

# Atlantische Allianz und europäische Sicherheit

Autor(en): **Mahncke, Dieter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **50 (1970-1971)**

Heft 1

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-162462>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

rungen immer wieder in Frage stellen, in der Hoffnung, sie auf höherer Ebene wieder zu finden. Der Weg, den die Technik durch die Erfindung der Mehrfachsprengköpfe jetzt eingeschlagen hat, führt aber nicht einfach zur Herstellung eines Gleichgewichts auf höherer Ebene der Waffentechnik, sondern im Gegenteil zu einer konstitutionellen, dauernden Schwächung und Gefährdung des Gleichgewichts. Es ist also nicht nur die Erfüllung des im Atomsperrvertrag feierlich abgegebenen Versprechens der Supermächte, «in redlicher Absicht» miteinander über die Beendigung des nuklearen Wettrüstens zu verhandeln, das diese Mächte zum Verlassen des Weges bewegen sollte, den sie seit etwa zwei Jahren eingeschlagen haben, sondern ihr eigenes Interesse am Überleben.

## Atlantische Allianz und europäische Sicherheit

DIETER MAHNCKE

Das atlantische Bündnis kann, historisch gesehen, als ein relativ stabiles Sicherheitssystem bezeichnet werden: Seit mehr als zwanzig Jahren gewährleistet es die westeuropäische Sicherheit im Rahmen einer gesamteuropäischen Wirklichkeit, die durch die Existenz zweier Systeme, des Nordatlantikpakts und des Warschauer Pakts, charakterisiert wird. Diese gesamteuropäische Wirklichkeit beruht auf der nuklearen Abschreckung zwischen den beiden Supermächten und einer genauen Trennung der jeweiligen Einflussphären. Es scheint durchaus möglich, dass die Konfiguration in der jetzigen Form auf absehbare Zeit erhalten bleibt und weiter stabilisiert wird.

Aber es gibt verschiedene Gründe, die europäische Situation gerade zu Beginn der siebziger Jahre neu zu durchdenken. Zwar ist nicht mit grundsätzlichen Änderungen zu rechnen, aber manches spricht dafür, dass die siebziger Jahre in den Ost-West-Beziehungen in Europa eine Übergangsphase darstellen werden, in der sich die Bedingungen herauschälen könnten, unter denen die Lage in Europa weniger auf der bisherigen Basis militärischer Konfrontation und Abschreckung als auf der Basis einer Entspannung und gegenseitigen Akzeptierung stabilisiert werden könnte. Das Ziel muss sein, die Teilung Europas zu überwinden und die Beziehungen zwischen allen europäischen Staaten zu normalisieren und zu vertiefen. Bereits bahnt sich eine solche Entwicklung in der Politik der meisten europäischen Staaten an. Während hinter dem Wunsch der osteuropäischen Staaten nach verstärkten

Westkontakten zunächst wirtschaftliche Motive stehen, hat die Politik der westeuropäischen Staaten offensichtlich einen grundsätzlichen Wandel erlebt: Für sie ist Europa wieder ganz Europa. Es wird in den siebziger Jahren für alle europäischen Staaten darauf ankommen, die militärische und politische Konfrontation bei Erhaltung der Sicherheit abzubauen, das heisst, den auf der Basis der bestehenden Sicherheit gewonnenen politischen Spielraum auszunutzen, um die Teilung Europas zu überwinden. Die Politik der westlichen Allianz im kommenden Jahrzehnt muss also von drei Zielen geleitet sein: der Erhaltung der Sicherheit, dem Abbau der militärischen Konfrontation und der Überwindung des politischen Gegeneinanders.

