

Die Entwicklung der Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion 1987/88: Rüstungskontrolle, Regionalkonflikte, innenpolitische Bedingungen

Krell, Gert

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:

Krell, G. (1988). *Die Entwicklung der Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion 1987/88: Rüstungskontrolle, Regionalkonflikte, innenpolitische Bedingungen*. (HSFK-Report, 5/1988). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-96537-2>

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.



HESSISCHE STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

Gert Krell

Die Entwicklung der Beziehungen zwischen den USA
und der Sowjetunion 1987/88:
Rüstungskontrolle, Regionalkonflikte,
innenpolitische Bedingungen

HSFK-Report 5/1988



Frankfurt am Main

Gert Krell

**Die Entwicklung der Beziehungen zwischen den USA
und der Sowjetunion 1987/88:
Rüstungskontrolle, Regionalkonflikte,
innenpolitische Bedingungen**

HSFK-Report 5/1988

Juli 1988

Adresse des Autors:

Hessische Stiftung Friedens-
und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

6000 Frankfurt/M. 1

Tel. 069/550191

ISBN 3-926197-37-4

Zusammenfassung

1. Wie sich jetzt schon abzeichnet, geht die neue Entspannungsphase im Verhältnis zwischen den USA und der Sowjetunion über alles bisher Erreichte hinaus. Das gilt insbesondere für die Intensität und die Breite des Dialogs, der neben der Rüstungskontrolle und den bilateralen Beziehungen auch die Regionalkonflikte und die Menschenrechte umfaßt.
2. Trotz der stärkeren Berücksichtigung der Regionalkonflikte war auch 1987/88 die Rüstungskontrolle der Motor in der Entwicklung der Beziehungen. Der Verhandlungsprozeß wurde vom pragmatischen Interesse an einem ersten bedeutsamen Ergebnis bestimmt. Dafür boten sich die Mittelstreckenwaffen geradezu an. Hier wurde der erwartete historische Schritt von der Rüstungskontrolle zur Abrüstung nunmehr endgültig vollzogen. Die Bundesregierung hat mit ihrer Entscheidung, sich in Sachen Pershing I A dem Abrüstungsprozeß der USA und der Sowjetunion "freiwillig" anzuschließen, das Gesicht wahren und gleichzeitig eine schwere außenpolitische Krise vermeiden können.
Die zweite und wichtigere Vereinbarung, ein erstes START-Abkommen, steht auch nach dem Moskauer Gipfel noch aus. Ob sich die Dynamik der bilateralen Rüstungskontrolle bei den Nuklearwaffen aufrechterhalten läßt, ist zur Zeit offen. Zwar hat es neben weiterer Annäherung bei den Gesprächen über die strategischen Waffen auch zwei kleinere Vereinbarungen für die Nukleartests gegeben, aber für die Kurzstreckenwaffen stehen gegenwärtig die Aussichten auf Verhandlungen nicht günstig.
Es bleibt die Hoffnung auf die multilateralen Gesprächsforen. Hier steht bei den chemischen Waffen entgegen den Erwartungen aus dem letzten Jahr der Durchbruch immer noch aus. Die Verhandlungen über ein Mandat zur konventionellen Rüstungskontrolle versprechen immerhin einen neuen Ansatz, der die ausgefahrenen Gleise von MBFR verlassen wird. Zum ersten Mal eröffnet sich damit eine echte Chance für eine kooperative Eindämmung der konventionellen Rüstungskonkurrenz in Europa. Dieser Prozeß wird jedoch vorerst auf die Land- und allenfalls die Luftstreitkräfte beschränkt bleiben. Zwar hat die sowjetische Führung 1987/88 wiederholt eine Einbeziehung der Seerüstung in den Stabilisierungsprozeß vorgeschlagen, allerdings bislang ohne Aussicht auf Erfolg.
3. Das auffälligste Ereignis im Bereich der Regionalkonflikte ist zweifellos der Beginn des sowjetischen Rückzugs aus Afghanistan. Zwar bleiben beide Supermächte auch nach den Genfer Vereinbarungen

Bürgerkriegsparteien, gleichwohl markiert das Abkommen einen tiefen Einschnitt in den Ost-West-Beziehungen. Die Entscheidung für den Rückzug ist von erheblicher Tragweite für die konzeptionellen Grundlagen der sowjetischen Außenpolitik. Die Sowjetunion hat nun als vierte Großmacht nach England, Frankreich und den USA die Erfahrung einer militärischen Niederlage in der Dritten Welt machen müssen; und sie hat sich der Unterstützung der konkurrierenden Supermacht versichert, um ihren Rückzug zu kaschieren.

Was Kambodscha und Angola angeht, so scheint nicht zuletzt durch die amerikanisch-sowjetischen Sondierungen Bewegung in die Verhandlung gekommen zu sein, wenn auch schwierige Regimefragen und die Bedingungen für den Abzug der jeweiligen Interventen zu klären bleiben. Im Golf hat das gemeinsame Interesse der Supermächte, eine Ausweitung des Krieges oder eine unkalkulierbare Verschiebung des Kräfteverhältnisses in der Region zu verhindern, das von der Sowjetunion beargwöhnte militärische Engagement der USA überdauert. Auch im Nah-Ost-Konflikt ist eine Annäherung zu verzeichnen. Gleichwohl sieht es bisher nicht so aus, als ob sie den Friedensprozeß voranbringen könnte. In Mittelamerika schließlich ist der politische Fortschritt weniger dem Engagement der Supermächte zu verdanken als den Bemühungen in der Region selbst.

4. Trotz der Irritationen auf dem Moskauer Gipfel zeigt sich die sowjetische Führung dem Thema Menschenrechte gegenüber aufgeschlossener denn je. Unabhängig von der fortdauernden Kritik an der Einmischung in die inneren Angelegenheiten und den üblichen Gegenrechnungen, die über die Verhältnisse in den USA aufgemacht werden, hat es auf sowjetischer Seite erhebliche Verbesserungen gegeben. So ist z. B. die Zahl der Ausreisegenehmigungen deutlich angestiegen. Auf dem Gebiet des Austauschs von Menschen, Informationen und Meinungen hat sich die Entwicklung der Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion zum Teil dramatisch beschleunigt, das gilt insbesondere für die Medien, die Kultur und die Wissenschaft. Lediglich im Bereich des Handels stagnieren die Beziehungen zwischen den USA und der UdSSR weiterhin, ganz im Gegensatz etwa zur Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und China. Die entscheidenden Hindernisse für vermehrten Austausch liegen nicht in politischen Beschränkungen, sondern in der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit der Industrieerzeugnisse aus den RGW-Ländern und den nach wie vor bestehenden bürokratischen Hemmnissen.
5. Getragen wird der neue Entspannungsprozeß zwischen den beiden Supermächten einmal vom anhaltenden Wandel der amerikanischen Außenpolitik. Für das Jahr 1987 wurde die Positionsveränderung der

Regierung Reagan mit der Ablösung von Verteidigungsminister Weinberger durch seinen Nachfolger Carlucci symbolisch verdeutlicht. Der Wechsel fiel zusammen mit dem unvermeidlich gewordenen Umschwung in der amerikanischen Rüstungspolitik. Reagans ambitioniertes Aufrüstungsprogramm ist von der Fiskalkrise eingeholt worden. Der sich abzeichnende Zusammenbruch des groß angelegten SDI-Programms unterstreicht den Zwang zur Konsolidierung.

Die kritische Entwicklung der ökonomischen Rahmendaten ist einer der Gründe für die Neuorientierung Reagans, der anhaltende Druck aus dem Kongreß ist ein weiterer Punkt. Auch 1987/88 haben der Senat und insbesondere das Repräsentantenhaus der Regierung eine Reihe von Auflagen gemacht, mit der Tendenz zu einer Stärkung der Rüstungskontrolle.

6. Die neue Entspannung ist nicht vorstellbar ohne den Reformprozeß in der Sowjetunion. Die jetzige sowjetische Führung geht in ihrer Revision noch weiter als seinerzeit Chruschtschow. Sie verfolgt ein politisch offensives, aber machtpolitisch defensiveres Entspannungskonzept, das die alten Lagertheorien zurücknimmt und auf eine Reduzierung der Verteidigungslasten, die Entmilitarisierung regionaler Konflikte und eine Stärkung internationaler Organisationen zielt. Das erweiterte Verständnis von friedlicher Koexistenz zeigt sich nicht nur in der sowjetischen Westpolitik, sondern auch in ihrem Verhältnis zur Dritten Welt.

Eng gekoppelt ist diese Revision der außenpolitischen Konzeption mit dem inneren Reformprogramm, das 1987/88 in eine erste kritische Phase der Bewährung getreten ist. Der Reformprozeß hat zweifellos zu mehr Öffentlichkeit in den Medien und mehr Freiheit im Kulturbetrieb geführt. Hinzu kommen Bemühungen um den Aufbau der Rechtsstaatlichkeit. Der Reformkurs begegnet jedoch offensichtlich anhaltendem und massivem Widerstand im Parteiapparat. Die Kontroversen werden neuerdings z. T. öffentlich geführt. Der Parteitag Ende Juni wird Auskunft über das gegenwärtige Kräfteverhältnis geben.

Der eigentliche Motor für die Reformen ist die Strukturkrise der sowjetischen Wirtschaft, aber auch die Wirtschaftspolitik ist von Ambivalenz zwischen Reform und Beharrung gekennzeichnet. Die wirtschaftlichen Daten für 1987 sehen nicht gut aus für die Reformer; insbesondere sind im Konsumsektor bisher keine Verbesserungen eingetreten.

Noch ein anderes problematisches Erbe aus der Stalin-Zeit belastet die neue Reformpolitik, ein Erbe, das allerdings in die russische Geschichte zurückreicht: die Nationalitätenfrage. In die Schlagzeilen sind vor allen Dingen die Auseinandersetzungen um die Angliederung der Exklave Bergkarabach an Armenien geraten. Auch in den Reak-

tionen auf diese Fragen lassen sich eine traditionell-autoritäre und eine demokratischere Tendenz im Parteiapparat ausmachen.

7. Beide Supermächte befinden sich in einer wichtigen Umbruchssituation, beide erfahren sehr eindringlich Grenzen ihrer Macht, und zwar sowohl im Hinblick auf ihre Möglichkeiten, Einfluß auf andere zu nehmen, als auch im Hinblick auf die inneren Ressourcen für die Machtentfaltung nach außen. Beide sehen sich gezwungen, das Kosten-Nutzen-Verhältnis in ihrer Außenpolitik neu zu formulieren, wenn auch auf unterschiedlichem Niveau: Die Krise der Sowjetunion ist fundamental, die der Vereinigten Staaten sektoral.

Entscheidend für die gegenwärtige Phase der Beziehungen dürfte die Gleichzeitigkeit der Problemlagen sein. Die Gleichzeitigkeit des Zwangs zur Konsolidierung erleichtert die defensivere Orientierung: Zum klassischen Imperativ der Verhinderung eines Nuklearkrieges kommt jetzt ein zweites Interesse an der Zusammenarbeit hinzu, nämlich der Wunsch zur kooperativen Reduzierung der Kosten des Supermachtstatus.

Für diese Zusammenarbeit bietet sich einmal die Kontrolle der Nuklearrüstung an, hier kann der Boden für weitere und kostenwirksamere Vereinbarungen im konventionellen Bereich bereitet werden. Als zweites Gebiet der Kooperation müssen die Regionalkonflikte gelten, denn hier hat sich die Konkurrenz der Supermächte in der Vergangenheit besonders destruktiv ausgewirkt. Die Notwendigkeit dieser zweiten Absicherung ergibt sich nicht nur aus den historischen Erfahrungen der siebziger Jahre, sondern auch dadurch, daß im Bereich der Wirtschaftsbeziehungen keine schnellen Erfolge zu erwarten sind. Zumindest über die Notwendigkeit, die militärische Rivalität in diesen Konflikten zu regulieren und zu reduzieren, müßte sich Einvernehmlichkeit erzielen lassen.

8. Damit zeichnen sich die Ziele, die Instrumente und die Motivationsstruktur für eine nicht nur kurzfristige neue Phase der Entspannung im Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion ab. Der Prozeß einer vernünftigen Reform bleibt gefährdet, aber es besteht zum ersten Mal in der Nachkriegsgeschichte die Hoffnung auf eine dauerhafte Verringerung des Gewichts der Rüstungskonkurrenz. Eine ernsthafte Entmilitarisierung des Ost-West-Konflikts bedeutet für Europa nicht nur Chancen, sondern auch Herausforderungen. Es werden sich alte und neue Fragen der politischen Ordnung und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit stellen, die im militarisierten Ost-West-Konflikt gleichsam "eingefroren" waren.

Inhaltsverzeichnis

1. Eine neue Phase der Entspannung in den amerikanisch-sowjetischen Beziehungen

2. Die Entwicklungen im einzelnen
 - 2.1 Rüstungskontrolle: Nuklear- und Weltraumwaffen
 - 2.2 Andere Rüstungskontrollverhandlungen
 - 2.3 Regionale Konflikte
 - 2.4 Menschenrechte und bilaterale Beziehungen

3. Außenpolitische Strategien und innenpolitische Bedingungen
 - 3.1 Die USA
 - 3.11 Administration und Kongreß in der Außenpolitik
 - 3.12 Die Problematik der wirtschaftlichen Entwicklung
 - 3.2 Die UdSSR
 - 3.21 Außenpolitische Strategie
 - 3.22 Der innere Reformprozeß

4. Perspektiven

1. Eine neue Phase der Entspannung in den amerikanisch-sowjetischen Beziehungen

Im Frühsommer 1988 läßt sich nicht mehr bestreiten, daß sich die beiden Supermächte (mit ihren Bündnissystemen) in einer neuen Phase der Entspannung befinden. Alle früheren Entspannungsversuche brachten Fortschritte, ließen sich aber nicht auf Dauer oder nur in Teilbereichen stabilisieren. Das wirft die Frage auf, ob sich die jetzige Entspannungsphase von früheren unterscheidet, ob bessere Aussichten für eine grundlegende Veränderung der Ost-West-Konfliktformation bestehen.(1)

Die neue Entspannung geht, wie sich jetzt schon abzeichnet, über alles bisher Erreichte hinaus:

- Die Intensität und Breite des Dialogs hat mit vier Gipfeltreffen zwischen dem Präsidenten der Vereinigten Staaten und dem Generalsekretär der KPdSU (Genf im November 1985, Reykjavik im Oktober 1986, Washington im Dezember 1987, Moskau Ende Mai/Anfang Juni 1988), mit einer Pendeldiplomatie zwischen den Außenministern der USA und der UdSSR im Monatsrhythmus und einem ersten und einem zweiten substantiellen Gespräch zwischen den Verteidigungsministern (am 17. März 1988 in Bern und dann auf dem Moskauer Gipfel) eine neue Qualität erreicht.(2) Gegenstand des Dialogs sind vier Bereiche: Rüstungskontrolle, regionale Konflikte, Menschenrechte und die bilateralen Beziehungen.
- Im Bereich der Rüstungskontrolle ist im Dezember 1987 zum ersten Mal in der Nachkriegsgeschichte eine ernst zu nehmende Rüstungsminderung (die Null-Lösung bei den Mittelstreckenwaffen) vereinbart worden, eine weitere und noch bedeutendere (bei den strategischen Waffen) steht in Aussicht. In der konventionellen Rüstungskontrolle deutet sich ein grundlegender Neuansatz an, der die ausgetretenen Pfade des Datenstreits von MBFR verläßt. Bei der Verifikation ist der historische Durchbruch von Stockholm vom September 1986 mit dem INF-Vertrag gleich mehrfach übertroffen worden, und die Regelungen für START werden auch darüber noch hinausgehen. Die verabredeten Formen des Datenaustauschs und vor allem der Datenüberprüfung vor Ort sind geradezu sensationell; sie verleihen dem Konzept der "kooperativen Rüstungssteuerung" ein völlig neues Gewicht.
- Bei den Regionalkonflikten bestehen zwar nach wie vor erhebliche Auffassungsunterschiede über Wege zur Konfliktlösung, wie zuletzt im Kommuniqué des Moskauer Gipfels bestätigt. Dennoch läßt sich nicht übersehen, daß beide Seiten offenbar die Erfahrungen der siebziger Jahre nutzen und die neue Entspannungsphase nicht wieder an ihrer Beteiligung in den Konflikten der Dritten Welt scheitern lassen wollen. Am auffälligsten ist bisher die Zusammenarbeit der Su-

permächte zur Beendigung der direkten Intervention in Afghanistan. Zwar kann die gemeinsame Konfliktregulierung die regionale Befriedung nicht ersetzen, und beide - USA wie UdSSR - bleiben trotz der Genfer Vereinbarungen vorerst Partei im anhaltenden Bürgerkrieg. Aber die Sowjetunion zieht ihre Truppen im Rahmen der von den USA mitgetragenen Genfer Vereinbarungen wieder ab. Im Golfkrieg hat das gemeinsame Interesse der USA wie der Sowjetunion, eine Ausweitung des Krieges oder eine unkalkulierbare Verschiebung des Kräfteverhältnisses in der Region zu verhindern, das von der Sowjetunion beargwöhnte und kritisierte militärische Engagement der USA überdauert. Was Kambodscha und Angola angeht, so scheint nicht zuletzt durch die amerikanisch-sowjetischen Sondierungen Bewegung in die Verhandlungen gekommen zu sein, wenn auch schwierige Regimefragen und die Bedingungen für den Abzug der jeweiligen Interventen noch zu klären bleiben.

Auch in anderen notorischen Regionalkonflikten der letzten Jahre ist es 1987/88 zu teilweise dramatischen politischen Entwicklungen gekommen, allerdings eher ohne das Zutun oder die Verantwortung der Supermächte. In Nicaragua hat der Befriedungsprozeß durch die Erschöpfung der Bürgerkriegsparteien und durch die Erfolge der regionalen Konferenzdiplomatie (Arias-Plan) ein produktives, wenn auch schwieriges Stadium erreicht. Im Nahen Osten hat der seit Dezember 1987 anhaltende Aufruhr in den besetzten Gebieten die arabischen Positionen wieder näher rücken lassen, die Israelis dagegen sichtbar gespalten. Den USA blieb gar keine Wahl, als einen erneuten Versuch der Vermittlung zu starten.

