

Rüstungskontrolle, Interessengleichheit und internationale Entspannung

DR. LUDWIG DEGEN

I. Zum Begriff der Entspannung und Rüstungskontrolle

Sowohl in bilateralen internationalen Gesprächen als auch auf zwischenstaatlichen Konferenzen spielt zumindest seit Beendigung der Kubakrise vom Oktober 1962 die betonte Suche nach allgemeiner politischer Entspannung eine immer größere Rolle. Schon hat sich um die politischen Begriffe der Spannung und Entspannung eine reiche, das politische Schrifttum belebende „Philosophie“ entwickelt, die im Mittelpunkt vieler Reden und Konferenzen steht, die aber mancherorts nicht über das Stadium eines bloßen „Entspannungsgeredes“ (Adenauer) hinausgeht. Zumeist untersucht man Vorbedingungen und Voraussetzungen einer „echten“ oder „wirklichen“ Entspannung, wobei man schon mit diesen Attributen zu erkennen gibt, daß offenbar auch sehr viele nur scheinbare Entspannungsmaßnahmen empfohlen werden.

Auch auf der Genfer Abrüstungskonferenz oder in den letzten Generalversammlungen der UN ist der Wunsch nach Entspannungsmaßnahmen mit Nachdruck erklärt und sind internationale Vereinbarungen vorgeschlagen worden, die einen greifbaren Entspannungseffekt haben sollen. Vor allem auf dem großen Gebiet der Rüstungskontrolle sind nach dem Vertrag vom 5. August 1963 über das Verbot der Kernwaffenversuche in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser und nach der Resolution 1884 (XVIII) vom 17. Oktober 1963 über die Nichtstationierung von Kernwaffen im Weltraum weitere Schritte empfohlen und im voraus als Entspannungsmaßnahmen etikettiert worden. Oft werden sogar Rüstungskontrollmaßnahmen oder Teilmaßnahmen der Abrüstung synonym als Entspannungsmaßnahmen bezeichnet, so daß von vielen auch Abrüstungspolitik mit Entspannungspolitik gleichgesetzt wird. Daraus wiederum folgert man, weil Entspannung ein erstrebenswertes politisches Ziel ist, daß es die gegenwärtige Abrüstungspolitik auch sein müsse.

Eine andere Auffassung betrachtet die Abrüstungs- und Rüstungskontrollmaßnahmen als noch nicht zum Kreis der eigentlichen Entspannungsmaßnahmen gehörig, sieht sie aber als vorbereitende, das politische Klima verbessernde Schritte an, die zu einer endgültigen Entspannung führen könnten. Im allgemeinen wird nicht genügend beachtet, daß auch politische Maßnahmen etwa auf kulturellem, verkehrstechnischem, wirtschaftlichem oder konsularischem Gebiet durchaus einen Entspannungseffekt haben und die Beziehungen zwischen zwei Staaten nachhaltig verbessern können. Das Rüstungskontrollgebiet ist nur *ein*, wenn auch wichtiges Feld, auf dem internationale Spannungen beseitigt werden können.

Schuld an der Begriffsverwirrung zwischen Entspannung und Rüstungskontrolle ist eine in Ost und West nicht genügend angestellte Untersuchung und Prüfung der Ursachen der politischen Spannungen und der bestehenden Interessenkonflikte sowie der Auswirkungen der bestehenden Rüstungslage sowohl im konventionellen wie nuklearen Bereich. Nur so ist es zu erklären, daß in der Welt die Meinungen, ob eine vorgeschlagene Rüstungskontrollmaßnahme auch der Entspannung dient, auseinandergehen können. Der vom Osten empfohlene Nichtangriffspakt zwischen den Mitgliedstaaten der Nato und des Warschauer Pakts soll z. B. nach der Überzeugung der einen die Spannungen in Mitteleuropa mindern, während er nach Ansicht der anderen diese Wirkung nicht haben würde. Auch effektive Abrüstungsteilmaßnahmen wie die Zerstörung einiger veralteter Bomber brauchen noch keine Entspannung herbeizuführen. Gegenüberstehende Truppenkontingente erzeugen allein ebenfalls keine Span-

nungen, wie sich dies jahraus jahrein an zahlreichen Grenzstellen in der Welt erweist. Demnach würde auch die Truppenverminderung nicht ohne weiteres eine Entspannung zur Folge haben, wenn feststeht, daß die Ursachen der Spannung ganz woanders als in der Konfrontation der Truppen zu suchen sind.

II. Interessengleichheit und Interessenkonflikte

Da also Rüstungskontroll- und Entspannungsmaßnahmen keine Synonyma sind, so wird zu prüfen sein, welches Kriterium überhaupt herangezogen werden muß, um eine Entspannungsmaßnahme zu kennzeichnen, d. h. welche Bedingung erfüllt sein muß, wenn man mit Recht von einer Maßnahme der Entspannung sprechen will.