### *Erhaltung der Sicherheit*

Solange das Gegeneinander zwischen Ost und West nicht überwunden worden ist, ist die Erhaltung der westlichen Verteidigungsfähigkeit in Europa notwendig. Ein breiter Angriff in Mitteleuropa erscheint heute zwar ebenso unwahrscheinlich wie ein Vorstoss mit begrenztem Ziel, aber akute Gefahren können trotzdem nicht völlig ausgeschlossen werden, jedenfalls so lange nicht, wie die offenen politischen Probleme, etwa um Berlin, zwischen den beiden deutschen Staaten und im Mittelmeer nicht gelöst sind. Wiederholt hat die Sowjetunion gezeigt, dass sie sogar gegen grobe Fehltritte nicht gefeit ist; zudem wäre ein Rückfall in die Aggressivität vor allem bei einer schwachen sowjetischen Führung nicht auszuschliessen. Die westeuropäische Sicherheit wird durch die Wirksamkeit der atlantischen Allianz gewährleistet. Sollte die atlantische Fähigkeit zur Verteidigung Westeuropas vermindert werden, so wäre es nicht undenkbar, dass die in den letzten Jahren tatsächlich oder scheinbar geringer gewordene sowjetische Bedrohung wieder stärker wird: Auch in der internationalen Politik kann Gelegenheit Diebe machen. Die Gefahr besteht zumindest, dass bei verminderter westlicher Verteidigungsfähigkeit die Sowjetunion durch ihre lokale Überlegenheit in Mitteleuropa ein politisches Übergewicht gewinnt.

Die Erhaltung der westeuropäischen Sicherheit im Rahmen des nuklearen Gleichgewichts umfasst zwei Aspekte, die eng miteinander verbunden sind: die Erhaltung der amerikanischen Präsenz in Europa und die Erhaltung einer ausreichenden konventionellen Verteidigungsfähigkeit. Unumstritten ist die Notwendigkeit der amerikanischen Präsenz, auch für die Vereinigten Staaten, denn ein Verlust Westeuropas hätte für die USA sicher eine unerträgliche Veränderung der globalen Machtkonstellation zur Folge. Unumstritten ist ferner, dass die atlantische Allianz auch in den siebziger Jahren der Rahmen für das amerikanische Engagement in Europa bleiben muss.

Das zentrale Problem ist vielmehr Art und Umfang der amerikanischen Präsenz. In demokratisch organisierten Staaten ist es schwierig, hohe Ver-

teidigungsausgaben zu bewilligen, wenn nicht eine von der Bevölkerung als akut empfundene Bedrohung besteht. Beginnt eine äussere Bedrohung anscheinend geringer zu werden, so ist sofort die Neigung vorhanden, die Ausgaben für Verteidigungszwecke zu senken. Diese Entwicklung ist seit 1965 in einer Periode der Entspannung in Mitteleuropa besonders deutlich zu bemerken. Am wichtigsten sind dabei die Vereinigten Staaten, in denen verschiedene innen- und aussenpolitische Faktoren zusammenwirken und den seit vielen Jahren latenten Wunsch stärken, das amerikanische Engagement im Ausland zu vermindern. Besonders bemerkbar ist diese Tendenz im amerikanischen Senat, wo es eine verhältnismässig grosse Anzahl von Senatoren gibt, die unter der Führung des demokratischen Fraktionsvorsitzenden, Mike Mansfield, auf eine drastische Verminderung der amerikanischen Truppen in Europa drängen. Auch Präsident Richard Nixon hat dieser Tendenz zuerst im Juli letzten Jahres auf der Insel Guam Ausdruck gegeben; in seiner aussenpolitischen Botschaft an den Kongress vom 18. Februar 1970 wird sie wiederholt: Die Vereinigten Staaten müssten sich durch eine «Teilung der Verantwortung» von einem Teil der Bürde entlasten, die sie als «Weltpolizist» auf sich geladen haben.

Auffällig ist jedoch, dass der amerikanische Präsident diese Doktrin, die er selbst «Nixon-Doktrin» nennt, in einer Hinsicht nicht unwesentlich abgeschwächt hat. In bezug auf Europa sagte er ausdrücklich: «In Gemeinschaft mit unseren Verbündeten müssen wir die Stärke aufrechterhalten, die notwendig ist, um unsere gemeinsamen Interessen gegen äussere Gefahren zu verteidigen, solange diese Gefahren bestehen.» Aus dem Bericht wird zwar deutlich, dass es dem amerikanischen Präsidenten darum geht, die Verteilung der Verteidigungslasten in Europa neu zu durchdenken und den «wirtschaftlichen und politischen Realitäten des europäischen Fortschritts» anzupassen; ebenso deutlich ist aber, dass der Präsident die Schwierigkeiten des Problems zu erkennen scheint und dass er diese Schwierigkeiten in enger Partnerschaft mit den europäischen Verbündeten in den nächsten anderthalb Jahren untersuchen will. Das scheint auch der Zweck der von ihm angekündigten umfassenden Studie über die Bündnisstrategie für die Verteidigung Westeuropas zu sein.