- In den Menschenrechtsfragen zeichnen sich ebenfalls Fortschritte ab, auch wenn das Thema kontrovers bleibt, wie die jüngste Polemik zwischen der amerikanischen und der sowjetischen Führung Ende April 1988 und die Irritationen auf dem Moskauer Gipfel gezeigt haben. Was die allgemeinen bilateralen Beziehungen angeht, so hat der Austausch von Personen und Informationen zwischen den USA und der Sowjetunion 1987 deutlich zugenommen. Im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit haben sich die verbesserten politischen Rahmenbedingungen jedoch noch nicht niedergeschlagen.

Die skizzierte Entwicklung war noch zu Beginn der achtziger Jahre unvorstellbar. Aber auch 1987 hat sich der seit Beginn der zweiten Amtszeit Reagans erkennbare Wandel der amerikanischen Außenpolitik gegenüber der Sowjetunion fortgesetzt. Wie auf der sowjetischen Seite, so hat auch in der amerikanischen Führung eine partielle Entideologisierung stattgefunden, sie wurde von den Erfolgen der Reaganschen Politik erleichtert und zugleich von ihren Mißerfolgen, insbesondere der drastischen Verschlechterung zentraler wirtschaftlicher Rahmendaten der

USA, forciert. Die Spaltung des konservativen Lagers und der Bedeutungsverlust der Ultrakonservativen in der Regierung wie in der republikanischen Partei laufen parallel zur Mäßigung in der Außen- und Sicherheitspolitik, auf die die Kongreß-Mehrheit seit langem drängt.

Der neue Entspannungsprozeß ist vor allem aber nicht vorstellbar ohne den Reformprozeß in der Sowjetunion, der seit 1987, dem Jahr des 70-jährigen Jubiläums der Oktoberrevolution, in eine erste kritische Phase getreten ist. Erfolge und Gefährdungen sind dabei gleichermaßen ins Blickfeld geraten. Reformansätze hat es auch unter Chruschtschow gegeben; aber die jetzige Führung geht mit ihren Analysen der strukturellen Mängel des Systems über den Ansatz Chruschtschows hinaus und verzichtet gleichzeitig auf die Formulierung alter, unrealistischer Zielsetzungen. Die Reformpolitik bildet den Hintergrund für die neue sowjetische Entspannungspolitik, die im Gegensatz zur Chruschtschow- und zur Breschnew-Periode defensiv orientiert ist. Die Koexistenz zwischen Kapitalismus und Sozialismus wird neu definiert, der Zwang zur Kooperation über den zentralen Risikobereich (Verhinderung eines Nuklearkrieges) hinaus breiter gefaßt.

2. Die Entwicklungen im einzelnen

2.1 Rüstungskontrolle: Nuklear- und Weltraumwaffen

Trotz der stärkeren Berücksichtigung des Themas Regionalkonflikte war auch 1987/88 die Rüstungskontrolle der Motor in der Entwicklung der Beziehungen zwischen USA und Sowjetunion. Während beim Gipfeltreffen von Reykjavik im Oktober 1986 propagandistische und taktische Züge noch eine große Rolle spielten, (3) wurden die Verhandlungen im letzten Jahr vom pragmatischen Interesse an einem ersten bedeutsamen Ergebnis bestimmt. Die Mittelstreckenwaffen boten sich dafür geradezu an. In den heiklen Verifikationsfragen wurde die Annäherung einmal durch das Einlenken Gorbatschows auf die globale und damit totale Null-Lösung, zum zweiten durch den partiellen Rückzug der USA von ihren eigenen radikalen Forderungen erleichtert. (Die Bedenken im westlichen Lager selbst setzten sich durch, als die Sowjetunion Bereitschaft signalisierte, sich auf solche radikalen Forderungen einzulassen.) Was die zu verifizierenden Gegenstände angeht, so wurde die Frage der Einbeziehung der Mittelstreckenraketen kürzerer Reichweite (500 bis 1.000 km) durch Gorbatschows Angebot einer zweiten Null-Lösung geklärt.

Kontrovers blieben dann im wesentlichen nur noch die Pershing I A-Raketen und -Startfahrzeuge der Bundeswehr, deren nukleare Sprengköpfe aber den USA unterstehen. Während die Sowjetunion die Ausklammerung der britischen und französischen Systeme zugestanden und damit den Weg für ein substantielles Ergebnis freigemacht hatte, bestand sie jetzt entschieden auf einer Einbeziehung. Es war zwar verständlich, daß der Westen der Sowjetunion möglichst wenig Einfluß auf die Rüstungskoooperation in der NATO einräumen wollte. Aber bei der Pershing I A handelte es sich gerade nicht um vergleichbare Drittstaatensysteme, und wenn man wirklich Null wollte, dann mußten alle amerikanischen und sowjetischen Sprengköpfe auf Mittelstreckenraketen abgebaut werden. Nicht zuletzt deshalb war die Sowjetunion in der Pershing I A-Frage in einer nahezu unangreifbaren Position, und das Einlenken der USA war nach den Erfahrungen der sechziger Jahre (Verhandlungen über den Nicht-Verbreitungsvertrag, Versanden des MLF-Projekts) zu erwarten. Die Bundesregierung hat mit ihrer Entscheidung, sich dem Abrüstungsprozeß der beiden Supermächte "freiwillig" anzuschließen, das Gesicht wahren und gleichzeitig eine schwere außenpolitische Krise vermeiden können.

Im Oktober 1987 war dann das Abkommen politisch über die Bühne, nicht ohne ein kleines Scharmützel über den Termin für die Unterzeichnung, bei dem der Eindruck entstand, die Sowjetunion wolle noch einmal

versuchen, den INF-Hebel gegen SDI anzusetzen. Daß dies in der Tat nur ein kleines Scharmützel blieb, das von Gorbatschow und Schewardnadse schnell beendet wurde, markiert geradezu symbolisch den Unterschied zwischen 1986 und 1987. Am 8. Dezember 1987 wurde der historisch bedeutsame INF-Vertrag in Washington unterzeichnet, und am 1. Juni 1988 wurden in Moskau die Ratifikationsurkunden ausgetauscht.
(4)

Auch im Bereich der strategischen Offensiv- und Defensivwaffen lassen sich die Unterschiede zwischen 1986 und 1987/88, zwischen Reykjavik einerseits sowie Washington und Moskau andererseits, im Verhandlungsstil nachweisen, allerdings bis heute noch nicht im Endergebnis. SDI ist nach wie vor kontrovers, aber im Vergleich zu den dramatischen Gesten und den wechselseitigen Vorwürfen auf und nach dem Reykjavik-Gipfel haben beide Seiten in Washington nur noch nüchtern ihre fortbestehenden Differenzen konstatiert und sie dann in Moskau einfach per Verweis fortgeschrieben. USA und Sowjetunion verpflichteten sich laut Kommuniqué vom 10. Dezember 1987, "den ABM-Vertrag, so wie er im Jahre 1972 unterzeichnet wurde, einzuhalten und gleichzeitig ihre erforderliche Forschung, Entwicklung und Erprobung fortzuführen, wie sie der ABM-Vertrag gestattet."(5) Das entscheidende Problem, nämlich die Interpretation des ABM-Vertrages, blieb jedoch in dieser Formulierung ungeklärt.

Es stellte sich bald heraus, daß der Kommuniqué-Text erhebliche Risiken für die Reagan-Administration barg. Die Sowjetunion, die immer schon von einer Kopplung zwischen START und SDI ausgegangen war, konnte mit einer Kündigung der Vereinbarung über die Offensivwaffen drohen für den Fall, daß sich die USA mit ihrem SDI-Programm über die traditionelle Interpretation des ABM-Vertrages hinwegsetzen würden. Dieses Risiko wollte die amerikanische Regierung vor allem deshalb nicht eingehen, weil der Kongreß mehrheitlich die sowjetische Interpretation des ABM-Vertrages teilt. Auf amerikanischer Seite versuchte man deshalb, die ausdrückliche Zustimmung der Sowjetunion zu einzelnen Maßnahmen zu gewinnen, die über den ABM-Vertrag in der engen Interpretation hinausgehen. Gleichzeitig wollten die USA für diese Einschränkungen des SDI-Programms noch Gegenleistungen der Sowjetunion herausholen. Jetzt aber, wo die amerikanische Regierung endlich bereit ist, das SDI-Programm in den Rüstungskontrollgesprächen zur Diskussion zu stellen, hat sein Verhandlungswert erheblich nachgelassen. Die sowjetische Führung reagiert inzwischen weit weniger alarmiert auf SDI. Sie geht offenbar davon aus, daß das Programm mit dem Ende der Präsidentschaft Reagans noch weitere unilaterale Einschränkungen und Zurückstufungen erleben wird.

Ins Zentrum der Kontroverse ist neben schwierigen Verifikationsfragen das Problem der seegestützten Marschflugkörper gerückt.(6) Die USA haben sich zwar inzwischen prinzipiell zu einer Begrenzung dieser Systeme (außerhalb des schon verabredeten START-Rahmens) bereit erklärt, sie lehnen aber die sowjetischen Verifikationsvorschläge als unzureichend oder unakzeptabel ab. Außerdem wollen die USA die Reichweitengrenze für taktische SLCM (sie würden außerhalb jeder Kontrolle bleiben) auf 1.500 km heraufsetzen. (Im Protokoll zum SALT II-Vertrag lag diese Grenze bei 600 km.) Der Rüstungskontrollberater der amerikanischen Regierung Paul Nitze hat diese Diskussion Anfang April 1988 mit dem interessanten Vorschlag einer vereinbarten Denuklearisierung der Seestreitkräfte (außer SLBMs) bereichert; ernsthaft verfolgt wird diese Idee jedoch nicht.

Die seegestützten Marschflugkörper sind auch nach traditionellen Abschreckungskriterien eine sehr fragwürdige Erweiterung des Nuklearpotentials; sie sind selbst in der US Navy umstritten, jedenfalls ihre strategische Variante. Durch die Null-Lösung bei INF werden sie aber aus Sicht eines Teils des sicherheitspolitischen Establishments in Europa und damit auch für die USA als Kompensation wieder interessant. Sollten die SLCMs ohne wirksame Begrenzung bleiben, würde das die Bedeutung eines START-Abkommen erheblich relativieren.

Trotz der genannten Probleme sind beide Seiten schon weit über die Wladiwostok-Phase von START hinaus. (In Wladiwostok legten 1974 Ford und Breschnew die Rahmendaten für den 1979 unterzeichneten SALT II-Vertrag fest.) Man kann davon ausgehen, daß die Sowjetunion die Unterschrift Reagans unter START der seines Nachfolgers vorzieht, um die Ratifizierung auf eine möglichst zuverlässige politische Grundlage zu stellen. Auch Reagan hat aus offensichtlichen Gründen Interesse an einem Vertragsabschluß noch in diesem Jahr. Gleichwohl muß er bei START - nicht nur wegen der komplexen Materie - mit erheblich mehr innenpolitischen Kontroversen rechnen, und die Regierung möchte natürlich - gerade angesichts der Erfahrungen mit SALT II und ihrer eigenen Kritik an dem Vertrag - die Ratifizierung nicht durch übereilte Kompromisse gefährden. Ob es noch 1988 zu einem Vertragsabschluß kommt, ist aus den genannten technischen und politischen Gründen also fraglich.

Auch 1987/88 haben Amerikaner und Sowjets noch über andere Fragen der bilateralen Rüstungskontrolle und Abrüstung verhandelt. Es kam jedoch bisher nur zu Vereinbarungen von untergeordneter Bedeutung. So wurde am 15. September 1987 ein Abkommen über die Einrichtung von Risk Reduction Centers, eine Verbesserung des heißen Drahts, unterzeichnet.

In diesem Zusammenhang ist aber auch die Wiederaufnahme der Gespräche über die Begrenzung von Atomwaffentests in Genf am 9. November 1987 zu nennen. (Diese Verhandlungen waren 1980 abgebrochen worden.) Die Sowjetunion hatte Ende 1986 angekündigt, sie werde ihr einseitiges Moratorium nunmehr definitiv nach dem ersten amerikanischen Kernwaffentest im Jahre 1987 abbrechen, gleichzeitig hatte sie erneut umfassende Verhandlungen über ein Verbot aller Kernwaffenversuche vorgeschlagen. Das amerikanische Energieministerium gab am 3. Februar 1987 bekannt, ein erster Kernwaffenversuch sei in der Wüste Nevadas durchgeführt worden. Am 26. Februar meldete dann TASS eine unterirdische Kernwaffenexplosion in der Nähe von Semipalatinsk. Die Sowjetunion blieb aber in der Teststoppfrage in der Vorhand. Sie legte am 9. Juni zu Beginn der neuen Sitzungsperiode der UN-Abrüstungskonferenz in Genf im Namen des Warschauer Pakts einen Vertragsentwurf vor, der das vollständige Verbot aller Kernwaffentests und dazu Inspektionen vor Ort vorsieht. Die Sowjetunion erklärte sich auch mit einer Begrenzung der Tests auf eine bestimmte Höchstzahl pro Jahr und auf eine Sprengkraft von einer Kilotonne einverstanden. (Ähnliche Vorschläge wurden im amerikanischen Kongreß diskutiert, sie waren jedoch nur im Repräsentantenhaus mehrheitsfähig.)

Am 11. Juni 1987 verbreitete dann TASS eine Erklärung, in der Parteichef Gorbatschow die USA aufforderte, endlich die amerikanisch-sowjetischen Verträge von 1974 und 1976 zu ratifizieren, um einem umfassenden Kernwaffenteststopp näher zu kommen. Die Sowjetunion sei bereit zu gegenseitigen vereinbarten Kalibrierungsexplosionen in den jeweiligen Testgebieten. (Dabei handelt es sich um Tests, bei denen beide Seiten ihre Meßgeräte und -verfahren vergleichen und aufeinander abstimmen können.) Die amerikanische Regierung hatte die Probleme bei der Verifikation der Begrenzung oder des Verbots von Nukleartests immer als einen Grund (oder Vorwand) für ihre Bedenken gegenüber neuen Vereinbarungen auf diesem Gebiet genannt. Das Angebot der Sowjets, gemeinsam die Meßverfahren zu überprüfen, war der Anknüpfungspunkt für die Wiederaufnahme der Gespräche. Reagan machte allerdings gleich zu Beginn deutlich, daß Kernwaffenversuche solange nötig seien, wie sich die beiden Supermächte für ihre Sicherheit auf nukleare Waffen verlassen müßten.

In der gemeinsamen Erklärung zum Washingtoner Gipfel hat sich zwar auch die amerikanische Regierung "zum Endziel einer vollständigen Einstellung von Kernwaffentests als Teil eines wirkungsvollen Rüstungskontrollprozesses"(7) bekannt, aber sie zeigt gegenwärtig kein Interesse an einem vollständigen Teststopp. Priorität, so heißt es weiter in der genannten Erklärung, habe das Ziel einer Reduzierung von Kernwaffen

und letztlich deren Abschaffung. Als ersten Schritt wollten sich beide Seiten auf wirkungsvolle Verifizierungsmaßnahmen einigen, die eine Ratifizierung des Schwellenvertrages von 1974 und des Vertrages über Kernexplosionen zu friedlichen Zwecken von 1976 ermöglichen. Seit im Laufe der ersten Monate dieses Jahres absehbar wurde, daß es auf dem Moskauer Gipfel noch nicht zur Verabschiedung eines START-Vertrages kommen würde, wurde an den ergänzenden Protokollen zu diesen beiden Verträgen über Nukleartests mit Hochdruck gearbeitet. Abgeschlossen werden konnten auch diese Vorarbeiten trotz Unterzeichnung zweier kleinerer Vereinbarungen noch nicht. Das Moskauer Kommuniqué wiederholt im wesentlichen den Text vom Dezember 1987.

Zur Verbesserung der Meßverfahren haben sich beide Seiten über gemeinsame Tests zur Verifizierung auf dem Versuchsgelände der jeweils anderen Seite verständigt; zur Vorbereitung dieser Tests waren unter anderem Expertenbesuche vereinbart worden. In der Zeit vom 7. bis 15. Januar 1988 war eine amerikanische Expertengruppe auf dem sowjetischen Kernwaffenerprobungsgelände in Semipalatinsk, der sowjetische Gegenbesuch im Testgebiet in der Wüste von Nevada erfolgte in der Woche vom 24. bis zum 29. Januar. Außerdem haben die USA mehrere Großraumflugzeugladungen voll technischen Geräts in die Sowjetunion gebracht.

Weitere Verhandlungen zwischen den USA und der Sowjetunion über Nuklearwaffen stehen gegenwärtig nicht an, obwohl der INF-Vertrag nur einen Teil aller Mittelstreckensysteme abdeckt und die nuklearen Kurzstreckenwaffen noch gar nicht erfaßt sind. Während sich in der Bundesrepublik Deutschland nach Jahren der bitteren Kontroverse über die Mittelstreckenwaffen ein für viele ausländische und inländische Beobachter überraschender Konsens über einen weiteren (teilweise auch einseitigen) Abbau der Nuklearwaffen im Kurzstreckenbereich abzeichnet, steht die NATO vor einer neuen Belastungsprobe. Sie hat die Entscheidung über Art und Umfang der Modernisierung der taktischen Nuklearwaffen unter 500 km Reichweite - die USA entwickeln und testen bereits verschiedene Varianten - und über das Verhältnis dieser "Modernisierung" zur Rüstungskontrolle vorerst aufgeschoben.

Die Bundesregierung besteht auf einem Gesamtkonzept, in dem u.a. die Struktur der taktischen Nuklearwaffen neu bestimmt wird. Nach Auffassung führender CDU-Politiker sollen Kompensationen bei den weitreichenden Mittelstreckenwaffen durch see- und luftgestützte Systeme mit einer Verringerung des Gewichts der Kurzstreckenwaffen kombiniert, soll die Modernisierung der Lance in Grenzen gehalten und durch Reduzierungen der nuklearen Artilleriegranaten auch innenpolitisch abgesi-

chert werden. Dieses Programm ist jedoch in Bonn umstritten. Das kann nicht verwundern, wenn man z.B. bedenkt, daß unter den Varianten, die in der NATO geprüft werden, nukleare Trägerwaffen mit erheblich gesteigerter Reichweite (bis zu 450 km) sind, und wenn man sich vergegenwärtigt, daß zu den 88 Lance Startgeräten zur Zeit 1.500 bis 2.000 Flugkörper (mit ca. 700 nuklearen Sprengköpfen) gehören. Außenminister Genscher hat wiederholt davor gewarnt, durch Gerede über Modernisierung den Blick auf die Möglichkeiten der Abrüstungspolitik zu versperren. In einem Vortrag vor dem Landesparteitag der bayerischen FDP forderte er am 1. Mai 1988 den Vorrang für eine "Modernisierung des Denkens."