Man wird hier Klarheit nur schaffen können, wenn man in diese Überlegungen die Begriffe des Interesses, der Interessengleichheit und des Interessenkonflikts sowie des Ausgleichs sich widerstreitender Interessen einführt und bei jeder vorgeschlagenen oder bereits ergriffenen Maßnahme die Frage stellt, ob und inwieweit hier nationale Interessen der Parteien berührt werden und welche Auswirkungen die betreffende Maßnahme auf die gegebene Interessenlage der Staaten haben würde.

Es ist ein aus dem alltäglichen Leben anderer Gemeinschaften und auch der Individuen bekannter Vorgang, daß Interessengegensätze mit der Zeit die Tendenz entwickeln, sich auszugleichen; das Streben nach Interessenausgleich ist ein natürliches, allen Menschen und Organisationen eigenes Bemühen. Dabei bleibt zunächst außer Betracht, in welcher Art und Weise der Ausgleich der entgegenlaufenden Interessen gesucht wird, ob er nämlich entweder durch Gewalt wie in primitiven Zeiten oder Gesellschaftsformen und wie bei Kriegen oder durch Vertrag oder Versöhnung oder Verzicht mit Hilfe von Kompensationen oder Surrogaten herbeigeführt wird.

Das Streben nach Interessenausgleich, dieses allgemeine soziale und internationale Phänomen, ist aber zugleich auch der Kern und das Wesen einer jeden Politik, sei es, daß es sich dabei um einen Interessenausgleich in den inneren Verhältnissen eines Staates oder in den auswärtigen Beziehungen zu anderen Ländern handelt. In der Außenpolitik hat es daher seit jeher alle Möglichkeiten gegeben, Interessengegensätze mit anderen Staaten zu überbrücken: man griff zur Gewalt und führte Krieg, man schloß Verträge, durch die man z. B. umstrittene Gebiete teilte, tauschte oder verkaufte, man verheiratete die Erben miteinander, man verzichtete, weil man sich dem Stärkeren fügte, und suchte auf anderen Gebieten Kompensationen.

Dem Ausgleich von Interessen in der auswärtigen Politik eines Staates hat eine Klärung der bestehenden Interessenlage voranzugehen. Dabei wird mit Deutlichkeit zu unterscheiden sein, wo und im Verhältnis zu welchen Staaten gemeinsame, parallele oder entgegengesetzte Interessen bestehen, wie diese Interessen zu anderen abzugrenzen sind und vor allem welchen Wert sie für ein Land im Vergleich zu anderen vorhandenen Interessen darstellen. Damit ist die so bedeutende, aus der Jurisprudenz bekannte Interessenabwägung gemeint, die aber auch im täglichen Leben von jedermann wie selbstverständlich vollzogen wird. Ein Erkennen der Interessenlage und eine sorgfältige Interessenabwägung bilden die Grundlage einer jeden politischen Entscheidung und müssen jeder politischen Aktion vorausgehen.

1. Interessenlage zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion

In der Außenpolitik und vor allem in dem Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion ist in letzter Zeit sehr viel von „gemeinsamen Interessen“ die Rede gewesen. Man hat hervorgehoben, daß sich eigentlich die beiden großen Mächte nur ihrer gemeinsamen Interessen bewußt zu werden brauchten, um sich auszusöhnen, ihr gegenseitiges Verhältnis zu entspannen und den Kalten Krieg zu beenden. Das Spezialgebiet, das dabei als Probefall vor Augen gestellt und für die ersten Gehversuche empfohlen wird, ist das weite Feld der Abrüstung und der Rüstungskontrollmaßnahmen (arms control), wo man schon seit einigen Jahren gründliche Untersuchungen über die gemeinsamen oder beiderseitigen Interessen (common oder mutual interests) angestellt hat. Hier vertritt man schon seit langem die Auffassung, daß die bisher im wesentlichen unfruchtbaren Diskussionen über Abrüstungsfragen erst dann den ersten erfolgreichen Verhandlungen und wirksamen Vereinbarungen weichen werden, wenn die Beteiligten von der Gemeinsamkeit ihrer Interessen überzeugt sein werden. Der hierfür notwendige Gesinnungswandel in vielen Nationen und der neuartige Denkprozeß haben bereits eingesetzt und auch einen Teil der Länder der ungebundenen Welt und des Ostblocks ergriffen.

Bei den einzelnen Abrüstungsvereinbarungen und ihren Teilmaßnahmen muß allerdings auf eine Unterscheidung im Rahmen der „gleichen oder gemeinsamen Interessen“ aufmerksam gemacht werden, die bisher unterblieben ist.