Für den Zeitraum bis Mitte 1971 hat die amerikanische Regierung die feste Zusage gemacht, die Truppenstärke in Europa nicht zu verringern. Diese Zeit wird vom Bündnis genutzt werden müssen, um Art und Umfang der amerikanischen Präsenz in Europa sowie die Verteilung der Verteidigungslasten zwischen den USA und den europäischen Staaten neu zu durchdenken. Eine nur nominelle Präsenz und Rückkehr zur «Stolperdraht-Strategie» wird aus den schon im Jahr 1962 von dem damaligen amerikanischen Verteidigungsminister Robert McNamara in Ann Arbor überzeugend dargelegten Gründen nicht möglich sein: Die Wahl zwischen Nuklearkrieg

und Kapitulation ist als Grundlage einer Strategie vollkommen unglaubwürdig.

Eine Lösung, die sich anbietet und die von den amerikanischen Befürwortern von Truppenverminderungen propagiert wird, ist der einfache Ersatz amerikanischer durch europäische Truppen. Dieser Vorschlag ist jedoch problematisch, wenn nicht gar unrealistisch. Das am stärksten betroffene Land, die Bundesrepublik Deutschland, kann seine Streitkräfte wegen Personalmangels nicht vermehren; überdies würden aus einer Verstärkung der Bundeswehr negative politische Implikationen für die deutsche Ostpolitik erwachsen. Bei den anderen europäischen Staaten begegnet eine Vermehrung der Streitkräfte wirtschaftlichen Schwierigkeiten; vor allem aber ist offensichtlich, dass diese Staaten, die erst im zweiten Glied der Verteidigung liegen, keine grosse Neigung verspüren, die für andere Aufgaben benötigten Mittel zur Abwehr einer von ihnen nur noch gering eingeschätzten Bedrohung abzuzweigen.

Es sollte das Ziel der Allianz sein, eine Lösung dieses Problems auf drei Ebenen anzustreben. Erstens muss auf europäischer Seite überlegt werden, ob eine Regelung möglich ist, durch die den Vereinigten Staaten über den Devisenausgleich hinaus budgetäre Hilfe für die Stationierungskosten amerikanischer Truppen in Europa angeboten werden könnte. Dabei wird die Bundesrepublik Deutschland vermutlich die grösste Last zu tragen haben, jedoch sollte eine Regelung unter Beteiligung aller Bündnispartner angestrebt werden. Auf diese Weise würde die Gemeinsamkeit des Interesses sämtlicher Mitglieder der Allianz an der amerikanischen Präsenz in Europa dokumentiert. Ausserdem könnte eine zufriedenstellende finanzielle Regelung eine Reihe von Senatoren dazu bewegen, ihre Forderung nach amerikanischen Truppenverminderungen aufzugeben: Für viele der Senatoren ist diese Frage mindestens ebenso sehr eine Verfassungsfrage, die sie aufgegriffen haben, um das Mitspracherecht des amerikanischen Senats in der Aussenpolitik (das heute im Vietnam-Krieg schmerzlich vermisst wird) über das Verteidigungsbudget neu zu bestätigen.

Neben der Zusammenarbeit in den finanziellen Fragen der amerikanischen Präsenz sollten die Europäer grössere Anstrengungen als bisher unternehmen, um auf verteidigungs- und rüstungspolitischem Gebiet zusammenzuarbeiten. Das käme nicht nur amerikanischen Wünschen, sondern auch europäischen Interessen entgegen. Das Ziel wäre keineswegs ein langsamer Ersatz der amerikanischen Präsenz durch die quantitative Verstärkung der europäischen Streitkräfte, sondern vielmehr eine organisatorische und qualitative Verbesserung der europäischen Komponente im Bündnis. Als Rahmen für eine solche Verbesserung gibt es verschiedene Vorschläge: die WEU, der «European Caucus» oder die «Euro-Group» innerhalb der NATO und ferner der von den Regierungschefs der sechs EWG-Länder auf der Haager

Konferenz vorgesehene europäische Konsultationsmechanismus (regelmässige Zusammenkünfte der Aussenminister zunächst der Sechs, aber «in der Perspektive der Erweiterung der Gemeinschaften» auch mit anderen westeuropäischen Staaten). Bisher sind diese Ansätze jedoch nicht über informelle Konsultationen hinausgekommen.