Die Aussichten für baldige Verhandlungen über die Kurzstreckenwaffen sind jedoch nicht günstig. Dabei ginge es keineswegs um eine Denuklearisierung Europas, wie einen besorgte Stimmen in der westlichen Diskussion glauben machen wollen. Es ginge zunächst nur um eine weitere Reduzierung der seit den sechziger Jahren aufgebauten Kapazitäten im Bereich der taktischen Nuklearwaffen. Gleichwohl stemmen sich die USA, Großbritannien und auch Frankreich, alarmiert über die neue Rechts-Mitte-Links-Koalition in der Bundesrepublik in Sachen Kurzstreckenwaffen, gegen den Sog einer möglichen dritten Null-Lösung. Sie wollen die Modernisierung der Raketen unter Dach und Fach bringen und sind bereit, dafür einen Teil der nuklearen Artillerie zu opfern. Die Sowjetunion verhält sich in diesem Bereich zunächst taktisch. Priorität haben für sie nach der INF-Ratifizierung START und das Mandat für die konventionelle Rüstungskontrolle (KRK). Die "Modernisierung" im Kurzstreckenbereich hat für sie nicht die Bedeutung wie die "Nachrüstung", und sie kann die Entwicklung aus der Position eines enormen zahlenmäßigen Übergewichts von weit über tausend Startgeräten mit einem Mehrfachen an Flugkörpern gelassen verfolgen.

2.2 Andere Rüstungskontrollverhandlungen

Was die multilateralen Rüstungskontrollverhandlungen angeht, so bestanden eine Zeit lang große Hoffnungen, daß bald nach dem Abschluß des ersten Ost-West-Abrüstungsabkommens der Nachkriegszeit (bei den Mittelstreckenwaffen) ein weltweites Verbot der chemischen Waffen folgen würde. Diese Hoffnungen stützten sich insbesondere auf Fortschritte in der umstrittenen Frage der Verdachtskontrollen. Noch am 28. August 1987, zum Ende der Sondersitzungsperiode, erklärte der amtierende Vorsitzende der UN-Abrüstungskonferenz, in deren Rahmen diese Verhandlungen geführt werden, den Delegierten liege der Entwurf einer Konvention über ein Verbot der Herstellung, Lagerung und Anwendung

chemischer Waffen vor, der bereits die meisten der angestrebten Elemente enthalte. Am 3. und 4. Oktober 1987 wurden einer Delegation von Experten aus den Teilnehmerländern der Genfer Abrüstungskonferenz in Sichani (UdSSR) Typen der sowjetischen chemischen Waffen sowie die Vernichtung einer chemischen Bombe vorgeführt. Eine sechsköpfige sowjetische Delegation besuchte am 19. November 1987 ein Chemiewaffen-depot der amerikanischen Armee im Bundesstaat Utah.

Die Fortschritte und die wechselseitigen Expertenbesuche können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Verhandlungsprozeß gegenwärtig stagniert. Strittig sind neben der Einschätzung des Umfangs der Chemiewaffenbestände weiterhin die Verifikation und außerdem das Problem der Sicherheitsreserven. (Die UdSSR verfügt nach einer Erklärung des sowjetischen Außenministeriums vom 26. Dezember 1987 über nicht mehr als 50.000 Tonnen (!) an Giftstoffen, was ihrer Auffassung nach in etwa den amerikanischen Vorräten entspricht; die USA vermuten ein Vielfaches an Beständen - 250.000 bis 700.000 Tonnen Giftkampfstoffe - auf sowjetischer Seite.) Die Vereinigten Staaten haben am 16. Dezember 1987 nach einer 18jährigen Pause zum ersten Mal wieder die Produktion von Chemiewaffen aufgenommen. Dabei handelt es sich um 153-mm-Artilleriegranaten, die aus verschiedenen Substanzen bestehen, die getrennt gelagert nicht hochgiftig sind. Unabhängig von der amerikanischen Entscheidung über die Herstellung dieser neuen Binärwaffen demonstriert allein die Möglichkeit der Produktion solcher Waffen aus für sich genommen nicht waffenfähigen Komponenten eindringlich die Schwierigkeiten der Überprüfung eines weltweiten Verbots. Gleichwohl ist durch diese Entscheidung und durch neue Verifikationsforderungen auch der Eindruck entstanden, als sei das Interesse der USA an einem solchen Verbot zurückgegangen.

Die Beseitigung der bereits jetzt vorhandenen Bestände würde voraussichtlich mehr als zehn Jahre dauern. Für diesen Zeitraum wollen sich die Franzosen eine Sicherheitsreserve aufbauen. Nach französischen Vorstellungen wären das 1.000 - 2.000 Tonnen für acht Jahre für alle Unterzeichnerstaaten (vgl. den französischen Vorschlag vom 16. Juni 1987), was in der Konsequenz zu einem parallelen Aufrüstungsprozeß und zur Weiterverbreitung von chemischen Waffen führen müßte. Es ist verständlich, daß die Appelle von Außenminister Genscher am 4. Februar 1988 an die vierzig Teilnehmerstaaten in Genf, sich umgehend auf einen Vertrag zur weltweiten Ächtung chemischer Waffen zu einigen, erkennbar auch an die Adresse der westlichen Verbündeten gerichtet waren.

Neben der Verifikation und der "Sicherheitsreserve" sind noch zahlreiche andere Probleme, insbesondere Verfahrensfragen, zu klären.(8) Da-

zu rechnen die Abfolge in der Vernichtung der Bestände, die Zusammensetzung des Exekutivrats (er soll für die Überwachung des Abkommens zuständig sein) und die Voraussetzungen für das Inkrafttreten des Vertrags. (USA und Sowjetunion z.B. halten es für erforderlich, daß alle Länder, die in der Lage sind, chemische Waffen herzustellen, dem Abkommen beitreten. Nach Angaben des Pentagon ist die Zahl der Länder mit Programmen zur Entwicklung chemischer Waffen zwischen 1972 und 1988 von sieben auf 20 gestiegen, bei biologischen Kampfstoffen von vier auf zehn.) Der völkerrechtswidrige und grausame, aber offensichtlich wirksame Einsatz von chemischen Kampfstoffen im Krieg zwischen Irak und Iran wird die Weiterverbreitung von chemischen Waffen vermutlich noch beschleunigen. Auch das sind keine günstigen Voraussetzungen für den baldigen Abschluß eines Abkommens über chemische Waffen.

Das Stadium einer ernststen Krise vor einem möglichen Durchbruch haben die Verhandlungen über die konventionelle Rüstungskontrolle bekanntlich nie erreicht. Von MBFR jedenfalls ist außer der wachsenden Zahl der Verhandlungsrunden nur wenig zu berichten. Die Sowjetunion hat vorgeschlagen, MBFR wenigstens mit einer symbolischen Vereinbarung abzuschließen, der Westen lehnt diesen "gefährlichen Weg" (so der amerikanische Delegationsleiter am 8. Dezember 1987) ab. Der Delegationsleiter der Bundesrepublik warnte zur Eröffnung der 44. Runde am 28. Januar 1988 vor Ungeduld. Bei Abrüstungsverhandlungen zählten "der lange Atem und die Geduld". Ob diese beiden Eigenschaften ausreichen werden, den neuen Ansatz der konventionellen Rüstungskontrolle zum Erfolg zu führen, muß gegenwärtig offen bleiben. Immerhin sind hier im politischen Vorfeld Dimensionen eröffnet worden, die über die selbstgesteckten Grenzen von MBFR und damit über bloß symbolische Korrekturen weit hinausweisen. Die Erweiterung der Verhandlungszone und der Verhandlungsgegenstände unterstreichen die deutlich erkennbare Bereitschaft, an die Wurzel der Rüstungskonkurrenz in Europa zu gehen und die militärischen Offensivfähigkeiten abzubauen. Bis zu wirksamen Eingriffen in die konventionelle Rüstungsdynamik in Europa durch Verhandlungen wird jedoch noch einige Zeit vergehen.(9)

Einmal sind die rein technischen Probleme immens, selbst wenn man die dramatischen Fortschritte der letzten Jahre in Verifikationsfragen in Rechnung stellt. Zum zweiten lassen sich die Asymmetrien bei den konventionellen Streitkräften zwischen Atlantik und Ural, deren konkreter Inhalt zwischen Ost und West nach wie vor in zum Teil grotesker Weise umstritten ist, wie die neue im Mai 1988 vorgestellte Darstellung von sowjetischer Seite wieder dokumentiert, noch viel schwieriger verrechnen als die Asymmetrien bei den strategischen Waffen. Die Warschauer Ver-

tragsorganisation verfügt über stärkere Landstreitkräfte, sie möchte aber Konzessionen in diesem Bereich durch Entgegenkommen der NATO bei den Luftstreitkräften ausgeglichen haben. Die NATO argumentiert, daß der kritische Faktor Invasionsfähigkeit ganz entscheidend von den Landstreitkräften abhängt, Luftstreitkräfte außerdem ohnehin viel schwieriger zu kontrollieren sind. Das Problem wird noch komplizierter, wenn man die Seestreitkräfte einbezieht. Hier hat die NATO Vorteile, aber sie verweist auf die geostrategische Asymmetrie, aus der sich eine größere Bedeutung der Seeverbindungslinien für ihre Sicherheit ergebe.

Die gegenwärtig die westliche Diskussion bestimmende Vorstellung von drastischen Reduzierungen landgestützter Großwaffensysteme in den östlichen Potentialen bei kosmetischen Korrekturen auf NATO-Seite dürfte kaum Zustimmung in der Sowjetunion finden, die sich damit - auch bei Berücksichtigung der qualitativen Asymmetrien - in eine militärisch schwächere Position begeben würde, ohne daß eine echte Umstellung auf bloße Defensivfähigkeit auf beiden Seiten gegeben wäre.(10)

Ein dritter Punkt kommt hinzu. Mehr noch als die Nuklearwaffen sind die konventionelle Rüstung und die Konfiguration der westlichen wie der östlichen Streitkräfte in Europa mit der politischen Ordnung verknüpft. Eine drastische Verminderung der amerikanischen und der sowjetischen Stationierungstruppen wirft nicht nur die Frage der politischen Beziehungen zwischen der Sowjetunion und Osteuropa auf, sondern setzt wahrscheinlich auch eine Neuordnung des westlichen Bündnisses voraus. Auf westlicher Seite dürfte vor allem Frankreich wegen möglicher oder auch bloß befürchteter Auswirkungen auf die deutsche Frage Widerstand gegen eine signifikante militärische Verdünnung in Mitteleuropa leisten.(11)

Der Beginn der KRK-Verhandlungen hängt von der Verabschiedung eines neuen KSZE-Mandats ab. In diesem Mandat wird auch die Fortführung der Verhandlungen über vertrauensbildende Maßnahmen im Anschluß an die Vereinbarungen von Stockholm vom Herbst 1986 festgelegt. Nur in diesem Rahmen wird vorerst die Seerüstung Berücksichtigung finden. Die auch auf Rüstungsminderung zielenden Vorschläge Gorbatschows vom Oktober 1987 und vom März 1988 stießen im Westen, insbesondere auf Seiten der USA, auf die zu erwartende Ablehnung. Gorbatschow hatte in einer außenpolitischen Grundsatzrede in Murmansk am 1. Oktober 1987 einen Sechs-Punkte-Plan für eine "drastische Reduzierung des Niveaus der militärischen Konfrontation" in Nordeuropa und im Nordatlantik vorgeschlagen, unter anderem eine Ausdehnung vertrauensbildender Maßnahmen auf die Gewässer der Ostsee, der Nordsee, des europäischen Nordmeers und der Grönlandsee, sowie Verhandlungen

über die Frage des Verbots von Kriegsmarineaktivitäten in gemeinsam zu vereinbarenden Zonen international genutzter Meerengen. Anlässlich seines Besuchs in Jugoslawien stellte er dann am 16. März 1988 einen Drei-Punkte-Plan über den Abbau der militärischen Präsenz der beiden Supermächte im Mittelmeer vor. Auch dieser Drei-Punkte-Plan sieht neben Reduzierungen vertrauensbildende Maßnahmen vor. In einer Rede vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen hat Außenminister Schewardnadse im Juni 1988 erneut die Einbeziehung der Seestreitkräfte in den Abrüstungsprozeß gefordert. Auch auf See befürwortete die Sowjetunion das Ziel, die Möglichkeit eines Überraschungsangriffs oder offensiver Operationen im großen Stil auszuschließen.

Zweifellos zielen derartige Vorschläge auf für die Planungen der NATO wichtige Seeverbindungslinien, sie sind auch von sowjetischen Befürchtungen gegenüber neuen see- und luftgestützten Marschflugkörpern (nuklear wie konventionell) mitbestimmt. Und die Einbeziehung der Seerüstung würde gewiß den ohnehin schwierigen Verhandlungsprozeß belasten. Auf der anderen Seite wird der Westen auf Dauer die Rüstungskontrolle und Abrüstung nicht auf die Land- und später die Luftstreitkräfte beschränken können. Schon aus eigenem Interesse sind auf dem maritimen Sektor zumindest weitere Stabilisierungsversuche durch vertrauensbildende Maßnahmen angezeigt.

2.3 Regionale Konflikte

Was die direkte militärische Konfrontation angeht, so wurde der Ost-West Konflikt auch 1987/88 weitgehend auf dem Papier, in Übungen und Phantasien ausgetragen. Dazu gehören aber auch (neben der inzwischen legalisierten Beobachtung) die Manöverspionage, Scheinangriffe mit Bomben, Verletzungen von Luftraum und Hoheitsgewässern. So stießen am 12. Februar 1988 im Schwarzen Meer der amerikanische Zerstörer Caron und der Kreuzer Yorktown, die offensichtlich nachrichtendienstliche Aufgaben wahrnahmen, in die 12-Meilen-Zone vor der sowjetischen Küste vor. Sie wurden nach Verwarnung von sowjetischen Kriegsschiffen gerammt. Das Ereignis blieb ohne größere diplomatische Verwicklungen. Unabhängig von derartigen Begegnungen, die meist harmloser verlaufen, war an vielen Stellen dieser Welt amerikanisches und sowjetisches Kriegsgerät im Einsatz gegeneinander.

- Afghanistan(12)

Die militärisch und politisch größten Auswirkungen hatte in dieser Hinsicht die Ein-Mann-Fliegerabwehrrakete Stinger, die von den USA von

Mitte 1986 bis Anfang 1988 über Pakistan an die aufständischen Mudschaheddin geliefert wurde. (Es sollen insgesamt mehr als 1.000 Stück gewesen sein.) Daß die "Putsch-Revolution" in dem asiatischen Nachbarland auch durch die Invasion nicht zu stabilisieren war, muß der sowjetischen Führung aber schon vor Sommer 1987 - seitdem waren die sowjetischen Kampfflugzeuge definitiv in größere Höhenbereiche ausgewichen und Kampfhubschrauber kaum noch im Einsatz - deutlich geworden sein.

Als Gorbatschow an die Macht kam, bestand in Afghanistan bereits ein militärisches Patt. Gorbatschow machte zunächst einen letzten Versuch, durch Druck auf Pakistan (Grenzverletzungen, Terrorakte) und durch eine neue Führung, bessere Ausrüstung und eine aggressivere Taktik der sowjetischen Truppen das Blatt doch noch zu wenden. Der Versuch scheiterte jedoch ebenso wie die Verbreiterung der politischen Basis des Regimes unter dem neuen Parteichef Nadjibullah 1986. Gorbatschow verstärkte aber auch sehr früh die Bemühungen um eine diplomatische Lösung. Ende 1985 erklärten sich die USA bereit, unter bestimmten Voraussetzungen zusammen mit der Sowjetunion die Nichtintervention in Afghanistan zu garantieren. Damals sagten amerikanische Unterhändler zu, die USA würden ihre Militärhilfe an die Aufständischen bei einem sowjetischen Abzug einstellen.

1986 und 1987 verdichteten sich die Anzeichen für die Bereitschaft der Sowjets, ihre Truppen wieder abzuziehen. Gorbatschow hatte schon auf dem 27. Parteikongreß im Februar 1986 Afghanistan "unsere blutende Wunde" genannt. Im November 1986 signalisierten führende seiner Berater einer amerikanischen Gruppe, sie wüßten, daß die sowjetischen Truppen wieder aus Afghanistan raus müßten, sie wüßten nur noch nicht wie. Anfang Januar 1987 bestätigte Schewardnadse in Kabul, die Sowjetunion sei bereit, einen Zeitplan für den Abzug vorzulegen. Vertreter des State Department waren inzwischen zu der Auffassung gelangt, die Sowjetunion habe prinzipiell den Rückzug beschlossen. Von Pentagon-Seite wurden die sowjetischen Signale dagegen noch als unverhüllte Täuschungsmanöver dargestellt.

Am 20. Mai wiederholte dann Gorbatschow in einem Interview mit der italienischen Zeitung L'Unita eine Aussage, die er schon Ende November 1986 in New Delhi gemacht hat: Afghanistan gehöre nicht zur sowjetischen Einflußsphäre, es solle ein unabhängiges, souveränes und blockfreies Land bleiben. Die endgültige Entscheidung zum Truppenabzug noch im Jahre 1988 ist dann wohl in der Zeit zwischen April und Juli 1987 gefallen. Dabei spielte auch der Sturz von Verteidigungsminister Sokolow am 30. Mai im Zusammenhang mit der Affäre Rust eine Rolle.

Am 20. Juli jedenfalls eröffnete Gorbatschow seinem Gast Nadjibullah im Kreml, die Sowjetunion werde in einem Zeitraum von 12 Monaten abziehen.