Es sind folgende Interessenlagen zu unterscheiden:

- a) die *kongruenten, sich deckenden, gemeinsamen Interessen* (Interessengleichheit im engeren Sinne, Interessenskoinzidenz) setzen eine Übereinstimmung sowohl im Ziel als auch in der Gemeinschaft der Verfolgung dieses Ziels und des Motivs voraus.

Beispiele: Die gesamte Menschheit hat ein Interesse an der Bekämpfung von Epidemien usw. — Zwei Staaten haben ein Interesse an der Fernhaltung eines dritten Staates von einer Meerenge. — Zwei andere Staaten, die vielleicht nicht einmal die allerbesten Beziehungen unterhalten, haben ein Interesse daran, einen dritten Staat, den sie beide fürchten, schwach und unbewaffnet zu wissen.

In diesen drei Beispielen besteht eine Kongruenz im Ziel, in der Gemeinsamkeit bei der Verfolgung dieses Ziels und im Motiv, doch wird bei näherer Betrachtung deutlich, daß in jedem Beispielsfall ein anderes Element der Übereinstimmung überwiegt.

- b) die *parallelen, rivalisierenden, „gleichen“ Interessen*, die aber hier nicht mehr unter den Begriff der Interessengleichheit gestellt werden sollen. Sie unterscheiden sich von den echten gemeinsamen Interessen dadurch, daß sie zwar eine Übereinstimmung im Ziel aufweisen, eine solche aber bei der Gemeinsamkeit der Zielverfolgung und des Motivs vermissen lassen.

Beispiele: Alle Teilnehmer an einer Lotterie haben das gleiche Interesse, einen Preis zu gewinnen; sie verfolgen ein und dasselbe Ziel, aber nicht gemeinsam, sondern im Wettstreit miteinander. — Zwei Länder haben ein Interesse daran, die Industrie eines dritten Landes zu entwickeln und geben getrennt Wirtschaftshilfe. — Zwei künftige potentielle Kriegsgegner teilen das Interesse an der Neutralität eines dritten Staates (Interessenrivalität oder -parallelität).

Diese soeben gewonnene Unterscheidung zwischen einer Interessengemeinsamkeit (von dem sprachlich besseren Ausdruck der Interessengemeinschaft wird hier abgesehen) und einer bloßen Interessenparallelität ist nicht nur aus terminologischen Gründen, sondern wegen der sich daraus abzuleiten-

den Folgerungen bedeutsam. Die gelegentlich von Politikern und Publizisten aufgestellte Behauptung, daß die zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Sowjetunion bestehende „Interessengleichheit“ auf vielen Gebieten auch zur stillschweigenden Verständigung (tacit understanding) über diese Fragen geführt habe oder noch führen werde, bedarf daher der Vorklärung, ob es sich wirklich bei den betreffenden Problemen um eine Interessengemeinsamkeit handelt. Erst danach ist zu beurteilen, ob eine ungeschriebene oder sogar unausgesprochene Vereinbarung über amerikanisch-sowjetische Interessen vorliegen kann, oder ob nicht vielmehr ein Fall der Interessenrivalität gegeben ist, in dem eine stillschweigende Abmachung nur schwer denkbar ist.

Man wird bei näherer Betrachtung der bilateralen Beziehungen zwischen diesen beiden Weltmächten und ihrer großen Verantwortlichkeit für den Weltfrieden eine nicht geringe Anzahl von Problemen entdecken, die auf Grund gemeinsamer Interessen vorläufig geregelt erscheinen, und sicher eine viel größere Zahl von Fragen, die nur scheinbar gelöst sind, die aber in Wirklichkeit wegen der zugrundeliegenden Interessenrivalität entweder nur vertagt oder zurückgestellt sind und zu jeder Zeit wieder in voller Schärfe aufbrechen können. Denn viel häufiger sind Interessengegensätze nur oberflächlich zugedeckt, wo der Nichteingeweihte schon einen Ausgleich vermutet.

Einige Beispiele von amerikanisch-sowjetischen Interessengemeinsamkeiten, die auch zu stillschweigend getroffenen Abreden geführt haben oder bei denen ein entsprechendes Verhalten der anderen Seite im gegebenen Fall vorausgesetzt werden kann (policy of mutual example), sollen hier genannt und den später aufzuführenden Beispielen der Interessenrivalität gegenübergestellt werden:

- Beide Seiten haben ein gemeinsames Interesse daran, einen großen Nuklearkrieg zu vermeiden.
- Alle Rüstungskontrollmaßnahmen, die darauf abzielen und die geeignet sind, einen allgemeinen nuklearen Krieg zu verhüten, liegen im gemeinsamen Interesse.
- Die Strategie der Vereinigten Staaten und vermutlich auch der Sowjetunion baut auf dieser Interessengemeinsamkeit auf: man hat ein Interesse daran, daß die andere Seite wie man selbst ihre Raketen-Abschußbasen gehärtet hat, um ihr den Anreiz zum ersten Schlag zu nehmen.
- Selbst in einem Konfliktsfall dürfte es zwischen Amerika und der Sowjetunion noch eine Interessengemeinsamkeit darin geben, den Krieg zu begrenzen und ihn so bald wie möglich zu beenden, bevor beide Parteien völlig zerstört sind (inter-war deterrence).
- Washington und Moskau haben ein gemeinsames Interesse, den Rüstungswettlauf zu verlangsamen oder gar ganz einzustellen, wobei allerdings das sowjetische Interesse aus wirtschaftlichen Gründen stärker sein dürfte.
- Man ist beiderseitig ferner daran interessiert, die weitere Ausbreitung der Kernwaffen zu verhindern und stimmt bereits darin überein, keine Kernwaffen oder Atomgeheimnisse in nationale Verfügungsgewalt anderer Staaten gelangen zu lassen.

Diese in der Hauptsache auf strategischem und rüstungstechnischem Gebiet liegenden gemeinsamen Interessen zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion laufen auf eine Art von militärischer Zusammenarbeit zwischen den beiden potentiellen Feindmächten hinaus, die noch vor gar nicht allzu langer Zeit als undenkbar angesehen und als jeder Tradition widersprechend zurückgewiesen worden wäre. Es ist auch tatsächlich kein Konzept, das sich uns als natürlich anbietet, aber es wächst die Erkenntnis, daß die wirksame Verhütung eines allgemeinen Krieges, an der die gesamte Menschheit interessiert ist, diese Zusammenarbeit erfordert.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, daß das Vorliegen gemeinsamer Interessen nicht nur eine Vorbedingung für ein entsprechendes Verhalten der anderen Seite oder das Zustandekommen von Vereinbarungen ist, sondern daß es auch eine wichtige Voraussetzung für die Einhaltung und die getreue Beobachtung aller Vereinbarungen darstellt. Abmachungen — und nicht nur auf dem Rüstungskontrollgebiet — pflegen nur dann von Bestand zu sein, wenn das gemeinsame Interesse, das zu ihrem Abschluß geführt hat, fortbesteht.

Abgesehen von der Fülle der evidenten Interessenkonflikte auf politischem Gebiet zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion seien hier einige Fälle herausgegriffen, die nach Ansicht mancher politischer Beobachter eine übereinstimmende Interessenlage erkennen lassen sollen, die aber nach der oben getroffenen Unterscheidung als Fälle der Interessenrivalität zu bezeichnen sind. Aus der bloßen Übereinstimmung im Ziel kann nicht ohne weiteres auf eine Interessengemeinsamkeit geschlossen werden:

- So beruht z. B. das westliche und sowjetische Interesse an der Aufrechterhaltung der Ruhe in Berlin auf grundverschiedenen Motiven. Es gibt dort eine Interessengemeinsamkeit nur insoweit (wie überall), als ein allgemeiner Krieg vermieden werden soll.
- Auch die gegenwärtige relative Zurückhaltung beider Seiten im karibischen Raum gründet sich keineswegs auf eine Interessengemeinsamkeit (von kriegerischen Entwicklungen wiederum abgesehen), sondern auf eine verschiedene Taktik gegenüber der Entwicklung in Kuba.
- Das im friedlichen Wettstreit durchgeführte Weltraumprogramm in beiden Staaten macht, obwohl das gleiche Ziel verfolgt wird, den Interessengegensatz besonders deutlich; die Rivalität soll nach dem Vorschlag des Präsidenten Kennedy vom 20. September 1963 vor der Generalversammlung der UN erst durch ein gemeinsam ausgearbeitetes Mondfahrtunternehmen überbrückt werden. Aus dem rivalisierenden Interesse könnte erst dann auf diesem Teilgebiet ein gemeinsames Interesse entspringen.

2. Das Interesse an einer weltweiten Entspannung

Einer besonderen Untersuchung bedarf das angeblich gleiche Interesse der beiden Großmächte an einer weltweiten Entspannung und an einer generellen Beseitigung aller denkbaren Konfliktsituationen zwischen ihnen. Bestünde hierin eine echte Interessengemeinsamkeit, so könnten diesem gemeinsamen Ziel sehr viele einzelne Interessenkonflikte untergeordnet werden, die sich deshalb wie fast von selbst lösen, weil das große Ziel, die Entspannung, es verlangte. Die Befürchtung, daß die Entspannung auf Kosten der anderen ungelösten Probleme durchgeführt würde, erhielte dann einen realen Sinn.

