vgl. Amerika-Dienst, Nr. 3, 24.1.1990 und International Herald Tribune, 8.5.1990, S. 1; kritisch zur langsamen Reaktion des Pentagon äußern sich Senator Nunn, in: "Defense Floor Speeches by U.S. Senator Sam Nunn", Washington, D.C., 22.3.1990 sowie 29.3.1990 und Fred C. Iklé, The Ghost in the Pentagon. Rethinking America's Defense, in: The National Interest, Frühjahr 1990, S. 13-20.
- 18 Vgl. Atlantic News 2172, 25.11.1989, S. 2, 3; International Herald Tribune, 16.4.1990, S. 3; 14.5.1990, S. 1, 5.
- 19 Vgl. Stanfield (Anm. 13), S. 828, 830; Andy Ireland: A Hawk Says: Pull Our Troops Out, New York Times, 7.3.1989, S. 31.
- 20 Vgl. Congressional Quarterly Weekly Report, 48, 16, 21.4.1990, S. 1206; "Defense Floor Speeches by U.S. Senator Sam Nunn" (Anm. 17), 19.4.1990 und 20.4.1990.
- 21 Vgl. USPIT, Nr. 69, 31.5.1989, S. 9-16; Nr. 70, 1.6.1989, S. 13-15.
- 22 Vgl. USPIT, Nr. 21, 9.2.1990, S. 17-19.
- 23 Vgl. USPIT, Nr. 63/A, 17.5.1989, S. 7-8.
- 24 Vgl. USPIT, Nr. 43, 27.3.1990, S. 16.

- 25 USPIT, Nr. 20, 8.2.1990, S. 28-29; 1. Zitat (von Außenminister Baker) in: USPIT, Nr. 29, 23.2.1990, S. 9.
- 26 Zu Nunn vgl. Congressional Quarterly Weekly Report, 48, 16, 21.4. 1990, S. 1206; zu Aspin vgl. USPIT, Nr. 10, 21.1.1990, S. 3-6.
- 27 Vgl. Seattle Post-Intelligencer, 14.3.1990; SDI Monitor, 16.3.1990, S. 65.
- 28 Vgl. USPIT, Nr. 20, 8.2.1990, S. 15-17; NATO BRIEF, 38, 2, März/ April 1990, S. 8-11.
- 29 Vgl. NATO BRIEF, ebenda, S. 9-10.
- 30 Vgl. USPIT, Nr. 66, 18.5.1990, S. 13.
- 31 Department of Defense Authorization Act, 1986, P.L. 99-145, Sec. 1412, Washington, D.C., 8.11.1985. National Defense Authorization Act, Fiscal Year 1989, P.L. 100-456, Sec. 118, Washington, D.C., 29.9. 1988.
- 32 Vgl. U.S. Congress 101/1, Senate Committee on Armed Services, Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Years 1990 and 1991, Part 6, Strategic Forces and Nuclear Deterrence, Hearings, Washington, D.C., 1989, S. 213, Statement General Robert E. Linhard.
- 33 Vgl. ebenda, S. 225.
- 34 Ebenda, S. 231.
- 35 Vgl. John Medalia, The Bush Administration's Proposal for ICBM Modernization, SDI, and the B-2 Bomber, Congressional Research Service Report 89-281F, Washington, D.C., 1989.
- 36 Vgl. USPIT, Nr. 73/A, 5.6.1990, S. 25/26.
- 37 Arms Control Reporter, 3/90, S. 704. E-1.1.
- 38 Vgl. Stephen Daggett, Defense Budget for FY 1991: Data Summary, Congressional Research Service 90-93F, Washington, D.C., 1990.
- 39 "Defense Floor Speeches by U.S. Senator Sam Nunn" (Anm. 17), 20.4.1990.

40 Vgl. Jürgen Wilzewski, Auf dem Weg zum START-Vertrag. Die Bush-Administration und die amerikanische strategische Rüstungskontrollpolitik am Ende des Kalten Krieges, Frankfurt 1990 (HSFK-Report 3/1990).