Der letzte kritische Punkt in den Genfer Verhandlungen war die Frage der Waffenlieferungen nach dem Truppenabzug. Reagan konfrontierte Gorbatschow auf dem Washingtoner Gipfel mit einer Revision der vorläufigen Vereinbarung vom Dezember 1985: die USA könnten aus Gründen der Symmetrie auch nach dem Abzug der sowjetischen Truppen nicht auf die Unterstützung der afghanischen Freiheitskämpfer verzichten, wenn die Sowjetunion das Regime in Kabul weiter mit Waffen beliefere. Diese Revision war nicht zuletzt auf Druck des Kongresses zustande gekommen, der sich schon sehr früh - und viel stärker als das State Department oder die CIA - für Waffenhilfe an die Mudschaheddin eingesetzt hatte.(13) Jedenfalls wäre der Widerspruch zwischen der Forderung der Administration nach Hilfe für die Contras, die im Kongreß weit weniger populär war, und einer einseitigen Einstellung der Unterstützung für den afghanischen Widerstand zu eklatant gewesen.

Die am 14. April 1988 schließlich von Afghanistan und Pakistan unterzeichnete und von den USA und der Sowjetunion garantierte Vereinbarung sieht den Abzug der sowjetischen Truppen, nicht aber ihrer Zivilberater, innerhalb von neun Monaten, und zwar ab 15. Mai, vor. Die Hälfte der Soldaten muß innerhalb der ersten drei Monate abziehen. Vereinbart wird außerdem die Nichteinmischung der beiden Regionalmächte in die Angelegenheiten des Nachbarstaates sowie die sichere und freiwillige Rückkehr der afghanischen Flüchtlinge. Die amerikanisch-sowjetische Garantie bezieht sich ausdrücklich auch auf die Blockfreiheit Afghanistans. Pakistan verpflichtet sich, den Mudschaheddin keine Waffen mehr zukommen zu lassen. Es soll außerdem zugesagt haben, die Stützpunkte und Ausbildungslager der afghanischen Widerstandskämpfer in Pakistan noch vor Inkrafttreten des Abkommens abzubauen. Die künftige Hilfe der Sowjetunion und der USA an die afghanische Regierung bzw. an die Rebellen wird im Abkommen nicht erwähnt. Die USA behalten sich das Recht vor, die Aufständischen zu beliefern, solange die Sowjetunion Kabul mit Waffen versorgt. Dem Vernehmen nach hatten sich aber beide Großmächte darauf verständigt, während des neunmonatigen Abzugs keine Waffen zu liefern. Nichtsdestotrotz werden beide Bürgerkriegsparteien jedoch offenbar weiter mit Kriegsmaterial versorgt, was zu wiederholten Beschwerden Moskaus gegenüber Pakistan und auch den USA geführt hat.

Das Genfer Abkommen reguliert auch die Verhältnisse in Afghanistan selbst nicht, außerdem haben die Rebellen die Vereinbarungen abge-

lehnt. Der Bürgerkrieg geht weiter. Wie seinerzeit der Pariser Vertrag im Vietnam-Krieg, so könnte man sagen, liefert auch das Abkommen von Genf zu Afghanistan das Feigenblatt, mit dem eine Großmacht versucht, sich aus einem Bürgerkrieg, in dem sie interveniert hat, zurückzuziehen, ohne die Niederlage offen eingestehen zu müssen. Oder noch pointierter formuliert: Das Abkommen garantiert die Fortsetzung des Bürgerkrieges ohne die sowjetische Armee und Luftwaffe.(14) Dabei kann sich im Endeffekt nicht nur die sowjetische Intervention, sondern auch die amerikanische Militärhilfe über Pakistan als grandiose Fehlkalkulation erweisen. Sie kam nämlich hauptsächlich den autoritären islamischen Fundamentalisten unter den Aufständischen zugute, die keineswegs demokratisch oder gar prowestlich eingestellt sind.

So unzulänglich das Genfer Abkommen für die Hauptbetroffenen sein mag, was die Supermächte nicht allein zu verantworten haben, in den Ost-West-Beziehungen markiert es einen Einschnitt, dem etwa die gleiche Bedeutung zukommt wie dem INF-Vertrag auf dem Gebiet der Rüstungskonkurrenz. (Gorbatschow hat offenbar selbst einmal diesen Vergleich gezogen.) Die Entscheidung für den Rückzug ist von erheblicher Tragweite für die konzeptionellen Grundlagen der sowjetischen Außenpolitik: die Unterstützung einer Revolution (genauer eines kommunistischen Staatsstreichs) in einem Land der Dritten Welt durch sowjetische Truppen wird rückgängig gemacht mit dem vollen Risiko der Beseitigung des Regimes. Die Entscheidung wiegt weltpolitisch schwerer als der amerikanische Rückzug aus Vietnam, und sie ist weder mit der finnischen Lösung noch mit dem sowjetischen Rückzug aus Österreich zu vergleichen. Die Sowjetunion hat nun als vierte Großmacht nach England, Frankreich und den USA die Erfahrung der (de facto) militärischen Niederlage in der Dritten Welt machen müssen; und um ihren Rückzug zu kaschieren, hat sie sich der Unterstützung der konkurrierenden Supermacht versichert. Es bleibt abzuwarten, ob sich mit dieser Strategie sichtbare Demütigungen beim Rückzug (mit Auswirkungen auf die interne Diskussion in der UdSSR) verhindern lassen.

- Der Golf-Krieg

Ob sich das Genfer Abkommen günstig auf die Lösung weiterer Regionalkonflikte auswirken wird, läßt sich gegenwärtig noch nicht mit Bestimmtheit sagen, obwohl von führenden Politikern in Washington und Moskau Andeutungen in dieser Richtung gemacht werden. Eine zumindest stillschweigende Zusammenarbeit, wenn auch noch keine vertragliche Regelung, besteht jedenfalls auch im Golf-Krieg.(15) Allerdings gibt es hier keine vergleichbaren Frontlinien, im Gegenteil. Beide Supermächte neigen eher dem Irak zu, die Sowjetunion aus ideologischen und

"historischen" Gründen, die USA aufgrund der islamischen Revolution im Iran; beide sind jedoch auch bemüht, den Kontakt zum Iran nicht völlig abbrechen zu lassen. Auf der amerikanischen Seite trug eine solche Kontaktaufnahme (Iran-Contra-Affäre) erheblich zur Entscheidung bei, Kriegsschiffe zum Geleitschutz kuwaitischer Tanker in den Golf zu entsenden. Die amerikanische Regierung hat Ende April 1988 dieses Engagement auf Hilfeleistung für angegriffene Schiffe neutraler Länder ausgedehnt. Insgesamt bleibt es jedoch bei einem eher begrenzten Einsatz. Um ihre risikoreiche militärische Rolle im Golf zu beenden, scheinen die USA ihrerseits auf die Mitwirkung der Sowjetunion angewiesen. Beide Supermächte sind darauf bedacht, nicht der riskanten Versuchung einer der kriegführenden oder einer dritten gefährdeten Partei zu erliegen, durch ein Hineinziehen der USA und der UdSSR eine Beendigung des Krieges zu erzwingen. Gleichzeitig wollen sie in dieser strategischen Region ihre konkurrierenden Interessen wahren.

Diese Ambivalenz von Rivalität und Kooperation war 1987 besonders deutlich zu beobachten. Beide Seiten waren mit Übergriffen von iranischer Seite konfrontiert, beide haben gemeinsam die Resolution des UN-Sicherheitsrates Nr. 598 vom 20. Juli 1987 getragen, in der u. a. die Beendigung der Kampfhandlungen und der Rückzug auf die international anerkannten Grenzen gefordert wird. Etwa zur gleichen Zeit begann jedoch die Umflagung kuwaitischer Tanker und die Verstärkung der amerikanischen Marinepräsenz, die von der Sowjetunion mehrfach scharf kritisiert worden ist. Dabei war das Interesse, die Sowjets aus dem Golf herauszuhalten, einer der Beweggründe für das amerikanische Engagement. Am 6. April 1987 war in Washington bekannt geworden, daß Kuwait bei den USA, Großbritannien, der UdSSR und China um Schutz für seine Tanker angefragt hatte. (Die amerikanische Regierung hatte wohl schon im Februar von solchen Plänen erfahren.) Offenbar kam die Sowjetunion als erste ins Geschäft. Am 14. April berichtete die NZZ, Kuwait habe drei sowjetische Tanker gechartert und die Sowjetunion habe dazu erklärt, daß für den Fall von Angriffen auf diese Tanker ein Geleitschutz durch Kriegsschiffe eingerichtet werden könne.(16) Bezeichnenderweise richtete sich die iranische Kritik auch zunächst gegen die Sowjetunion, und im Mai wurde zuerst ein sowjetischer Frachter von einer iranischen Barkasse angegriffen, dann lief ein sowjetischer Öltanker auf eine Mine vor der kuwaitischen Küste.

Das bescheidene sowjetische Engagement hätte unter anderen Bedingungen vielleicht keine Gegenreaktion der USA provoziert. Aber die amerikanische Regierung überlegte schon seit längerem, wie sie den durch die Iran-Contra-Affäre verursachten Vertrauensverlust bei den mit ihnen befreundeten arabischen Ländern wieder ausgleichen konnte.(17)

Als dann am 17. Mai ein irakisches Kampfflugzeug (angeblich versehentlich) die amerikanische Fregatte Stark angriff und schwer beschädigte, setzte sich in der amerikanischen Regierung offenbar endgültig der Eindruck fest, eine Rücknahme der Zusage an Kuwait sei nicht mehr möglich, ohne den amerikanischen Interessen in der Region empfindlich zu schaden. Am 2. Juni wurden die Eigentumsrechte an 11 kuwaitischen Öltankern formell an die amerikanische Reederei Chesapeake Shipping übertragen, die Tanker sollten fortan unter US-Flagge und mit US-Kapitänen fahren. Eine Verpflichtung zur Verteidigung der neutralen Schifffahrt war damit jedoch ausdrücklich nicht gegeben. Am 21. Juli wurden die ersten zwei kuwaitischen Tanker umgeflaggt. Gorbatschow reagierte in einem Schreiben an Präsident Reagan mit Kritik, bot aber gleichzeitig Zusammenarbeit mit dem Ziel der Beendigung des Golf-Krieges an.

Die weitere Entwicklung blieb durch diese Wechselspiel gekennzeichnet. Die USA halten an ihrem (begrenzten) Engagement fest, das auch durch Pressionen insbesondere von Saudi-Arabien (Saudi-Arabien wünschte eine Ausdehnung des Schutzes ohne irgendeine sichtbare militärisch-politische Gegenleistung) nicht ausgeweitet wurde. Die Sowjetunion kritisiert die westliche, insbesondere die amerikanische Militärpräsenz im Golf, fordert internationale Maßnahmen zur Sicherung des Schifffahrtswegs und bietet gleichzeitig Kooperation zur Konfliktregulierung an. Die UdSSR ist aber nicht bereit bzw. hält es nicht für angebracht, den Druck auf den Iran durch internationale Sanktionen zu verschärfen.

Anfang 1988 geäußerte Vermutungen, der Krieg zwischen Irak und Iran werde sich bald totlaufen, haben sich als verfrüht erwiesen. Zwar sind das ganze Jahr 1987 über und auch 1988 große iranische Bodenoffensiven ausgeblieben, dafür hat sich der Seekrieg und der Raketenkrieg gegen die Städte erheblich verschärft. Am 18. April 1988 kam es zu einem zweiten direkten Zusammenstoß zwischen dem Iran und den USA. Diesmal schossen die Iraner zurück, aber die USA versenkten drei der besten persischen Kriegsschiffe. Die militärischen Aktionen der USA - angeblich eine Reaktion auf neu verlegte Minen - haben die Aussichten für eine neue Resolution des Sicherheitsrates mit Sanktionscharakter weiter verschlechtert. Der Irak hat sich durch brutalen Waffeneinsatz auch gegen Zivilisten (Chemiewaffen an der Nordfront, "Überlegenheit" im Raketenkrieg), durch einen überraschenden Sieg in einer neuen Landschlacht um die Halbinsel Fao und durch ständige Angriffe auf das iranische Ölverlade- und Transportsystem vorerst militärisch stabilisiert. Die irakische Führung scheint nach wie vor nicht zu einem Waffenstillstand bereit, sie besteht auf einem Friedensvertrag. Ein Friedensvertrag mit Saddam Hussein kommt wiederum für die iranische Füh-

rung nicht in Frage. Jedenfalls teilte Staatspräsident Ali Khamenei der Generalversammlung der Vereinten Nationen noch am 22. September 1987 mit, das wichtigste der drei Kriegsziele des Iran bleibe es, den Aggressor zu bestrafen und zu beseitigen. Aber es gibt eine Reihe von Anzeichen dafür, daß der Iran zu einem Waffenstillstand unter UN-Vorzeichen oder doch zu einer de facto Einstellung der militärischen Feindseligkeiten bereit wäre, wenn sich eine Konzession in der Kriegsschuldfrage abzeichnen würde. Das Dilemma für die iranische Führung besteht darin, daß der Krieg zwar immer mehr zur politischen und wirtschaftlichen Belastung wird, ein Friedensschluß angesichts der ideologischen Prämissen aber als Niederlage erscheinen müßte.(18)

Was die Supermächte angeht, so scheint die Sowjetunion gegenwärtig in der günstigeren Lage. Sie hat die Beziehungen auch zum Iran nach einem Rückschlag 1987 im Zusammenhang mit dem Leasing von Öltankern an Kuwait wieder verbessert, wirtschaftlich und politisch, während die USA im Golf "die Kohlen aus dem Feuer holen" und dabei auch die arabischen Interessen schützen. Die Risiken für die USA sind erheblich, und die bisher eher positive Bilanz des amerikanischen Engagements ist mehr das Ergebnis glücklicher Umstände als zuverlässigen Kalküls. Die USA sind zwar in einer militärisch starken, aber auch sehr exponierten Position.(19) Gegenwärtig bestehen gleichwohl keine Aussichten, daß sich die amerikanische Regierung auf den sowjetischen Vorschlag einer UN-Flottenstreitmacht für den Golf einläßt.

- Nicaragua/Mittelamerika

Nicaragua scheint aufgrund der geostrategischen Parallele ein Gegenstück zu Afghanistan zu sein, aber die Unterschiede sind mindestens ebenso auffallend. Hier unterstützt die entfernte Supermacht eine Regierung und die benachbarte steht auf der Seite der Rebellen. In Nicaragua hatte die Revolution von Anfang an eine breite Massenbasis, erst nach dem Sieg über die Somoza-Diktatur fiel die revolutionäre Koalition auseinander. Aber auch in anderer Hinsicht weicht die Entwicklung in Nicaragua von den bisher genannten Regionalkonflikten ab. Das Engagement der Supermächte ist begrenzt. Die Sowjetunion unterstützt zwar die Sandinisten mit Militär- und Wirtschaftshilfe, aber sie hat kein Interesse an einem zweiten Kuba. Die Reagan-Administration hätte gerne mehr getan, um die Sandinisten zu stürzen, aber der Kongreß und die weit verbreitete Abneigung gegen eine militärische Intervention in der Bevölkerung haben sie daran gehindert. Vor allem aber haben die mittelamerikanischen Länder selbst entscheidende Initiativen zu einer umfassenden regionalen Friedensregelung ergriffen. Diese Bemühungen haben schließlich die Bürgerkriegsparteien an einen Tisch gebracht und

zu einem Waffenstillstand in Nicaragua geführt, und zwar ohne das Zutun, ja sogar eher gegen den Willen der Großmacht USA.

Am 17. Februar 1987 war in der costaricanischen Hauptstadt San José der Entwurf eines Zeitplans "zur Herstellung eines festen und dauerhaften Friedens in Mittelamerika" noch ohne Beteiligung Nicaraguas diskutiert worden, am 7. August wurde der Plan dann von den Regierungschefs von Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua in Guatemala City unterzeichnet. Die USA haben dem Friedensplan nicht zugestimmt. Immerhin hatte Außenminister Shultz versucht, Direktverhandlungen mit den Sandinisten zu organisieren, um die Bedenken der USA gegenüber dem Arias-Plan (vor allem Fragen der Rolle Nicaraguas und Mittelamerikas im Ost-West-Konflikt) geltend zu machen. Als sich Shultz damit nicht durchsetzen konnte, trat Sonderbotschafter Habib, der für den Arias-Plan war, am 14. August 1987 zurück. Der Verhandlungsprozeß in Nicaragua selbst wurde jedoch erfolgreich fortgeführt, und am 24. März traten die ersten Vereinbarungen zwischen den Sandinisten und den Contras in Kraft - nicht ohne einen durchsichtigen und fruchtlosen Versuch der Regierung Reagan, durch das überraschende Einfliegen von über 3.000 Soldaten nach Honduras Mitte März die "Kapitulation" der Rebellen doch noch zu verhindern.

Die Vereinbarungen sehen u.a. einen vorläufigen Waffenstillstand von 60 Tagen, der inzwischen verlängert wurde, eine Amnestie für die Rebellen, die Freilassung der politischen Gefangenen und Pressefreiheit vor. Die Konkretisierung des Friedensplans erweist sich als außerordentlich mühsam, die Gespräche werden durch Differenzen in beiden Lagern nicht gerade erleichtert.(20) Die Sandinisten scheinen in der besseren Ausgangslage, und ob sie wirklich bereit sein werden, die Macht zu teilen, ist sehr fraglich; sie betonen oft genug das Gegenteil. Andererseits ist die Wirtschaft ruiniert und die sowjetische Hilfe offenbar zurückgegangen. Westeuropäische Regierungen und Parteien insistieren in ihren Kontakten auf Demokratisierung.