Man wird davon auszugehen haben, daß mit der allseitigen Erkenntnis, daß ein großer Krieg zur Lösung der internationalen Probleme ungeeignet ist und zur Zerstörung aller Beteiligten führt, auch die Einsicht von der Unsinnigkeit der Vorbereitungen dazu und des ungehemmten Rüstungswettlaufs im Wachsen begriffen ist. Vor allem, seitdem man sich in Ost und West bewußt geworden ist, daß die sich immer steigenden Rüstungen den betreffenden Ländern keinen Zuwachs an Sicherheit garantieren, wie sie vorgeben, sondern im Gegenteil die Kriegsgefahr erhöhen, sind Sinn und Zweck des Wettrüstens immer öfter in Frage gestellt worden. Während noch früher jede für die Rüstung ausgegebene Million Dollar oder Rubel der Nation und ihrer äußeren Sicherheit diene, ist dies heute bei in Milliarden gehenden Rüstungsausgaben äußerst ungewiß geworden. Dem Wettrüsten, vor allem auf dem Nukleargebiet, wohnen nämlich Gefahren inne, die sich mit der Ausbreitung und

einer immer größer werdenden Verwendungsmöglichkeit, besonders der kleineren Nuklearwaffen, weiter erhöhen, wenn nicht der Rüstungswettlauf in der Welt verlangsamt oder ganz zum Stillstand gebracht wird.

Das sich daraus ergebende amerikanisch-sowjetische gemeinsame Interesse an einer wirksamen Rüstungskontrolle bedeutet aber noch nicht eine Interessenkongruenz auf dem gesamten Gebiet der Entspannung. Indem man ein gemeinsames Interesse bekundet, eine sehr wichtige und noch dazu kostspielige Gefahrenquelle für den Weltfrieden zu verstopfen, folgt daraus noch keinesfalls, daß man auch an der Beseitigung aller anderen Konfliktursachen notwendigerweise interessiert ist. Praktisch und im Rahmen der heutigen Tagespolitik will dies besagen, daß das gemeinsame Interesse der Vereinigten Staaten und Sowjetunion an Maßnahmen wie der begrenzten Einstellung der Kernwaffenversuche, dem Verbot der Stationierung von Kernwaffen im Weltraum oder auch der Weitergabe von Kernwaffen an andere Staaten sowie der Errichtung von kernwaffenfreien Zonen in gewissen Teilen der Welt und unter bestimmten Bedingungen oder der Aufstellung von Bodenbeobachtungsposten zur Verhütung von Überraschungsangriffen noch keineswegs den Schluß erlaubt, daß auf beiden Seiten ein übereinstimmendes Interesse an Entspannung und Beseitigung der Spannungsursachen vorhanden ist.

Für die Frage, ob zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion ein gemeinsames Interesse an einer entspannten politischen Situation besteht, wird nicht so sehr die Feststellung eines übereinstimmenden gemeinsamen Ziels entscheidend sein als vielmehr die Koinzidenz in der Motivation. Gerade in diesem Punkt sind jedoch Zweifel angebracht.

Es ist bekannt und bedarf keiner näheren Ausführung, daß die *Sowjetunion* ihre Entspannungsbemühungen ganz in den Dienst ihrer übrigen politischen Ziele stellt, die von den westlichen erheblich abweichen. Für Moskau ist die Beseitigung der Spannungen kein Endziel, sondern höchstens ein Nahziel und ein Mittel, um ihren nach dem Zweiten Weltkrieg durch Gewalt und Subversion erweiterten Besitzstand zu festigen. Worauf es der Sowjetunion schon wegen ihres immer kritischer werdenden Verhältnisses zu Rotchina ankommt, ist eine Sicherung der Grenzen ihrer Einflußsphären, die ihr vom Westen immer wieder streitig gemacht werden, und eine möglichst befriedete Situation in Mitteleuropa. Die Sowjets wünschen — abgesehen von wirtschaftlichen und innenpolitischen Gründen — die Entspannung, weil sie als die notwendige Auswirkung und Folge der Entspannung eine Konsolidierung des territorialen und politischen Status quo voraussehen, die ihr eigentliches Ziel ist. Nach sowjetischer Überzeugung wird mit einem Nachlassen der Spannungen dieses Ziel automatisch erreicht werden, von dem aus sich dann gemäß dem kommunistischen Konzept die eigene Position weiter ausbauen, die sowjetische Einflußsphäre noch ausdehnen ließe.

Das erklärte Motiv des *Westens* für die Entspannungsbemühungen ist dem sowjetischen entgegengesetzt. Man verbindet mit der auf Entspannung ausgerichteten Politik die Hoffnung, daß sie eine internationale Atmosphäre des Vertrauens schaffen und damit die Voraussetzungen für eine Veränderung der territorialen und politischen Gegebenheiten der heutigen Welt schaffen oder verbessern möge. Gewiß glaubt man nicht, daß geringfügige Einzelmaßnahmen, wie manche Vereinbarungen auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle, schon eine neue entspannte Ära zwischen den beiden Weltmächten einleiten könnten, aber man versucht doch, durch vertrauensvolle Annäherung die Bereitschaft der Sowjets zu wecken, den Status quo in der Welt im westlichen Sinne verändern oder zumindest etwas manipulieren zu lassen. Das westliche Fernziel ist dabei, die kommunistische Einflußsphäre einzuengen und die labil gehaltene

Konfliktsituation zugunsten des Westens auszunutzen. Konkret ausgedrückt bedeutet dies, daß die amerikanische Politik von erfolgreichen Entspannungsbemühungen sowohl den sowjetischen Rückzug aus Kuba als auch die Lockerung des kommunistischen Würgegriffs in den europäischen Satellitenländern erwartet.