### *Abbau der militärischen Konfrontation*

Diese beiden Ebenen – finanzieller Ausgleich bzw. budgetäre Hilfe und eigene europäische Verteidigungsanstrengungen – werden einen entscheidenden Einfluss auf die amerikanische Bereitschaft zur Truppenstationierung in Europa haben. Das in letzter Zeit oft diskutierte Prinzip beiderseitiger ausgewogener Truppenverminderungen in Ost- und Westeuropa ist dagegen als «Bremse» für einen eventuellen amerikanischen Abzug kaum wirksam. Dennoch gibt es Verbindungen zwischen den beiden Komplexen. Erstens könnte im Falle beiderseitiger Truppenverminderungen der Bedarf amerikanischer Truppen in Europa reduziert werden. Zweitens ist die Stabilisierung des Niveaus der amerikanischen Präsenz notwendig, um ein eventuelles sowjetisches Interesse an der Gegenseitigkeit von Truppenverminderungen zu fördern: Die westliche Verhandlungsposition gegenüber der Sowjetunion wäre ausserordentlich schwach, wenn ohnehin mit einem Abzug amerikanischer Truppen gerechnet werden könnte.

Für die Atlantische Allianz würden beiderseitige ausgewogene Truppenverminderungen die Diskussion um eine Verteidigungsstrategie für Europa vermutlich erleichtern. Eine reduzierte konventionelle Bedrohung aus dem Osten könnte für den Westen erstens die Warnzeit verlängern und zweitens, im Fall einer Aggression, die Notwendigkeit eines frühzeitigen Einsatzes taktischer Nuklearwaffen verringern.

Im Westen bestehen also wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen an einem Abbau der unmittelbaren militärischen Konfrontation in Mitteleuropa. Verschiedene Massnahmen (Manöverbeobachter, Verbindungen zwischen den Hauptquartieren, usw.) sind hier denkbar, aber Truppenverminderungen wären eine besonders wirksame Massnahme zur Entspannung. Allerdings besteht die Frage, inwieweit die Sowjetunion, angesichts der politischen Funktion ihrer Truppen in den osteuropäischen Staaten, auf diesen Vorschlag eingehen kann. Es ist nicht unvorstellbar, dass jegliche sowjetische Truppenreduktion in den osteuropäischen Staaten bereits starke psychologische Rückwirkungen auf die dortige Bevölkerung hätte.

Sollte die Sowjetunion aber glauben, in Osteuropa genügend politischen Spielraum zu haben, um auf beiderseitige Truppenverminderungen eingehen zu können, so müssen in den westlichen Erwägungen zwei weitere Aspekte

berücksichtigt werden. Erstens darf nicht vergessen werden, dass das gegenwärtige System in Europa kein rein militärisches Gleichgewicht darstellt, sondern ein durch politische Elemente «stabilisiertes Ungleichgewicht». Beiderseitige symmetrische Truppenverminderungen würden nicht unbedingt zu einem analogen Gleichgewicht führen. Das heisst, dass die Ausgewogenheit nicht an der Symmetrie der Reduktionen, sondern am Gleichgewicht der Gesamtlage gemessen werden muss. Gleichzeitig müssten Massnahmen erwogen werden, die ein Zurückfliessen in den militärisch verdünnten Raum erschweren. Zweitens ist wichtig, dass auch bei einer Reduktion der Truppenstärken doch möglichst viele NATO-Partner an der Konfrontationslinie in Europa stehen: Um die Abschreckung zu gewährleisten, muss es auch bei einer begrenzten Aggression sicher sein, dass die NATO insgesamt betroffen ist.

### *Abbau der politischen Konfrontation*

Sicherheitspolitik besteht nicht nur aus Verteidigungsfähigkeit und dem Abbau der militärischen Konfrontation, sondern auch aus der Überwindung des politischen Gegeneinanders. Diese mehrgleisige Sicherheitspolitik ist in der Allianz schon seit einiger Zeit nicht mehr neu. Die Präsidenten Johnson und Nixon, Bundeskanzler Brandt und Aussenminister Nenni haben diese Ansicht wiederholt geäussert. Sie ist einer der zentralen Gedanken des Harmel-Berichts über die zukünftigen Aufgaben der Allianz vom Dezember 1967 und erscheint regelmässig in den Communiqués des NATO-Rats.