Die Supermachtbeziehungen spielten besonders Ende 1987 in den Konflikt hinein. Zunächst sorgte der Überläufer Major Miranda, der ein Vertrauter des Verteidigungsministers von Nicaragua war, für Aufregung. Er berichtete in den USA, Nicaragua habe nach der Unterzeichnung des Arias-Planes einen Sieben-Jahres-Plan zur Aufrüstung verabschiedet, der u. a. die Lieferung von sowjetischen Boden-Luft-Raketen und sogar MIG-21 Jägern vorsehe. Mitte Dezember schienen die Berichte des Majors durch Äußerungen von Umberto Ortega bestätigt, der verkündete, Nicaragua wolle bis 1995 mit sowjetischer Hilfe rund 600.000 Mann unter Waffen haben. Die Prüfung der Zuverlässigkeit der Aussa-

gen Mirandas wurde jedoch dadurch erschwert, daß die Debatte über die Aufrüstungspläne Nicaraguas zeitlich mit den Auseinandersetzungen über die Fortsetzung der Contra-Hilfe zusammenfiel. Auch in Nicaragua selbst waren die Pläne offenbar umstritten. Die genannte Zahl von 600.000 Mann wurde jedenfalls vom Präsidenten Daniel Ortega sogleich dementiert. Als das Pentagon das kritische Dokument schließlich veröffentlichte, stellte sich heraus, daß die Sandinisten militärisch zwar fast völlig von den Sowjets abhängig sind, aber daß die Sowjetunion bisher ein äußerst unzuverlässiger Lieferant gewesen ist und immer wieder Wünsche der Sandinisten ignoriert hat. Außerdem wurde deutlich, daß die Aufrüstungspläne nur für den Fall einer Eskalation durch die USA gelten sollten.

Was die Beziehungen der USA zu Nicaragua angeht, so verharret die amerikanische Regierung in ihrer Boykott-Haltung. Statt das direkte Gespräch aufzunehmen, wie das z.B. von Präsident Arias gefordert wird, der sich auch gegen die sowjetische Waffenhilfe wendet, hat Reagan im April 1988 das Wirtschaftsembargo um ein Jahr verlängert. Am Ende werden die USA durch eine solche Politik nur weiter an Einfluß verlieren, aber es stellt sich natürlich auch die Frage der Maßstäbe.(21) Bei der Verwirklichung des Friedensplans für Mittelamerika werden an Nicaragua strengere Kriterien angelegt als an die anderen Länder. Nicaragua traut man nicht, wenn es die Entwaffnung der Rebellen fordert und freie Wahlen anbietet. Andere, wohlgeleitene Länder in Lateinamerika haben eine Tradition der Verfolgung und Ermordung von Rebellen/Sympathisanten bzw. der Nicht-Verfolgung derjenigen Armee- oder Polizeieinheiten, die für Hunderte von politischen Morden verantwortlich sind. Von Nicaragua fordert man eine freie Presse; in anderen lateinamerikanischen Ländern gibt es eine "freie Presse", aber in manchen ist die Lebenserwartung kritischer Journalisten gering. Von Nicaragua erwartet man die Beachtung der Menschenrechte; wer in El Salvador oder anderswo aber für Menschenrechte eintritt, riskiert sein Leben. Und, wie Präsident Ortega seinen Besucher Senator Dole am 31. August 1987 fragte, welche amerikanische Regierung hat sich eigentlich für die Demokratie in Nicaragua interessiert, als Somoza an der Macht war; wie viele Amerikaner dachten an den Sturz Somozas, um in Nicaragua die Demokratie herbeizuführen?

- Naher Osten

Der Konflikt im Nahen Osten ist der älteste der großen Regionalkonflikte, in die beide Supermächte involviert sind. In der ersten Amtszeit Reagans schien sich eine neue Allianz zwischen den Ultrakonservativen in den USA und den Expansionisten in Israel herauszubilden. Die israel-

liche Invasion im Libanon scheiterte jedoch ebenso wie das kurzfristige Engagement der amerikanischen Marines. Spionagefälle und der Iran-Contra-Skandal haben das ihre zur Schwächung der Allianz beigetragen. Inzwischen akzeptieren die USA sogar eine internationale Nahost-Konferenz. Die Sowjetunion ihrerseits hat Kontakte zu Israel und zu konservativen arabischen Ländern aufgenommen.

Der Friedensprozeß insgesamt stagnierte jedoch auch 1987/88, u. a. wegen des Patt in der israelischen Regierung zwischen dem Likud-Block und der Arbeiterpartei. Der Aufruhr der Palästinenser in den besetzten Gebieten (seit Dezember 1987) brachte vorerst nur an der Oberfläche Bewegung in die Nahost-Diplomatie. Er hat vor allem die amerikanische Regierung auf den Plan gerufen, die sich intensivem Druck pro-israelischer Gruppen in den USA und Appellen führender arabischer sowie israelischer Politiker ausgesetzt sah, sich erneut im Friedensprozeß zu engagieren. Im Februar 1988 sondierten der Abteilungsleiter im State Department Richard Murphy und dann Außenminister Shultz selbst in Israel, Jordanien, Ägypten, Syrien und Saudi-Arabien die Reaktionen auf einen neuen Friedensplan der USA. Weitere Missionen von Shultz - zuletzt im Juni 1988 - schlossen sich an. Der sogenannte Shultz-Plan sieht einen zweigeteilten Verhandlungsprozeß zwischen Arabern und Israelis vor, der lose mit einer internationalen Konferenz gekoppelt werden soll. Das erste Verhandlungsforum, das nach internationaler Eröffnung des Verhandlungsprozesses zusammentreten soll, gilt der Frage der palästinensischen Selbstverwaltung in den besetzten Gebieten und soll an den Camp David-Prozeß anknüpfen. Unabhängig vom Verlauf dieser Verhandlungen soll dann später ein zweites Forum direkter Gespräche über eine dauerhafte Lösung des Nahost-Konflikts auf der Grundlage der Resolutionen des UN-Sicherheitsrates beginnen. Die USA haben deutlich gemacht, daß sie das Mandat der begleitenden internationalen Konferenz in engen Grenzen halten wollen, sie soll auf keinen Fall Entscheidungsbefugnisse erhalten.

Wie zu erwarten, waren die Reaktionen auf die amerikanische Initiative auf allen Seiten eher zurückhaltend. Die arabischen Länder treten nach den Unruhen in der Tendenz eher noch entschiedener für einen einheitlichen Konferenzprozeß ein unter Aufsicht der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats und bei integrierter Beteiligung der Vertreter Israels und der PLO. Sie glauben, daß nur in einem solchen Kontext Israel überhaupt zu relevanten Konzessionen in der territorialen Frage und der Frage der Etablierung eines palästinensischen Staates bereit sein wird. Die Sowjetunion unterstützt diese Position. Sie hat den USA signalisiert, daß sie kein Interesse an einer bloß dekorativen Beteiligung hat, sondern eine Konferenz mit wirklichen Entscheidungsbefug-

nissen wünscht. Für die Israelis, jedenfalls für Ministerpräsident Shamir und die ihn stützenden Parteien und Gruppierungen, geht aber auch der Shultz-Plan schon viel zu weit.

Die USA finden sich damit in einer vertrauten Position wieder: Alle Seiten wünschen ihr politisches Engagement zugunsten des Friedensprozesses, aber keine akzeptiert ihre Vorschläge. So wird es vorerst weiter bei der Illusion der Bewegung bleiben, die von der Reise- und Pendeldiplomatie genährt wird. Trotz einer gewissen Desillusionierung über die Politik Israels ist die amerikanische Regierung jedenfalls im Augenblick nicht bereit, den Druck auf den Verbündeten zu verstärken. Sie hat im Gegenteil die Bindung an Israel auch vertraglich verstärkt. Experten im State Department gehen offenbar davon aus, daß sich Israel auf Dauer zwischen Verzicht oder zumindest Teilverzicht auf die besetzten Gebiete einerseits und forcierter Repression andererseits entscheiden muß und daß es die zweite Option angesichts seiner Traditionen und politischen Werte nicht wird durchhalten können. Zunächst aber ist eine weitere israelische Verhärtung nach den Parlamentswahlen im Herbst nicht ausgeschlossen. Der Nahost-Konflikt wird also voraussichtlich in der Blockade verharren, die ihn seit langem kennzeichnet: am status quo festzuhalten ist unmöglich; aber Reformen, die von beiden Seiten akzeptiert werden, gibt es auch nicht. (22)

Die beiden Supermächte haben wenig Spielraum für aktives Gestalten, aber sie haben ihr gemeinsames Gewicht bisher auch nur in extremen Lagen, etwa zur Beendigung des Yom-Kippur Krieges 1973, genutzt. Ob sich darüber hinaus eine Zusammenarbeit in der Nahost-Politik entwickelt, ist zur Zeit offen. Äußerungen von Gorbatschow und Schewardnadse beim jüngsten Besuch Arafats in Moskau am 9. April 1988 über das Existenzrecht Israels und die Notwendigkeit der Berücksichtigung seiner Sicherheitsinteressen sowie das Insistieren von Präsident Reagan beim Besuch von Außenminister Peres in Washington am 17. Mai auf dem Prinzip "Land gegen Frieden" deuten in Richtung einer verstärkten Kooperation. Auf dem Moskauer Gipfel war von Annäherung die Rede.

2.4 Menschenrechte und bilaterale Beziehungen

Die Menschenrechte haben sich nach der KSZE auch in dem neuen bilateralen Dialog zwischen den Supermächten als legitimer Bestandteil des Themenkatalogs durchgesetzt. Trotz der Irritationen auf dem Moskauer Gipfel zeigt sich die sowjetische Führung durchaus aufgeschlossen. So hat Gorbatschow selbst die Einrichtung einer permanenten gemischten Parlamentarierkommission über Menschenrechte vorgeschlagen. Bei dem

Thema geht es u. a. um die Ausreisemöglichkeiten sowjetischer Juden und anderer Volksgruppen, um politische Häftlinge, um den Mißbrauch der Psychiatrie und allgemein um die bürgerlichen Freiheitsrechte in der Sowjetunion. Das Gebiet ist nach wie vor heikel. So hatte Präsident Reagan in einer Grundsatzrede fünf Wochen vor dem Moskauer Gipfel Ende April 1988 auf die Chance für eine Wende im Ost-West-Verhältnis hingewiesen, aber auch hinzugesetzt, es könne niemals wirklich normale Beziehungen der UdSSR zu den Vereinigten Staaten und dem Rest der "freien Welt" geben, solange die sowjetische Regierung die Rechte ihres eigenen Volkes verletze. Gorbatschow hatte sich dagegen verwahrt, daß man der Sowjetunion wieder Predigten halte, und die sowjetische Parteiführung verbat sich derartige Belehrungen aus dem Geist "imperialer Arroganz", wie es hieß. Die Prawda hielt im Gegenzug den USA die wirtschaftliche, politische und rechtliche Diskriminierung der Schwarzen und der Indianer, die Arbeitslosigkeit, die Armut und die Obdachlosigkeit von Millionen Amerikanern vor.

Unabhängig von derartiger Rhetorik und den Irritationen auf dem Moskauer Gipfeltreffen hat es offenbar erhebliche Verbesserungen gegeben. Die Zahl der Ausreisegenehmigungen ist deutlich angestiegen; im Falle der sowjetischen Juden von 914 im Jahre 1986 auf 8.155 für 1987. Für 1988 wird auf der Grundlage der bisher erteilten Genehmigungen mit weit über 10.000 jüdischen und rund 30.000 deutschstämmigen Aussiedlern gerechnet. Ein Teil der politischen Häftlinge ist entlassen worden, wenn auch offensichtlich mit Auflagen. Die Zahl der Genehmigungen für Auslandsreisen ist ebenfalls erheblich angestiegen, und zwar von ca. 600 pro Monat im Jahr 1985 auf inzwischen monatlich 2.500. Freilich bestehen nach wie vor empfindliche Einschränkungen für politische Betätigung. Immerhin wandern sowjetische Bürger, die sich für die Menschenrechte engagieren, heute nicht mehr automatisch ins Gefängnis. Nach Angaben des US Helsinki Watch Committee sind noch 386 Sowjetbürger, deren Namen im Westen bekannt sind, in Haft; darunter 14, die sich vorgenommen hatten, die Einhaltung der Vereinbarungen von Helsinki zu beobachten. Sowjetische Exilanten setzen die Zahl der politischen Häftlinge mit einigen Tausend an.(23) Der Mißbrauch der Psychiatrie dauert an, aber es wird jetzt offen darüber diskutiert. Um welche Größenordnungen es sich dabei handelt, geht aus einer Meldung hervor, nach der das sowjetische Gesundheitsministerium bekannt gab, daß zwei Millionen Menschen, die als geisteskrank registriert waren, von den Listen gestrichen worden seien.

Auf dem Gebiet des Austauschs von Menschen, Informationen und Meinungen hat sich die Entwicklung der Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion zum Teil dramatisch beschleunigt, das gilt insbe-

sondere für die Medien, die Kultur und die Wissenschaft. Den gestiegenen Reisegenehmigungen für sowjetische Bürger steht ein Anstieg der Reisen amerikanischer Staatsbürger in die Sowjetunion um 60% im Jahre 1987 im Vergleich zu 1986 gegenüber. Im Mai 1987 hat die Sowjetunion das Stören der Sendungen der Voice of America eingestellt. Von besonderem politischen Interesse waren zwei Expertentreffen von Wissenschaftlern, politischen Beratern und Entscheidungsträgern. Im Frühsommer 1987 trafen sich amerikanische und sowjetische Politiker, die an den Entscheidungsprozessen in Washington und Moskau zur Zeit der Kuba-Krise beteiligt waren, zu einem Erfahrungsaustausch. Und Anfang Mai 1988 präsentierte eine Studiengruppe aus hochrangigen sowjetischen Beratern und früheren amerikanischen Entscheidungsträgern eine Studie, die als der erste gemeinsame Versuch bezeichnet wurde, die Bedingungen für das beiderseitige Überleben zu untersuchen und Empfehlungen für gemeinsames Handeln auszusprechen. Gefordert wird in dem Bericht u.a. die Entmilitarisierung der Konkurrenz zwischen den Supermächten und die einvernehmliche Beendigung von Interventionen in Konflikten der Dritten Welt.

In den Wirtschaftsbeziehungen haben sich die verbesserten Rahmenbedingungen freilich noch nicht in vermehrtem Austausch niedergeschlagen. Der gesamte Ost-West-Handel stagnierte im Jahre 1987, die nachlassende Nachfrage im Westen nach Exporten aus den RGW-Ländern, das Sinken der Öl-Preise und der Fall des Dollar haben die Zahlungsbilanzprobleme der Staatshandelsländer weiter verschärft. Die Importe der Vereinigten Staaten aus der Sowjetunion fielen von knapp 0,5 Milliarden Dollar in der Zeit von Januar-September 1986 auf unter 0,3 Mrd. im gleichen Zeitraum 1987. (Die Zahlen für den US-Export in die UdSSR, auch jeweils für Jan.-Sept., liegen bei 1,09 bzw. 1,06 Mrd. Dollar.) In den gleichen Zeiträumen stiegen die amerikanischen Importe aus China dagegen von 3,5 auf 4,7 Milliarden Dollar. (Die Zahlen für den Export: 2,4 bzw. 2,3 Mrd.) Vom vierten Quartal 1984 bis zum dritten Quartal 1987 sind die US-Importe aus China von etwa 0,7 (pro Quartal) auf ca. 1,7 Mrd. Dollar gestiegen, der Betrag für die Importe aus der UdSSR blieb konstant bei etwa 0,2 Mrd. (24)

Von sowjetischer Seite werden die westlichen Exportbeschränkungen der COCOM-Liste für militärische bzw. militärisch nutzbare Güter als einer der Gründe für die stagnierende Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen genannt. In der Tat hat auch die Jahrestagung des COCOM Ende Januar 1988 in Paris nicht die etwa von der Bundesrepublik für notwendig gehaltenen Erleichterungen gebracht. Gleichwohl sollte die Relevanz der politischen Exportbeschränkungen nicht überschätzt werden. Die entscheidenden Hindernisse sind wirtschaftlicher Art. Zwar wird sich

das Spektrum der Kooperationsformen mit der beginnenden Reform des sowjetischen Außenwirtschaftssystems erweitern, aber die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Industrieerzeugnisse aus den RGW-Ländern auf westlichen Märkten und die nach wie vor bestehenden bürokratischen Hemmnisse werden noch auf lange Sicht verhindern, daß es zu dramatischen Zuwächsen in der wirtschaftlichen und der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit kommt.(25)

3. Außenpolitische Strategien und gesellschaftliche Bedingungen

3.1 Die USA

3.11 Administration und Kongreß in der Außenpolitik

Das Jahr 1987 ließ sich nicht gut an für die politische Führung der Vereinigten Staaten. Die Reaktionen auf den Iran-Contra Skandal, der Verlust der republikanischen Mehrheit bei den Senatswahlen im November 1986 und die auch von einem Präsidenten mit hoher Verdrängungskapazität nicht zu leugnenden krisenhaften Folgen der Wirtschaftspolitik schienen das vorzeitige politische Ende der Reagan-Administration anzuzeigen. Aber Präsident Reagan ist es gelungen, aus dem Schatten von Irangate hervorzutreten und durch die kontinuierliche Verbesserung des Verhältnisses zur Sowjetunion und dort insbesondere ausgerechnet durch den spektakulären Erfolg auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle wenigstens teilweise die Initiative wiederzugewinnen. Diese Veränderungen im Verhältnis zur Sowjetunion, gewiß begünstigt durch die neue Offenheit der UdSSR, sind der auffälligste Wandel im Verlauf der Ära Reagan.

Der Wandel wurde 1987 auch personell weiter konsolidiert. (26) Das erste wichtige Signal in dieser Richtung kam am 27. Februar, als der gemäßigt-konservative Senator Howard Baker Reagans neuer Stabschef im Weißen Haus wurde. Am 5. November trat dann Verteidigungsminister Weinberger zurück, der geradezu symbolhaft den Aufrüstungskurs und die harte Linie gegenüber der Sowjetunion verkörperte (in Fragen des Einsatzes militärischer Macht in regionalen Konflikten aber eher für Zurückhaltung plädierte). Wenn auch zwischen diesem Rücktritt und dem unmittelbar bevorstehenden Abschluß des INF-Vertrages kein Zusammenhang bestand - Weinberger konnte plausible private Gründe für sein Ausscheiden geltend machen -, so war der zeitliche Kontext gleichwohl nicht zufällig. Der INF-Vertrag markiert - zumindest in der Außen- und Sicherheitspolitik im Ost-West-Konflikt - das Ende der innenpolitischen Konstellation in den USA, die Reagan an die Macht gebracht hatte: das Bündnis aus gemäßigt-konservativem Establishment und einer radikal-konservativen Bewegung, wobei die Ultrakonservativen zunächst die Programmatik bestimmt hatten. (27)

Weinbergers Nachfolger wurde Frank Carlucci, der vom Posten des Sicherheitsberaters, den er erst vor einem knappen Jahr angetreten hatte, ins Pentagon wechselte. Sehr bald wurde deutlich, daß Weinbergers Abgang auch in anderer Hinsicht mit einem Umschwung in der amerikanischen Rüstungspolitik zusammenfällt. 1986 war Reagans ambitioniertes

Aufrüstungsprogramm zum ersten Mal angehalten worden, aber ein wenn auch reduziertes reales Wachstum schien für die kommenden Jahre noch möglich. Tatsächlich jedoch hat sich auch 1987 und 1988 der Rückgang (nach Abzug der Inflationsrate) von Haushaltsermächtigungen und Ausgaben für die Verteidigung fortgesetzt. Dieser Trend wird in den nächsten Jahren anhalten.(28) Im Februar 1988, bei der Vorlage des Entwurfs für das Haushaltsjahr 1989, Carluccis erstem Budget, deutete sich das größte Kürzungsprogramm seit Reagans Amtsantritt an. Das Ziel einer Marine mit 600 Schiffen wurde mehr oder weniger offen aufgegeben, was den Marineminister zum Rücktritt veranlaßte; verschiedene Rüstungsprojekte wurden gestrichen oder gestreckt, sogar die Mannschaftszahlen werden sinken.