Als Ergebnis kann daher festgehalten werden, daß die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion zwar beide ein Interesse an einer Entspannungspolitik und der Durchführung von geeigneten Entspannungsmaßnahmen haben, daß es sich dabei aber nicht um ein gemeinsames (kongruentes) Interesse, sondern wegen des Auseinanderklaffens der Motive nur um ein paralleles oder rivalisierendes Interesse handelt.

III. Entspannung nur durch Interessenausgleich

Besteht also kein gemeinsames, sondern nur ein paralleles Interesse der beiden Weltmächte an einem entspannten Zustand, so besagt dies noch nicht, daß etwa die bisherige Streit- und Konfliktsituation (Kalter Krieg) einer in den Motiven so verschiedenen Entspannungspolitik vorzuziehen wäre. Vor allem ist auch damit noch nichts darüber ausgesagt, ob nicht als Fernziel weiter ein Interessenausgleich über die Vereinbarung von gewissen Maßnahmen auf den Gebieten der gemeinsamen Interessen angestrebt werden soll.

Diese grundsätzliche Frage ist in unterschiedlicher Formulierung in den vergangenen Monaten im Zusammenhang mit dem Vertrag über das teilweise Verbot der Kernwaffenversuche und der sich angeblich daraus hergeleiteten Entspannungswirkung gestellt und nicht einheitlich beantwortet worden. Kann der Westen ein Interesse daran haben, die ohnehin zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion auf einigen Gebieten bestehenden Interessengemeinsamkeiten noch durch ein förmliches, rechtsverbindliches Abkommen zu bekräftigen, wenn klar ersichtlich ist, daß hierdurch keine Interessenkonflikte ausgeglichen werden und daher eine unmittelbare Entspannungswirkung ausbleiben muß?

Abgesehen von dem weit verbreiteten „Entspannungsgerede“, das zum Teil aus innenpolitischen Gründen und Zweckoptimismus in manchen Ländern besonders genährt wird, dürfte die Überzeugung in der Welt vorherrschen, daß durch den Teststoppvertrag vom 5. August 1963 die internationale Situation ebensowenig merklich entspannt worden ist wie einst etwa durch die Vereinbarung der ersten kernwaffenfreien und entmilitarisierten Zone, nämlich der Antarktis, in dem Vertrag vom 1. Dezember 1959 oder durch das Abkommen über die Herstellung einer direkten Nachrichtenverbindung zwischen Washington und Moskau vom 20. Juni 1963. Internationale Vereinbarungen, die nur eine bestehende Interessengemeinsamkeit rechtlich fixieren oder die gar nur an die Stelle einer schon bestehenden stillschweigenden Abrede treten, können keinen Entspannungseffekt haben, wenn man noch dazu jede sich bietende Schwierigkeit, in der sich noch ein Interessenkonflikt zeigt, ängstlich ausklammert, wie man es bei dem Teststoppvertrag durch die Offenhaltung der unterirdischen Kernwaffenversuche getan hat.

Es wäre allerdings verfehlt, wenn man aus dem hier nur als Beispiel erwähnten Fall des Teststoppvertrages den Schluß ziehen wollte, daß Rüstungskontrollmaßnahmen oder Teilmaßnahmen der Abrüstung nicht der Entspannung dienen. Das Kriterium dafür ist nicht das Sachgebiet, auf dem die Verständigung erfolgt, sondern die Interessenlage: nur dort, wo ein Interessenausgleich erfolgt, wo eine Konfliktsituation beseitigt wird, wo bisher sich widerstreitende Interessen in Harmonie gebracht werden, tritt ein Entspannungseffekt ein. Er wäre auch beim Teststoppvertrag möglich gewesen, wenn nur die Sowjetunion das Verbot auch der unterirdischen Versuche durch die Konzession von

ausreichenden Ortsinspektionen auf ihrem Territorium ermöglicht hätte.