Auch im östlichen Sicherheitsverständnis werden diese verschiedenen Elemente berücksichtigt. Die aussenpolitische Aktivität jedoch konzentriert sich auf die politischen Aspekte der Bedrohungsminderung. Zu Recht wird die Sicherheit des sowjetischen Herrschaftsbereichs nicht so sehr militärisch als ideologisch empfunden. Die Sowjetunion fürchtet nicht in erster Linie eine militärische Aggression durch die NATO, sondern das Abschnellen national orientierter, von der Bevölkerung getragener osteuropäischer Regimes vom orthodoxen Kommunismus oder von der sowjetisch geführten Staatengruppierung. Die Ereignisse in der Tschechoslowakei 1968 sind ein Paradebeispiel dafür wie auch für die politische Funktion sowjetischer Truppen in Osteuropa. Deshalb wird, unter anderem mit den seit 1965 wiederholt vorgebrachten östlichen Vorschlägen für eine gesamteuropäische Konferenz, die endgültige und formale westliche Anerkennung des sowjetischen Hegemonialbereichs und der Breschnew-Doktrin der beschränkten Souveränität der sozialistischen Staaten als oberstes – auch sicherheitspolitisches – Ziel angestrebt, um damit die Resignation, das Sich-Abfinden mit der gegebenen Situation, in den osteuropäischen Staaten zu fördern.

Im atlantischen Bündnis sind die östlichen Vorschläge für eine gesamt-europäische Konferenz nicht ablehnend, aber zurückhaltend aufgenommen worden. Während man durchaus bereit ist, die mögliche Nützlichkeit einer solchen Konferenz anzuerkennen, haben einzelne Minister der westlichen Staaten wie auch der NATO-Rat insgesamt betont, dass es dabei um mehr gehen müsse als um die bloße Konsolidierung des sowjetischen Herrschaftsbereichs, dazu noch mit einer stillschweigenden Sanktionierung der Breschnew-Doktrin. Es müsse vielmehr über die grundlegenden politischen und militärischen Probleme der europäischen Sicherheit verhandelt werden. Auch die bisherigen östlichen Vorschläge sind nach westlicher Meinung keine ausreichende Diskussionsgrundlage. Der Vorschlag über die Erweiterung des technischen und wirtschaftlichen Austausches zielt offensichtlich auf eine Überwindung der EWG; nach westlicher Ansicht liesse sich dieser Austausch viel besser bilateral oder im Rahmen bestehender Organisationen (zum Beispiel der ECE) regeln. Der Entwurf für einen multilateralen Gewaltverzicht ist praktisch nicht mehr als eine Wiederholung der Präambel der Charta der Vereinten Nationen, allerdings unter ausdrücklichem Einbezug der sogenannten «Feindstaatenklauseln». Damit sollen sowjetische Interventionsrechte in den ehemaligen Feindstaaten bestätigt werden; der selbst geschaffene Interventionsanspruch der Sowjetunion in den anderen sozialistischen Staaten aber wird in keiner Weise eingeengt.

Hingegen fehlen in den östlichen Vorschlägen sowohl sicherheitspolitische Massnahmen wie die eigentlichen politischen Konfliktstoffe. Allerdings wird schon über viele der relevanten Probleme in kleinerem Kreis verhandelt: Die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion sprechen über eine Stabilisierung des Rüstungswettlaufs (SALT), die Bundesrepublik Deutschland verhandelt in Moskau und Warschau und ist auch mit der DDR ins Gespräch gekommen. Dieses Vorgehen entspricht den westlichen Vorstellungen: Man hält es für angebracht, eine grosse internationale Konferenz allenfalls am Ende eines längeren Prozesses stattfinden zu lassen, um die im Verlauf dieses Prozesses erzielten Ergebnisse zu sanktionieren.

In der Bestimmung der atlantischen Sicherheitspolitik der siebziger Jahre muss das Wechselverhältnis zwischen der Erhaltung der Verteidigungsfähigkeit einerseits und dem Abbau der Bedrohungsabsichten und der Konfliktmöglichkeiten andererseits richtig verstanden werden. Zwischen diesen beiden Seiten der Sicherheitspolitik besteht ein direktes Verhältnis. Die Verteidigungsfähigkeit des westlichen Bündnisses muss aufrechterhalten werden, solange der Osten seine Möglichkeiten, die militärische Konfrontation durch sicherheitspolitische Massnahmen und die politische Konfrontation durch zufriedenstellende Regelung der offenen Fragen abzubauen, so gering einschätzt. Das Ziel bleibt, ohne Gefährdung der Sicherheit Westeuropas eine politische Lösung für ganz Europa zu finden.