Was SDI angeht, so hat das Pentagon 1987 offiziell vom Ziel des umfassenden Bevölkerungsschutzes Abstand genommen. Wegen der offensichtlich unüberwindbaren technischen und finanziellen Schwierigkeiten soll jetzt auf ein System hingearbeitet werden, das 30% der sowjetischen Raketen Sprengköpfe abfangen könnte. Eine solche Raketenabwehr hätte vornehmlich die Aufgabe, wichtige militärische Anlagen zu schützen. Mit der Stationierung dieses begrenzten Systems könnte 1996 begonnen werden, so heißt es. Die Kosten sollen bis zu 150 Mrd. Dollar betragen, was schon eine Verdopplung der Kostenschätzung aus dem Vorjahr bedeutet. Viele Militärexperten und Wissenschaftler vermuten, daß auch diese begrenzte Zielsetzung unrealistisch ist. Im Frühsommer 1988 wurden in zwei voneinander unabhängigen Studien - eine vom Office of Technology Assessment des Kongresses, die andere von den Senatoren Johnston, Bumpers und Proxmire - erneut grundsätzliche und aktuelle Bedenken zu SDI formuliert. Allgemein wird nach Reagans Ausscheiden aus dem Amt mit einer weiteren Reduzierung des Programms gerechnet.

Die zum Teil erheblichen Kürzungen im gesamten Verteidigungshaushalt gegenüber den ursprünglichen Plandaten waren neben dem Druck, der von der Dollarschwäche und der Krise an den Aktienmärkten ausging, vor allem das Ergebnis der intensiven Verhandlungen mit dem Kongreß über die Reduzierung der Haushaltslücke im Herbst 1987.(29) Der von den Demokraten dominierte Kongreß hat im Verlauf des ganzen Jahres 1987 mit dem Instrument der Defizitkontrolle Einfluß auf die Haushaltsprioritäten der Reagan-Administration zu nehmen versucht.(30) Insbesondere hat der Kongreß die Bewilligung des Inflationsausgleichs bei den Verteidigungsausgaben an die Zustimmung der Administration zu Steuererhöhungen gebunden. So kam es wenigstens ansatzweise zu Korrekturen der Reaganschen Globalsteuerung, die über Jahre hinweg drastische Steuersenkungen und steigende Verteidigungsausgaben durch Kürzungen bei den Sozialprogrammen und eine Ausweitung des Defizits

finanziert hatte. Bei den Rüstungsbewilligungen im einzelnen machte der Kongreß wie im Vorjahr auch 1987 erhebliche Abstriche an der SDI-Finanzierung.

Sein Interesse an der Rüstungskontrolle demonstrierte der Kongreß insbesondere bei der Frage der Einhaltung der Obergrenzen des SALT II-Vertrages, bei der Diskussion über die Interpretation des ABM-Vertrages und bei Plänen für weitere Beschränkungen von Nukleartests. Vorschläge für ein vollständiges Moratorium für amerikanische Nukleartests bzw. eine Beschränkung solcher Tests auf Sprengwerte bis zu einer Kilotonne (die zur Zeit gültige, wenn auch nicht ratifizierte Testschwelle liegt bei 150 kt) bei entsprechenden sowjetischen Testbeschränkungen waren freilich nur im Repräsentantenhaus mehrheitsfähig, sie ließen sich im Vermittlungsausschuß zwischen Senat und Repräsentantenhaus nicht durchsetzen. Akzeptiert wurde jedoch die erneute Verlängerung des Moratoriums für Tests von Anti-Satellitenwaffen um ein weiteres Jahr.(31)

Zusammen mit zwei anderen Festlegungen wurde das ASAT-Moratorium am 17.11.1987 Bestandteil des von beiden Häusern verabschiedeten und vom Präsidenten unterzeichneten Gesetzes über die Verteidigungsplanung für das Haushaltsjahr 1988. Der zweite der insgesamt drei Zusätze zwingt die Administration, die Überschreitung der Obergrenze für Trägerwaffen mit Mehrfachgefechtsköpfen bzw. weitreichenden Marschflugkörpern (die Reagan-Administration hatte im November 1986 die Obergrenze überschritten und die politische Bindung an den SALT II-Vertrag aufgelöst) rückgängig zu machen und sich für die Geltungsdauer des Gesetzes an das Limit von 1.320 Systemen zu halten. Der dritte Punkt bezieht sich auf die heikle Frage der Interpretation des ABM-Vertrages und damit indirekt auf den Fortgang des SDI-Programms. Schon im Frühjahr 1987 hatten sich beide Häuser mehrheitlich gegen eine Neuinterpretation des ABM-Vertrages ohne Zustimmung des Kongresses ausgesprochen. Nach monatelanger Obstruktion der republikanischen Senatsminderheit (durch Blockierung des Gesetzgebungsprozesses) verabschiedete dann der Senat mit 58:38 Stimmen eine Gesetzesvorlage, die jede Neuinterpretation des ABM-Vertrages im Zusammenhang mit SDI-Tests an die vorherige Zustimmung der Legislative bindet. Die oben zitierte abschließende Vereinbarung beläßt der Administration zwar ihre Rechtsauffassung, legt sie in ihrem faktischen Verhalten jedoch auf die Position des Kongresses fest. Es dürfen im Haushaltsjahr 1988 nur solche Raketenabwehrtests durchgeführt werden, die mit der engen Auslegung des ABM-Vertrages vereinbar sind; und es dürfen keine Komponenten für Raketenabwehrwaffen beschafft werden, die in Zukunft für Tests, die nicht mit der engen Auslegung in Einklang zu bringen sind, in Frage kommen. Für das Haushaltsjahr 1989 ist mit ähnlichen

Auflagen zu rechnen. Jedenfalls hat das Repräsentantenhaus Ende April 1988 mit deutlicher Mehrheit schon in diesem Sinne entschieden.

Die inhaltliche und verfassungsrechtliche Kontroverse über die Auslegung des ABM-Vertrages spielte auch in die Ratifizierungsdebatte des INF-Vertrages hinein. So drängten Senator Nunn, der sich schon seit längerem in der Interpretationsfrage engagiert und die Position der Administration in mehreren Reports widerlegt hat, und der Mehrheitsführer Robert Byrd das State Department, schriftlich zu bestätigen, daß alle Aussagen von Regierungsmitgliedern zum INF-Vertrag als autoritativ gelten (und zwar auch ohne ihre Auflistung im einzelnen als Anhang zur Resolution, mit der der Senat dem Vertrag zustimmt) und daß die Reagan-Administration nicht ohne Zustimmung des Senats von der vorgestellten, autoritativen Interpretation abweichen wird. Außenminister Shultz akzeptierte mit Schreiben vom 9. Februar 1988 diese Forderungen. Bei der Ratifikation des INF-Vertrages unmittelbar vor dem Moskauer Gipfel hat der Senat ausdrücklich festgelegt, daß auch zukünftige Administrationen nicht ohne seine Zustimmung von der zur Zeit gültigen Interpretation abweichen dürfen. Der Senat hat außerdem auf der Klärung der Frage zukünftiger Technologien für Mittelstreckenwaffen bestanden. Damit ist der Konflikt um die Auslegung des ABM-Vertrag freilich noch nicht entschieden.

3.12 Die Problematik der wirtschaftlichen Entwicklung

Ronald Reagan wird als erster amerikanischer Präsident der Nachkriegszeit in die Geschichte eingehen, der Schritte von der Rüstungskontrolle zur Abrüstung vollzogen hat, allerdings erst nach einem nahezu beispiellosen Aufrüstungsschub in Friedenszeiten. Gleichzeitig hinterläßt seine Administration den USA und der Welt eine schwere wirtschaftliche Hypothek. Oder, wie es zwei führende amerikanische Nationalökonom formulierten: Jede Industrienation der Welt wird eines Tages die Folgen des schwarzen Lochs zu spüren bekommen, das durch das Handelsbilanzdefizit und den Schuldenberg der USA entstanden ist.(32) Auch für die USA selbst sind die Konsequenzen schon erkennbar. Der lange Boom der Ära Reagan ist zu Ende, und er wurde überwiegend durch Pump erkaufte. Viele US-Bürger haben von der längsten Wachstumsphase der amerikanischen Geschichte profitiert, ganz besonders die Reichen. (Die Verteilung der Netto-Einkommen ist ungleicher als je zuvor seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges.) Die Arbeitslosenquote ist zurückgegangen. Aber die USA haben jahrelang über ihre Verhältnisse gelebt, und die Rückzahlung der Schulden (die USA sind zum größten Schuldnerland der Welt aufgestiegen) wird in den kommenden Jahren erheblichen

Druck auf den Lebensstandard insbesondere des Mittelstands ausüben. Diese Rückzahlung setzt allerdings voraus, daß sich die USA wieder zu einem großen Netto-Exportland entwickeln. Auch das erscheint heute schwieriger denn je, nachdem sich das Handelsbilanzdefizit unter Reagan vervielfacht hat und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der USA in den achtziger Jahren drastisch zurückgegangen ist. Und selbst wenn die außenwirtschaftliche Sanierung gelänge, würde die Dauerzinsbelastung der USA im Jahre 2000 nach einer von vielen möglichen Schätzungen immer noch 110 Mrd. Dollar pro Jahr betragen.

3.2 Die UdSSR

3.21 Außenpolitische Strategie

In der sowjetischen Außenpolitik haben zwei Koordinaten immer eine wichtige Rolle gespielt: die eine bezieht sich auf die Frage nach der wesensmäßigen Aggressivität des Kapitalismus und Imperialismus, die andere auf die Frage, ob die sowjetische Strategie eher offensiv oder defensiv angelegt werden soll. Aus diesen zwei Koordinaten haben Sowjetexperten vier Grundtypen sowjetischer Außenpolitik gebildet, darunter die beiden Varianten der "offensiven" und der "defensiven" Entspannung.⁽³³⁾ Chruschtschow und Breschnew, beide Exponenten einer offensiven Entspannungspolitik, seien davon ausgegangen, daß es "realistische Kräfte" im Westen gebe, die eine Minderung der internationalen Spannungen zuließen. Den Einfluß dieser Kräfte könne die Sowjetunion dadurch stärken, daß sie die Machtbalance zugunsten des Sozialismus verschiebe. Die wachsende Stärke des sozialistischen Lagers werde dem Imperialismus keine andere Wahl lassen, als eine Entspannung zu akzeptieren, die den Sozialismus letztlich begünstige. Diese Entspannung werde ihrerseits den Westen daran hindern, weiter konterrevolutionär in der Dritten Welt zu intervenieren.

Die neue sowjetische Führung hat erkannt, daß dieses Konzept gescheitert ist, nicht nur an den westlichen Reaktionen, sondern auch an der Überschätzung der eigenen Kräfte. Die Revision ist aber nicht bloß taktischer Natur. Zwar wird unterstellt, daß auch der Westen (insbesondere die USA, der Dreh- und Angelpunkt der sowjetischen Westpolitik) seine Politik mäßigen wird, wenn die Sowjetunion Zurückhaltung übt und Konzessionen macht, überzeugende Rüstungskontrollvorschläge entwickelt und auf geostrategische Abenteuer verzichtet. Und natürlich enthält die außenpolitische Programmatik der Sowjetunion - wie die der USA - nach wie vor propagandistische Elemente. Aber die Grundsatz-Aussagen enthalten zu viele Hinweise auf ein neues Verständnis globaler

Interdependenz und die praktische Politik zeigt zu viele konkrete Schritte, als daß man nur von einer bloßen Anpassung des alten Konzepts von der Veränderung der Kräfteverhältnisse an die als begrenzt erkannten Möglichkeiten sprechen könnte.

Das Argument von der "zunehmenden Interdependenz der Welt aufgrund objektiver Prozesse" in einem Grundsatzartikel zur internationalen Sicherheit vom 17. September 1987 anlässlich der 42. UN-Generalversammlung hat Gorbatschow in seiner Rede zum 70. Jahrestag der Oktoberrevolution am 2. November wiederholt. Er sprach dort von einem Geflecht gegenseitiger Abhängigkeiten, einer gewissen "Ganzheit" der Welt, trotz tiefer Widersprüche und grundlegender Unterschiede zwischen den Staaten. In dem Nebeneinander mit den kapitalistischen Ländern habe auch die Sowjetunion nach dem Zweiten Weltkrieg Fehler gemacht, sie habe nicht alle Chancen für einen Kurs des Friedens und der fruchtbaren Zusammenarbeit genutzt. (34)

Die Interdependenz, auf die Gorbatschow wiederholt anspielt, bezieht sich dabei nicht nur auf die nukleare Revolution und das Risiko der wechselseitigen Vernichtung; es wird ausdrücklich auf den Zusammenhang zwischen ökonomischer, militärischer und ökologischer Sicherheit verwiesen. Mit dem neuen politischen Sicherheitsverständnis korrespondiert der Verzicht auf die alte Ideologie von den zwei Weltwirtschaftssystemen. Die Sowjetunion hat Interesse an einer stärkeren Einbindung in die Weltwirtschaft, an einer Reduzierung der Verteidigungslasten und in logischer Konsequenz an einer langfristigen Entspannung. Zentrale Elemente einer auf diese Ziele ausgerichteten Politik sind erstens: Rüstungskontrolle und Abrüstung einschließlich einer Neubewertung der militärischen Optionen; zweitens: die Entmilitarisierung regionaler Konflikte; drittens: die Stärkung internationaler Organisationen.

In dieser Programmatik mag manches Rhetorik, anderes zunächst nur Planung sein. Ein solches Beispiel für Rhetorik ist die auch 1987 und 1988 wiederholt formulierte prinzipielle Bereitschaft der UdSSR, auf den Status als Kernwaffenmacht zu verzichten (so z. B. Gorbatschow am 16. Februar 1987 zum Abschluß eines internationalen Forums "Für eine Welt ohne Kernwaffen, für das Überleben der Menschheit" in Moskau); ein anderes der Vorschlag des Warschauer Pakts vom 9. April desselben Jahres, die Rüstungsausgaben für ein bis zwei Jahre einzufrieren. Ernster zu nehmen ist die Verteidigungsdebatte in der Sowjetunion, die parallel zum Aktivismus der sowjetischen Rüstungskontrolldiplomatie läuft. Als einen der neuen Schlüsselbegriffe hatte Gorbatschow Anfang 1986 die Devise von der "Hinlänglichkeit" der militärischen Potentiale ausgegeben. Der neue Verteidigungsminister Jasow schrieb am 27. Juli

1987 in der Prawda, der Warschauer Pakt schlage vor, für die Zukunft das Prinzip der Hinlänglichkeit zu benutzen, um die Streitkräfte auf ein Niveau zu reduzieren, daß es keiner Seite mehr erlaube, offensive Operationen durchzuführen. Ähnliche Formulierungen haben auch Gorbatschow selbst (z.B. am 17. Sept. 1987 in der Prawda) oder der Abrüstungsexperte Viktor Karpow (Tass vom 12. Okt. 1987) gebraucht.(35) Mit Sicherheit verläuft diese Debatte in der Sowjetunion kontrovers, und Konsequenzen in der Ausrüstung, bei den Manövern, in den operativen Grundsätzen sind noch nicht erkennbar. Entscheidend dürfte sein, daß die Debatte inzwischen offiziellen Charakter trägt. Wenn neuere westliche Angaben zutreffen, nach denen die Belastung der sowjetischen Volkswirtschaft durch die Rüstung noch höher ist als in den bisherigen offiziellen amerikanischen Schätzungen von Militärexperten angenommen, dann dürfte der Zusammenhang zwischen Perestroika und Verteidigungsdebatte in der Sowjetunion noch an Plausibilität gewinnen.

Die Umorientierung der sowjetischen Außenpolitik zeigt sich auch in den Beziehungen zur Dritten Welt; hier knüpft die UdSSR nach der interventionistischen Phase der siebziger Jahre wieder an den zurückhaltenderen Kurs aus der zweiten Hälfte der sechziger Jahre an. In der politisch-ideologischen Debatte sind verstärkt Hinweise auf eine Entkopplung regionaler Konflikte vom Systemgegensatz zwischen Ost und West zu finden; die destruktiven und destabilisierenden Wirkungen dieser Konflikte werden betont. Die Kosten-Nutzen Relation eines militärpolitischen Engagements in der Dritten Welt wird zunehmend skeptischer eingeschätzt, der Einsatz militärischer Gewalt als Machtinstrument scheint weniger opportun. Gleichzeitig ist das Interesse an der Suche nach politischen und diplomatischen Lösungen gestiegen.(36) Der Abzug aus Afghanistan und das Interesse an nicht-gewaltsamer Konfliktregelung auch in anderen Ländern, die zum sowjetischen Einflußbereich rechnen, unterstreichen diese Tendenz ebenso wie die neuen Verhandlungen mit China. Zum ersten Mal seit 1964 hat sich eine gemeinsame sowjetisch-chinesische Arbeitsgruppe wieder mit strittigen Grenzfragen beschäftigt (9.-23. Februar und 7.-21. August 1987), mehr außenpolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit ist geplant; im weitgehend autonomen Grenzhandel sind schon hohe Zuwachsraten zu verzeichnen. Die Entspannung im Verhältnis zu China zeigt sich auch in den Bemühungen um eine Lösung des Konflikts in Südostasien.