Ebensowenig haben eine vertrauenstärkende und entspannende Wirkung jene zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die weder einen Interessenkonflikt überbrücken noch eine bestehende Interessengemeinsamkeit rechtlich fixieren, sondern die lediglich unwirkliche und subjektiv unmögliche Vertragsleistungen zum Gegenstand haben. Diese im Geschäftsleben als „Luftgeschäfte“ bezeichneten Verträge können auch im zwischenstaatlichen Verkehr keinen Entspannungseffekt haben. Dies würde z. B. von einem Vertrag zwischen zwei zentralafrikanischen Staaten gelten, durch den sie sich zur Nichtherstellung von Kernwaffen gegenseitig verpflichteten. Da sie nicht zum Kreis der potentiellen Kernwaffenmächte gehören, würden sie durch einen solchen Vertrag nur ihr Unvermögen fixieren, wodurch andere etwa bestehende Spannungsursachen völlig unberührt blieben.

Die westliche Allianz hat seit vielen Jahren die Alternative zu einer auf Interessenausgleich und Entspannung abzielenden Politik verfolgt und guten Glaubens gemeint, daß die großen Ost und West trennenden Probleme frontal angepackt, auf internationalen Konferenzen verhandelt und notfalls durch zusätzliche Ausübung von wirtschaftlichem, politischem oder gar militärischem Druck einer Lösung entgegengeführt werden könnten. Die Erfahrung hat gezeigt, daß die bestehenden Interessenkonflikte nicht ausgeglichen werden konnten, ja daß sich die Haltungen nur versteiften und daß beide Seiten sich fast daran gewöhnten, den Zustand des Kalten Krieges als unabänderlich hinzunehmen.

Die neue westliche Politik, die sich mit der sowjetischen in der Methode und der Taktik des Vorgehens in gewisser Weise trifft, schlägt einen anderen Weg ein, von dem zwar heute ebensowenig gesagt werden kann, ob er zum Ziele führt, der aber den Vorteil hat, daß er die Bewegung auf diesem Wege erlaubt. Von der Vereinbarung über Interessengemeinsamkeiten und bloßen „Luftgeschäften“ ausgehend, hofft man, allmählich zunächst die kleineren und später auch die größeren Interessenkonflikte behandeln und sich über sie verständigen zu können. Jeder Schritt in dieser Richtung soll den folgenden fördern und erleichtern, die Kluft der auseinanderliegenden Interessen allmählich schließen und vollends keine Konfliktsituation bestehen lassen, aus der sich eine kriegerische Kurzschlußhandlung ergeben könnte. Der ganzen Reihe von Vereinbarungen, die nur im Falle der Überwindung von Interessenkonflikten den Namen Entspannungsmaßnahmen verdienen, soll auf der psychologischen Seite ein gegenseitiger Vertrauenszuwachs entsprechen, der Voraussetzung für die Regelung der schwierigsten politischen Probleme und für eine allgemeine vollständige Abrüstung ist.

IV. Vorbehalte bei einer Entspannungspolitik

Bei einer so verstandenen Entspannungspolitik, der man heute zuneigt, wird man zwei Vorbehalte machen und notfalls auch der Gegenseite zur Klarstellung seiner Ziele und Motive mitteilen müssen:

Da mit der Entspannung — wie oben gezeigt worden ist — von Ost und West verschiedene Endziele verfolgt werden und die Motive für die Verständigung also unterschiedlich sind, ist darauf hinzuweisen, daß

- > die gegebene politische Situation, der Status quo, nur vorläufig und vorübergehend hingenommen wird und die Aufnahme der Entspannungspolitik kein endgültiges Sich-abfinden mit der gegenwärtigen Lage bedeutet; die Stabilisierung der Rüstungslage darf nicht zur Stabilisierung des politischen Status quo führen; und daß
- > keiner Vereinbarung über einen Interessenausgleich oder über eine Interessengemeinsamkeit zugestimmt werden kann, wenn diese Vereinbarung gerade eine anderwärts bestehende echte Konfliktslage festigen oder verewigen

würde. Ein geringfügiger Ausgleich auf einem unbedeutenden Gebiet oder über eine untergeordnete Frage darf nicht dadurch zur Erledigung eines großen Interessenkonflikts mißbraucht werden, daß der gefundene Ausgleich auf einer Konfliktsituation aufbaut, diese zur Grundlage nimmt und sie dadurch festigt.

Mit diesen Vorbehalten und Einschränkungen ist breits auch die Haltung gekennzeichnet, welche die deutsche Außenpolitik gegenüber den Entspannungsbemühungen in Ost und West einzunehmen haben wird. Bei jeder einzelnen zur Diskussion oder Verhandlung gestellten und als Maßnahme der Entspannung empfohlenen Vereinbarung wird sorgfältig zu prüfen sein, worum es sich handelt. Soll man sich

- a) nur in einem „Luftgeschäft“ z. B. verpflichten, eine ohnehin nicht in Betracht kommende Rüstungsanstrengung zu unterlassen, oder
- b) wird die bloße Festlegung einer bereits bestehenden Interessengemeinsamkeit vorgeschlagen, oder aber
- c) handelt es sich in der Tat um einen Ausgleich konkurrierender Interessen und um die Beseitigung einer Konfliktsituation.