Ihrer Forderung nach Stärkung der internationalen Organisationen für die Friedenssicherung schließlich hat die Sowjetunion dadurch Nachdruck verliehen, daß sie der UNO inzwischen die vollen Jahresbeiträge einschließlich der Außenstände seit 1973 (darunter insbesondere Zahlungen für die UN-Friedenstruppen, die zu finanzieren sich die Sowjet-

union wiederholt geweigert hatte) überwiesen hat. Außerdem sollen in Zukunft auch die sowjetischen UN-Beamten die Möglichkeit zu langfristigen Verträgen im Sinne der UN-Charta erhalten.

3.22 Der innere Reformprozeß

Der Zusammenhang zwischen der neuen Orientierung in der sowjetischen Außenpolitik und dem inneren Reformprogramm war auch im dritten Jahr Gorbatschows deutlich erkennbar. Die Mängel, die zu einer - wie Gorbatschow sich auszudrücken pflegt - Vorkrisen-Situation in der Sowjetunion geführt hatten, wurden von ihm in einem Grundsatzbeitrag vor dem ZK-Plenum am 27.1.1987 benannt. Entscheidende Fragen wie die der Nationalitäten, der Bürokratie, der Planung und der Produktivität seien im Grunde nicht gelöst worden, was in der Summe zu einem ganzen System der wirtschaftlichen Schwächung geführt habe.

In seiner Rede zum Jahrestag der Oktoberrevolution stellte er diese Fehlentwicklungen in ihren historischen Zusammenhang. Er rechnete noch einmal mit den stalinistischen Massenrepressalien gegen Partei und Volk, mit den Verbrechen und dem Machtmißbrauch ab und kritisierte dann, der Prozeß der Wiederherstellung der Gerechtigkeit sei nicht zu Ende geführt und Mitte der sechziger Jahre praktisch eingestellt worden. Auch heute noch gebe es Versuche, neuralgische Fragen der sowjetischen Geschichte zu umgehen, sie totzuschweigen und so tun, als sei nichts besonderes geschehen. Die Reformen Chruschtschows seien vor allem wegen des Verzichts auf einen breiten Demokratisierungsprozeß gescheitert. Gorbatschow nannte als die zwei Schlüsselprobleme der Umgestaltung diese Demokratisierung des gesellschaftlichen Lebens und eine radikale Wirtschaftsreform. Er bemängelte das schleppende Tempo der Veränderungen und den Mangel an Verantwortungsbereitschaft sowie an politischer und rechtlicher Kultur. Die kommenden zwei bis drei Jahre würden "entscheidend, gewissermaßen kritisch", wegen der riesigen Aufgaben in Wirtschaft, Verwaltung, Sozialwesen und Kultur und weil die Interessen immer weiterer sozialer Gruppen tangiert würden. Die konservativen Kräfte hätten ihren Widerstand verstärkt und in einigen Gebieten, ja sogar Republiken habe die Umgestaltung noch gar nicht begonnen.

Der Reformprozeß in der Sowjetunion hat zweifellos zu mehr Öffentlichkeit in den Medien und mehr Freiheit im Kulturbetrieb geführt. Die Vergangenheit, insbesondere die Stalinzeit, wird auch von der Führung zum Teil scharf kritisiert, die Rolle der Partei und ihre Fehler recht freimütig diskutiert. Die jüngsten Anzeichen für eine Öffnung gegen-

über der russisch-orthodoxen Kirche und für eine größere Toleranz gegenüber der Religion unterstreichen die Bereitschaft der Reformer, mehr Pluralität zuzulassen. Hinzu kommt der Aufbau des Rechtsstaats, der auf mehr Rechtssicherheit, auf unabhängige Gerichtsbarkeit und auf eine Stärkung der Rechte des Bürgers gegenüber Staat und Verwaltung zielt. Der Reformkurs begegnet jedoch offensichtlich anhaltendem und massivem Widerstand im Parteiapparat.

Auf dem dreimal zuvor verschobenen ZK-Plenum vom Januar 1987 hatte Gorbatschow einen Bericht "Über die Reorganisation und die Personalpolitik der Partei" vorgelegt und Änderungen des Wahlsystems auf Partei- und Staatsebene gefordert (geheime Wahlen bei beliebiger Anzahl von Kandidaten). Diese Vorschläge wurden jedoch ganz erheblich verwässert; erst in den Thesen zur Vorbereitung der Parteikonferenz Ende Juni 1988 kam er darauf zurück. Zwar gelang es ihm, an einer weiteren wichtigen Stelle einen Mann seiner Wahl durchzusetzen, als er nach der Landung des Sportfliegers Rust auf dem Roten Platz in Moskau (28. Mai 1987) Verteidigungsminister Sokolow wegen "Schlamperei und Unorganisiertheit" entließ.(37) Aber dafür mußte Boris Jelzin gehen, sei es, weil er taktische Fehler begangen hatte, sei es, weil er zu radikale Veränderungen gefordert hatte. Am 11. November 1987 wurde Jelzin von seinen Pflichten als Moskauer Parteichef entbunden, später verlor er auch seinen Kandidatenposten im Politbüro. Die Affäre Jelzin fiel offenbar in eine kritische Phase der internen Auseinandersetzungen. Dabei ging es damals schon um die Rolle des zweiten Mannes in der Partei, Jegor Ligatschow. Im Vorfeld der Parteikonferenz hat Jelzin seine Angriffe gegen Ligatschow öffentlich wiederholt. Gorbatschow hat dagegen betont, ein Rücktritt Ligatschows stehe nicht zur Diskussion.

Auch Ligatschow, wohl weder Stalinist noch seinerzeit Anhänger Breschnews, hat sich wiederholt für den Umbau der Wirtschaft ausgesprochen, aber er ist skeptisch gegenüber "glasnost" und "Demokratisierung". Er repräsentiert den ideologisch-konservativen Teil des Apparats. Die Auseinandersetzungen zwischen dem Gorbatschow- und dem Ligatschow-Flügel wurden im Frühjahr 1988 in den sowjetischen Medien fast unverhüllt ausgetragen, wenn auch unter Beachtung bestimmter Rituale. Besondere Bedeutung erhielten der Leserbrief der Leningrader Dozentin Nina Adrejewa, den die Zeitung Sowjetskaja Rossija am 13. März 1988 veröffentlichte, und die Antwort der Prawda vom 5. April. (38) Hinter dem Leserbrief der Adrejewa verbargen sich offenbar Ligatschow und einige Gesinnungsgenossen, die die ursprüngliche Version der Dozentin zu einer Art Manifest umformulierten und dann gezielt plazierten.

In diesem Manifest meldet sich die alte autoritäre Garde der Partei. Sie gibt sich antiliberal und nationalistisch, und sie verwendet das klassische Vokabular kommunistischer Denunziation. Angeprangert werden in diesem Manifest linksliberaler Intelligenzlersozialismus, Modernismus, Kosmopolitismus, Kulakentum, pazifistische Aufweichung des Verteidigungswillens, Nihilismus. Die Antwort der Reformer ist noch einmal ein Plädoyer für "glasnost", für mehr Demokratie, gegen die administrativen Kommandomethoden der Vergangenheit und gegen "altes Denken"; ein Plädoyer für einen moralischen Sozialismus, für eine schonungslose Kritik Stalins und der von ihm geschaffenen gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen sowie Normen des gesellschaftlichen und Parteilebens.

Die Kontroverse markiert nach Aussagen von Kennern der sowjetischen Szene den Stand der Diskussion im Vorfeld der 19. Parteikonferenz Ende Juni 1988, der für die Festigung des Reformkurses erhebliche Bedeutung zukommen soll - auch wenn nach jüngsten Aussagen führender Gorbatschow-Berater wohl nicht mehr mit wichtigen Umbesetzungen in den höchsten politischen Parteigremien zu rechnen ist.

Der eigentliche Motor für die Reformen ist die Strukturkrise der sowjetischen Wirtschaft, aber auch die Wirtschaftspolitik ist von der Auseinandersetzung zwischen Reform und Beharrung gekennzeichnet. Von einer grundlegenden Wende im Konsumsektor sei man noch weit entfernt, die Verschwendung von Ressourcen und Energie gehe weiter, die Lebensmittelindustrie sei "äußerst verwahrlost", bei Agrargütern gebe es durch schlechte Lagerung und Transport 30 % Verluste, der Verwaltungsapparat sei viel zu aufgebläht ..., alles Äußerungen führender sowjetischer Politiker aus der zweiten Hälfte des Jahres 1987.(39) Dabei waren im Juni 1987 auf dem Wirtschaftsplenium des ZK weitreichende Reformen für den Bergbau, den Bausektor und den Produktionsgüterbereich beschlossen worden, die eigentlich nur dann einen Sinn ergeben, wenn sie den Auftakt zu weiteren Veränderungen bilden. Manche Sowjetunion-Experten sehen in den Beschlüssen sogar einen Ansatz zur Überwindung der zentral verwalteten Wirtschaft, zunächst allerdings auf dem Papier; der Grundwiderspruch bleiben die künstlichen Preise und Gewinne.(40) Aber es sollen ab 1. Januar 1988 20.000 Betriebe nach Rentabilitätskriterien arbeiten, die zusammen 60 % der sowjetischen Industrieproduktion herstellen.

Die Widersprüche der Wirtschaftsreformen sind keineswegs gelöst. Die Mängel der jetzigen Wirtschaftsstruktur werden zwar präzise formuliert, aber wohin die Reise gehen soll und wie, das ist bei weitem nicht ausdiskutiert. Zu den großen Fragen, die noch nicht geklärt sind, zählt die Arbeitsverfassung, insbesondere die Umsetzung oder Freisetzung von Beschäftigten. Auch muß gegenwärtig offen bleiben, ob die Förde-

rung der Privatinitiative im kleinen Bereich mit der fortdauernden Kontrolle der politischen und großwirtschaftlichen Apparate vereinbar ist bzw. ob und wie administrative und marktgebundene Steuerungsmechanismen in Einklang zu bringen sind.

An einem Vorbild aus der eigenen Geschichte fehlt es nicht, die Bezüge zur Neuen ökonomischen Politik (NEP) der zwanziger Jahre werden von den Reformern immer wieder hergestellt.(41) (Es waren vergleichsweise reiche Jahre mit pluralistischen Ansätzen in Kultur und Ökonomie, die 1928 mit dem Beginn des Feldzugs der Kollektivierung brutal abgebrochen wurden. Aber auch damals schon war der Widerspruch zwischen Wirtschaftsreformen und politischer Kontrolle eines der Hauptprobleme.) Es ist jedenfalls kein Zufall, daß Nikolaj Bucharin, der führende Theoretiker der NEP, zusammen mit anderen Vertretern der "rechten Opposition", die von Stalin liquidiert worden war, jetzt rehabilitiert wurde. Am 4. Februar 1988 beschloß das Oberste Gericht der Sowjetunion, die Todesurteile vom März 1938 "aufzuheben". Die Voruntersuchungen seien damals, so hieß es, unter grober Verletzung der sozialistischen Gesetzmäßigkeit durchgeführt und gefälscht worden, die Beschuldigten habe man mit unzulässigen Methoden zu Geständnissen gezwungen.

Die wirtschaftlichen Daten für 1987 sehen jedoch nicht gut aus für die Reformer. Das Wachstum erreichte mit 2,3% die niedrigste Rate seit 1979. 1987 war ein besonders schlechtes Jahr für die Landwirtschaft, z.T. wegen der Witterung, z.T. wegen der Unsicherheit über die weitere Entwicklung. Die Reformen im Agrarsektor stagnieren, einmal unter dem Druck der Konservativen, aber auch wegen der Skepsis und der Zurückhaltung der Bauern. Im Konsumsektor sind bisher keine Verbesserungen eingetreten, die Versorgung mit Gebrauchsgütern des täglichen Bedarfs ist so schlecht wie vor Gorbatschow. Der Kaufkraftüberhang ist sogar noch gestiegen, nicht zuletzt wegen der Kampagne gegen den Alkohol. Für die Masse der Bevölkerung hat die Politik Gorbatschows noch keine sichtbaren materiellen Erfolge gebracht. Und für das Gros der Arbeiterschaft beziehen sich die Menschenrechte offensichtlich weniger auf die Meinungsfreiheit oder das Recht auf Ausreise, sondern auf staatlich garantierten Arbeitsplatz, Wohnung, medizinische Versorgung usw. Allein der Gedanke an Umsetzung oder Arbeitslosigkeit muß zutiefst erschrecken in einem Land, in dem Menschen ohne Arbeit bisher offiziell als Parasiten galten.

Ein Vergleich mit den chinesischen Wirtschaftsreformen der achtziger Jahre mag die Schwierigkeiten Gorbatschows verdeutlichen.(42) Ein Problem sei z.B., so die genannten Autoren, daß die Krisenerscheinungen bei Breschnews Tod noch nicht für jedermann unabdingbar einsichtig waren. In China war wegen der massiven Krise im Gefolge der Kultur-

revolution eine größere Bereitschaft zu radikalen Veränderungen vorhanden. Die Reprivatisierung der Landwirtschaft, die zum Teil direkt von unten in Angriff genommen und von oben toleriert wurde, ist nahezu vollständig, und sie hat zu meßbaren Erfolgen geführt. In der Sowjetunion gibt es keine Tradition der privaten Familienlandwirtschaft, stattdessen die Erfahrung brutaler Unterdrückung jeder Privatinitiative aus den späten zwanziger und den dreißiger Jahren. Das stalinistische Modell ist in der Sowjetunion älter und fester verwurzelt als in China, die sowjetische Mentalität ist weniger reform-orientiert. Die Privatisierungsgesetze sind restriktiver als die chinesischen, die Reaktionen viel zurückhaltender. Die zentrale Bürokratie unterminiert die Bemühungen um mehr Autonomie für die Betriebe. Und schließlich haben die Chinesen schon eine drastische Kürzung der Rüstungsausgaben hinter sich, durch die Mittel für den privaten Verbrauch und die Leichtindustrie freigesetzt wurden.(43)

Noch ein anderes problematisches Erbe aus der Stalin-Zeit belastet die neue Reformpolitik, ein Erbe, daß jedoch in die russische Geschichte zurückreicht: die Nationalitätenfrage. (In der Sowjetunion leben mehr als 100 Nationen; 50 % der 240 Millionen Einwohner sind Russen.) In die Schlagzeilen geraten sind die z. T. blutigen Auseinandersetzungen um die Angliederung der Exklave Nagornyj-Karabach an Armenien im Februar und März, zuletzt wieder im Juni 1988, aber die Brisanz der Nationalitätenfrage in verschiedenen Regionen war das ganze Jahr 1987 über schon deutlich geworden. Und natürlich sind diese Fragen nicht neu, neu sind die offenen Formen der Auseinandersetzung. Zwei Probleme greifen dabei ineinander. Einmal die Problematik der russischen Vorherrschaft: die Entstalinisierung erfordert auch eine vorsichtige interne "Entkolonialisierung."(44) Zum zweiten das Spannungsverhältnis zwischen Zentrale und Peripherie bzw. den angeordneten Reformen (insbesondere zur Effektivierung von Wirtschaft und Verwaltung) einerseits und gewachsenen feudal-ähnlichen Strukturen oder sozial notwendiger "korrupter" Nebenökonomie. Manche reformunwilligen regionalen Parteiführer können sich hinter dem neuen Nationalismus verstecken.

Für Gorbatschow sind mit der Nationalitätenfrage zwei Gefahren verbunden. Durch die nationalen Leidenschaften hat sich der Kaderwechsel verlangsamt, es wird für die Reformer schwieriger, ihre Leute durchzubringen, um die Mehrheitsverhältnisse im Zentralkomitee weiter zu verändern. Gleichzeitig können die Reformgegner auf die negativen Folgen der Öffnung hinweisen, weil sie die inneren Verhältnisse destabilisieren. Unterschiedliche Vorstellungen von der Problematik des Konflikts in Armenien in der sowjetischen Presse lassen darauf schließen, daß es in der Parteiführung auch in der Nationalitätenfrage eine traditionell-autoritäre und eine demokratischere Tendenz gibt.

4. Perspektiven

Der Überblick über die Entwicklung der Beziehungen zwischen USA und Sowjetunion sowie die wichtigsten politischen und sozio-ökonomischen Veränderungen in den beiden Supermächten läßt Rückschlüsse auf den Charakter der neuen Entspannungsphase zu. Beide Supermächte erfahren sehr eindringlich Grenzen ihrer Macht, trotz ihrer gewaltigen Rüstungspotentiale; und zwar sowohl im Hinblick auf ihre Möglichkeiten, Einfluß auf andere zu nehmen, als auch im Hinblick auf die inneren Ressourcen für die Machtentfaltung nach außen. Dabei ist freilich eine wichtige Asymmetrie in Rechnung zu stellen: Die Krise der Sowjetunion ist fundamental, die der Vereinigten Staaten sektoral; und die Krise trifft die Sowjetunion auf einem niedrigeren ökonomisch-technischen Entwicklungsniveau.

Entscheidend für die Beziehung dürfte jedoch die Gleichzeitigkeit der Entwicklungsphasen beider Länder sein. Beide Supermächte sehen sich gezwungen, das Kosten-Nutzen Verhältnis in ihrer Außenpolitik neu zu formulieren. Insbesondere die Sowjetunion muß ihren geschwächten Großmachtstatus durch Reformen absichern. Die Gleichzeitigkeit des Zwangs zur Konsolidierung erleichtert die defensivere Orientierung, da nicht die unmittelbare Gefahr besteht, daß die konkurrierende Supermacht die eigenen Schwächen ausnutzen wird, um sich ein Übergewicht zu verschaffen, so wie es in der zweiten Hälfte der siebziger für die USA und in der ersten Hälfte der achtziger Jahre für die UdSSR aussah. Zu der grundlegenden militärstrategischen Patt-Situation durch die wechselseitige nukleare Zweitschlagsfähigkeit kommt also jetzt ein zweites Interesse an der Zusammenarbeit hinzu: der Wunsch zur Reduzierung der Kosten des Supermacht-Status.

Dafür bietet sich einmal die Kontrolle der Nuklearrüstung an, und hier sind am ehesten weitere Fortschritte zu erwarten. Der wirtschaftliche Gewinn aus der nuklearen Rüstungskontrolle oder sogar Rüstungsminde- rung ist zwar bescheiden, der politische dafür umso größer. Hier kann die Kooperation der Supermächte eindrucksvoll dokumentiert und der Boden für weitere Vereinbarungen bereitet werden. Mit diesen weiteren Vereinbarungen ist besonders der Abbau der konventionellen Rüstung gemeint. Auf ihn sind sowohl USA wie Sowjetunion angewiesen, wenn sie die Last der Rüstung wirksam senken wollen. Das bedeutet vor allem eine Reduzierung der Militärpotentiale in Europa, wo der Widerspruch zwischen dem erreichten Stand der Konfliktstabilisierung und dem Niveau der Waffenarsenale besonders krass ausfällt.

Als zweiter großer Bereich der Kooperation bieten sich die Regionalkonflikte in der Dritten Welt an. Hier hat sich in der Vergangenheit die

Konkurrenz der Supermächte besonders destruktiv ausgewirkt, und zwar auch für die Großmächte selbst - auch wenn der Ost-West Konflikt der Dritten Welt partiell durchaus Emanzipationschancen eröffnet. Zumindest über die Notwendigkeit, die militärische Rivalität in diesen Konflikten zu regulieren und zu reduzieren, müßte sich Einvernehmen erzielen lassen. Der sowjetische Rückzug aus Afghanistan enthält die Chance für weiterreichende Verabredungen zwischen den USA und der UdSSR über die Nichtintervention und die Begrenzung ihres jeweiligen politisch-militärischen Engagements in regionalen Konflikten; die Chance also, die neue Entspannungspolitik auf ein zweites Standbein zu stellen.

Die Notwendigkeit einer solchen doppelten Absicherung ergibt sich nicht nur aus der historischen Erfahrung der siebziger Jahre, die gezeigt hat, daß Rüstungskontrolle allein die Entspannung zwischen Ost und West nicht tragen kann. Sie ergibt sich aber auch daraus, daß im Bereich der Wirtschaftsbeziehungen keine schnellen Erfolge zu erwarten sind, die die wechselseitige Abhängigkeit weiter vergrößern würden. Auch ist keineswegs sicher, daß sich in der Rüstungskontrolle zügig neue und wichtige Ergebnisse einstellen werden; nach dem überraschenden Aufschwung der letzten beiden Jahre muß wahrscheinlich sogar eher mit einer Verlangsamung der Rüstungskontrolldynamik gerechnet werden.

Gleichwohl zeichnen sich die Ziele, die Instrumente und die Motivationsstruktur für eine nicht nur kurzfristige neue Phase der Entspannung im Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion ab. Die vorrangigen Ziele sind nicht die Aufhebung der Positionsdifferenzen, sondern die Verminderung des Gewaltcharakters in den Beziehungen (d.h. sowohl die Verringerung des aktuellen Gebrauchs wie auch die Verringerung der Wahrscheinlichkeit des tatsächlichen Gebrauchs von Gewalt) und der damit verbundenen Kosten. Die wichtigsten Instrumente sind die Rüstungskontrolle, Rüstungsminderung und militärische Vertrauensbildung, die Verständigung über Zurückhaltung in regionalen Konflikten, die Intensivierung des Austauschs von Menschen, Informationen, Meinungen und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Die Motive für diesen Prozeß liegen bei beiden Großmächten in der erkannten Notwendigkeit, die Kosten der Machtentfaltung an die knapper gewordenen Ressourcen anzupassen bzw. überhaupt die sozio-ökonomischen Voraussetzungen für die Großmachtrolle zu erhalten.

Dieser Prozeß einer vernünftigen Reform bleibt gefährdet, aber er kann in der Tendenz zu einer Entmilitarisierung des Ost-West-Konflikts führen, was zunächst nur so viel heißen kann wie das Gewicht der Rüstungskonkurrenz weiter zu verringern und das der Zusammenarbeit zu

stärken. Daraus ergeben sich auch Konsequenzen für Europa, einst Ort des zentralen "Regionalkonflikts" in den Ost-West Beziehungen. Hier hatte die Entspannung der frühen siebziger Jahre schon eine wesentliche Konsolidierung bewirkt, die auch die Krise im Verhältnis zwischen den Supermächten Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre überdauert hat. Eine ernsthafte Entmilitarisierung des Ost-West-Konflikts bedeutet jedoch auch für Europa nicht nur Chance, sondern zugleich Herausforderung. Es werden sich alte und neue Fragen der politischen Ordnung und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit stellen, die im militarisierten Ost-West Konflikt gleichsam "eingefroren" waren.

Anmerkungen

Bei dem vorliegenden Report handelt es sich um die erweiterte Fassung meines Beitrags zum Friedensgutachten 1988 der drei Friedensforschungsinstitute FESSt, HSFK und IFSH. Für kritische Hinweise bin ich Bernhard Moltmann von der FESSt und mehreren Kollegen in der HSFK zu Dank verpflichtet.

- 1 Vgl. zum Gesamtkomplex auch William G. Hyland, "Reagan-Gorbachev III", Foreign Affairs 66,1 (Fall 1987), S. 7-21; und Marshall D. Shulman, "The Superpowers: Dance of the Dinosaurs", Foreign Affairs 66,3 (America and the World 1987/88), S. 494-515.
- 2 Die Datenangaben und Faktenaussagen für diesen Report beruhen auf einer Auswertung des Europa-Archiv (dort insbesondere der Zeittafel) und des Keesingschen Archiv der Gegenwart sowie der aktuellen Presseberichterstattung, vor allem der International Herald Tribune und der Süddeutschen Zeitung. Die Belege dazu werden in der Regel nicht im einzelnen aufgeführt.
- 3 Vgl. dazu Gert Krell/Bernd W. Kubbig/Harald Müller/Thomas Risse-Kappen (Redaktion), Hans-Joachim Spanger und Jürgen Wilzewski: Von der Rüstungskontrolle zur Abrüstung? Zum Stand der Genfer Verhandlungen nach Reykjavik (Frankfurt: HSFK-Report 1/1987).
- 4 Zu den Details und zur Bewertung vgl. Thomas Risse-Kappen, Null-Lösung: Entscheidungsprozesse zu den Mittelstreckenwaffen 1970-1987 (Frankfurt: Campus, 1988).
- 5 Gemeinsame Erklärung über die Gespräche zwischen dem Präsidenten der Vereinigten Staaten, Ronald Reagan, und dem Generalsekretär des ZK der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, Michail Gorbatschow, in Washington vom 7. bis zum 10. Dezember 1987, Europa-Archiv 1/1988, D. 23-38, hier D 35.
- 6 Zum Stand der START-Verhandlungen vgl. den entsprechenden Beitrag von Bernd W. Kubbig in: Klaus von Schubert/Egon Bahr/Gert Krell (Hrsg.), Friedensgutachten 1988 (Heidelberg: FESSt, 1988), i.D.
- 7 Vgl. Anmkg. 5.
- 8 Vgl. dazu Jozef Goldblat, Chemical Disarmament: From the Ban on Use to a Ban on Possession (Canadian Institute For International Peace and Security: Background Paper No. 17, Feb. 1988).

- 9 Vgl. dazu Robert D. Blackwill, "Conceptual Problems of Conventional Arms Control", International Security 12,4 (Spring 1988), S. 28-47.
- 10 Daß die NATO auch heute nicht so schlecht dasteht, wie meist behauptet, zeigt die Kontroverse "Policy Focus: The European Conventional Balance" mit Beiträgen von Joshua M. Epstein, Kim R. Holmes, John J. Mearsheimer, Barry R. Posen", International Security 12,4 (Spring 1988), S. 152-202.
- 11 Vgl. zu diesem Zusammenhang auch den interessanten Beitrag von Dan Diner, "Die 'nationale Frage' in der Friedensbewegung: Ursprünge und Tendenzen", in: Reiner Steinweg (Red.), Die neue Friedensbewegung: Analysen aus der Friedensforschung (Frankfurt: suhrkamp, 1982), S. 86-112.
- 12 Von den üblichen Quellen sei hier insbesondere der Artikel von Don Oberdorfer, "Gorbachev's Dilemma: Pulling Out of Afghan Quagmire", International Herald Tribune vom 18. April 1988, S. 1 und 5, zitiert. Vgl. aber auch Michael Haller, "Die Sowjetunion kapituliert vor Gotteskriegern und Stinger-Raketen", Die Zeit Nr. 11 (11. März 1988), S. 13-17. Eine systematische Prüfung der Motive für die Invasion hat David Gibbs vorgenommen: "Does the USSR Have a 'Grand Strategy'? Reinterpreting the Invasion of Afghanistan", Journal of Peace Research 24,4 (1987), S. 365-379. Gibbs kam damals schon zu dem Ergebnis, daß die Sowjetunion sich nur zögernd zur Invasion entschloß; daß sie nicht in erster Linie einmarschierte, um ihren Einflußbereich auszuweiten; und daß die Invasion ihr keine wesentlichen strategischen Vorteile brachte.
- 13 Insgesamt sollen die USA in einem Zeitraum von 8 Jahren Kriegsgerät im Wert von über 2 Milliarden Dollar geliefert, Saudi-Arabien soll eine ähnliche Summe aufgewendet haben. Außerdem haben die USA und China sehr eng zusammengearbeitet.
- 14 Vgl. den Artikel von Henry Kamm, "Chaos Is Afghan Destiny: Geneva Accord Papers Over War's Reality", International Herald Tribune vom 16./17. April 1988, S. 1 und 5.
- 15 Vgl. dazu auch Harald Müller, Krieg ohne Ende? Auwärtige Interessen und regionale Befriedung am Persischen Golf, in: von Schubert/Bahr/Krell, Friedensgutachten 1988 (Anmkg. 6).
- 16 Zitiert nach Archiv der Gegenwart 57 (1987), S. 31353.

- 17 Die iranische Presse machte passende provozierende Äußerungen zur Mission von Reagans Sondergesandtem Richard Murphy in der Golfregion Anfang Mai: Murphy solle wohl den Scheichs der Region versichern, daß die USA sie noch immer schützen könnten. Washington versuche seine Fehler wettzumachen, indem es Moskau in die Angelegenheiten des Persischen Golfes hineinziehe. Es wolle die Russen zum Handeln veranlassen, weil es nicht in der Lage sei, daß Gewünschte zu tun oder weil es ihm an Mut dazu fehle. Zitiert nach Archiv der Gegenwart 57 (1987), S. 31355.
- 18 Es besteht kein Zweifel, daß der Irak den Krieg begonnen hat, aber die erhebliche Mitschuld des revolutionären Iran, der gezielt die Subversion des Nachbarstaates betrieb, sollte nicht unterschlagen werden. Vgl. dazu auch Nita M. Renfrew, "Who Started the War?", Foreign Policy No. 66 (Spring 1987), S. 98-108. Zum Verhältnis zwischen Ideologie und Realpolitik in der iranischen Außenpolitik vgl. Henry Pecht, "Ayatollah Realpolitik", Foreign Policy No. 70 (Spring 1988), S. 98-108.
- 19 Vgl. dazu auch Barry Rubin, "Drowning in the Gulf", Foreign Policy No. 69 (Winter 1987-88), S. 120-134.
- 20 Eine detaillierte Beschreibung der Probleme findet sich bei Nina M. Serafino, "Dateline Managua: Defining Democracy", Foreign Policy No. 70 (Spring 1988), S. 166-182.
- 21 Einer der beständigsten Kritiker der Doppelzüngigkeit der Reagan-Administration gegenüber Nicaragua ist der frühere Botschafter der USA in Managua Wayne Smith. Vgl. etwa seinen Beitrag "Lies About Nicaragua", Foreign Policy No. 67 (Summer 1987), S. 87-103.
- 22 Die Spannung von Gegnerschaft und Nähe zwischen Israelis und Palästinensern beschreibt auf eine sehr eindringliche Weise der zweiteilige Bericht von Josef Joffe in der Süddeutschen Zeitung vom 23./24. April 1988, S. 3 bzw. vom 2. Mai 1988, S. 3. Joffes zentrale These lautet, der Aufstand sei auch das Ergebnis des sozialen und politischen Modernisierungsprozesses unter den Palästinensern.
- 23 Die Daten nach International Herald Tribune vom 5. Mai 1988, S. 3 und Süddeutsche Zeitung vom 7./8. Mai 1988, S. 7.
- 24 Die Daten nach United States International Trade Commission, 52d Quarterly Report to the Congress and the Trade Policy Committee on Trade Between the United States and the Nonmarket Economy Coun-

- tries During July-September 1987 (Washington, USITC, January 1988); und nach dem Jahresbericht der UN Economic Commission for Europe, zitiert in International Herald Tribune vom 24. März 1988, S. 1 und 13.
- 25 Vgl. dazu auch die Kurzbeiträge von Hanns-D. Jacobsen, Jürgen Nötzold und Heinrich Vogel zur Rolle politischer und wirtschaftlicher Hindernisse für die Entwicklung des Ost-West-Handels, Blätter für deutsche und internationale Politik 3/88 (März 1988), S. 358-363.
- 26 Den Beginn des Wandels beschreiben Leslie H. Gelb und Anthony Lake, "Diplomacy Restored?", Foreign Affairs 63,3 (1985), S. 465-489.
- 27 Vgl. dazu auch Harald Müller, Der Vertrag: Die Mittelstreckenabrüstung als Zerreißprobe für das konservative Lager in den USA, Friedensforschung aktuell No. 19 (Winter 1987/88).
- 28 Vgl. dazu auch Jörg Baldauf, Der amerikanische Verteidigungshaushalt für das Finanzjahr 1988 (Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 1988).
- 29 Der Abschnitt über den Kongreß beruht im wesentlichen auf einer Auswertung des Congress-Report 1/1987-2/1988. (Ernst-Otto Czempiel/Jürgen Wilzewski, Congress-Report, Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, fortlaufend.)
- 30 Insgesamt war das Durchsetzungsvermögen des Präsidenten gegenüber dem Kongreß 1987 auf 40 % aller Entscheidungen zurückgegangen. Die sogenannte "konservative Koalition", das alte Bündnis zwischen Südstaaten-Demokraten und Republikanern, trat nur noch ganz selten in Erscheinung. Das hat mit der Polarisierung vor dem Wahlkampf zu tun, spiegelt aber vor allem längerfristige strukturelle Veränderungen in der Sozial- und Wirtschaftsstruktur des Südens und in der Parteienlandschaft der USA wieder.
- 31 Die Air Force hat inzwischen das zuletzt noch als aussichtsreich bezeichnete luftgestützte Flugkörperprogramm aufgegeben.
- 32 Lester C. Thurow/Laura D'Andrea Tyson, "The Economic Black Hole", Foreign Policy No. 67 (Summer 1987), S. 3-21, hier S. 20. Vgl. zum ganzen Komplex auch Reinhard Rode, Die Zeche zahlen wir. Der Niedergang der amerikanischen Wirtschaft (München: Serie Piper, 1988).

- 33 Vgl. dazu insbesondere Jack Snyder, "The Gorbachev Revolution: A Waning of Soviet Expansionism?", International Security 12,3 (Winter 1987/77), S. 93-131.
- 34 Vgl. die ausführlichen Berichte in Archiv der Gegenwart 57 (1987), S. 31436-31437 und 31587-31593.
- 35 Zitiert bei Jack Snyder, "Limiting Offensive Conventional Forces: Soviet Proposals and Western Options", International Security 12,4 (Spring 1988), S. 28-47.
- 36 Vgl. dazu auch Neil MacFarlane, "The USSR and the Third World: Continuity and Change under Gorbachev", The Harriman Institute Forum I,3 (March 1988).
- 37 Nach Angaben aus amerikanischen Regierungskreisen sind seit Gorbatschows Amtsantritt mindestens 120 der 300 Mitglieder des ZK ausgewechselt worden, dazu 90 der 157 Ersten Sekretäre der Regionen, 8 der 15 Ersten Sekretäre der Sowjetrepubliken und 10 der 12 Mitglieder des Parteisekretariats. Nicht alle diese Veränderungen haben politische Gründe und nicht alle bedeuten eine Verstärkung der Anhänger Gorbatschows. Vgl. International Herald Tribune vom 19. Mai 1988 S. 1 und 6.
- 38 Beide Texte in deutscher Übersetzung auszugsweise abgedruckt in Frankfurter Rundschau vom 3. Mai 1988, S. 10 und 11.
- 39 Vgl. die Berichte über die innenpolitische Entwicklung in der Sowjetunion in Archiv der Gegenwart 57 (1987), S. 31627-31633.
- 40 Vgl. etwa Seweryn Bialer, "Gorbachev's Move", Foreign Policy No. 68 (Fall 1987), S. 59-87.
- 41 Hier stütze ich mich auf einen Bericht von Christian Schmidt-Häuer: "Sowjetrußlands sieben reiche Jahre: Die 'Neue Ökonomische Politik' der zwanziger Jahre dient Gorbatschow als Reform-Vorbild" sowie "'Bereichert Euch, entwickelt die Wirtschaft': Die 'Neue Ökonomische Politik' und ihr Ende - Gorbatschows Reform-Vorbild aus den zwanziger Jahren (II)", Die Zeit Nr. 7 (12. Feb. 1988), S. 23-24 und Nr. 8 (19. Feb. 1988), S. 28.
- 42 Vgl. dazu Marshall I. Goldman/Merle Goldman, "Soviet and Chinese Economic Reform", Foreign Affairs 66,3 (America and the World 1987/88), S. 551-573.

- 43 Die zitierten Autoren nennen einen Rückgang der Ausgaben für das Militär von 13% des Bruttosozialprodukts 1973 auf 8,6% 1983 und vermutlich 6-7% im Jahre 1988.
- 44 In einem bislang undenkbaeren Zitat aus einem Leserbrief in der Zeitschrift des Jugendverbandes der KPdSU, Komsomolskaja Prawda, war wörtlich von den imperialen Gelüsten der Russen die Rede, die nicht einmal in den siebzig Jahren nach der Oktoberrevolution vergangen seien. Den Hinweis auf diesen Artikel verdanke ich wieder einem Beitrag von Christian Schmidt-Häuer: "Die schrecklichen Tage von Sumgait", Die Zeit Nr. 12 (18. März 1988), S. 3.