Grundsätzlich sollten wir allen drei Arten von Vereinbarungen zwischen Ost und West unsere Zustimmung nicht versagen, wenn den oben genannten Vorbehalten Rechnung getragen ist. Selbst wenn keine Interessenkonflikte ausgeglichen werden, kann sogar die Illusion, der Entspannungsprozeß habe bereits eingesetzt, die internationale Atmosphäre verbessern und der Annäherung zwischen Ost und West förderlich sein.

Die Durchführung einer wirklichen Entspannungspolitik, in deren Verlauf auch an die Ursachen der Spannungen in Mitteleuropa herangegangen wird, kann nur in deutschem Interesse liegen. Allerdings besteht zunächst die Gefahr, daß die aus der deutschen Teilung sich ergebende Konfliktsituation zu lange aufgeschoben und schon durch den bloßen Zeitablauf gefestigt wird. Ihr sollte daher mit deutschen Gegenvorschlägen begegnet werden, wie sich bereits in einem frühen Stadium des Entspannungsprozesses ein allmählicher, zunächst auf Teilfragen beschränkter Interessenausgleich in der deutschen Frage bewerkstelligen ließe. Man wird dabei an Teilvorschläge zu denken haben, die in die Reihe der in der Diskussion stehenden Entspannungs- und Sicherheitsmaßnahmen einzuschieben wären.

Fünfundsiebzig suchen einen Weg zur Entwicklung

Erträglicher Ausgang der Welthandelskonferenz in Genf

DR. WALTER FABIOUS

Ein Zusammenschluß der Entwicklungsländer Afrikas, Asiens und Lateinamerikas, eine neue Institution im Rahmen der UN, und als Folge von Zusammenschluß und Institution ein wirtschaftspolitisches sowie ein rein politisches Ergebnis: das ist das Fazit der „Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung“ (United Nations Conference on Trade and Development = UNCTAD; zu deutsch kurz Welthandelskonferenz oder WHK genannt). Sie fand vom 23. März bis 16. Juni 1964 in Genf statt.

Was sonst in der 286 Seiten langen Schlußakte steht, war in dieser oder jener Form bereits bekannt. Das gilt im Hinblick auf die zusammen 56 Empfehlungen, die 15 Allgemeinen, die 13 Besonderen Grundsätze, und die 9, die sich auf den Handel und mit den küstenfernen Ländern beziehen, ebenso, wie auf die schlechte wirtschaftliche und soziale Lage der Entwicklungsländer und die Auffassungen der Industriestaaten zu den wichtigsten Punkten der Tagesordnung der WHK, die zugleich die Arbeitsthemen der fünf Ausschüsse der Konferenz waren: Internationale Rohstoffprobleme, Handel mit Fertig- und Halbfertigwaren, Verbesserung des unsichtbaren Handels und Finanzierung der Ausdehnung des Handels, Institutionen und Methoden zwecks Ausdehnung des internationalen Handels sowie Grundsätzliche Fragen.

Ein Wert dieses Treffens von über 2000 Vertretern aus 120 Ländern, das etwa 30 Millionen DM gekostet hat, und bei dem in der Schlußphase pro Tag fünfeinhalb Tonnen Papier verbraucht wurden, liegt in der Tatsache, daß in jenen Tagen zum ersten Mal Sprecher aus armen und reichen, großen und kleinen Staaten, aus solchen mit liberaler sowie aus solchen mit staatlich gelenkter Wirtschaft an einem Tisch saßen und versuchten, unabhängig von Systemen und Ideologien gemeinsam Mittel und Methoden zu finden, um die Unterentwicklung, das heißt Hunger, Seuchen, Unwissenheit, Armut zunächst zu lindern und schließlich zu beseitigen. Haben dieser Aufwand und das über zwölf Wochen lange Mühen gelohnt? Ich möchte diesen kurzen Überblick mit dem wirtschaftspolitischen Ergebnis beginnen.

Das wirtschaftspolitische Ergebnis

Durch die WHK ist die Entwicklungshilfe vom Rande humanitärer, politischer, wirtschaftlicher und sozialer Erwägungen in den Mittelpunkt nationaler und internationaler Betrachtungen gerückt worden und zu einem integralen Bestandteil der Weltwirtschaft wie der internationalen Politik geworden. Der Sprecher der Bundesregierung sagte im Hinblick auf die Konferenz während einer Pressebesprechung am 9. Juni 1964 in Genf: „Auch für uns werden von nun an die hier behandelten Fragen ein ständiger Bestandteil unserer Außenpolitik sein müssen.“

Die englische Zeitschrift „Economist“ hat die Bilanz über die WHK mit folgenden Worten gezogen: „In der Vergangenheit ließen die reichen Länder, die eine Entwicklungspolitik hatten, sich dabei von ihren eigenen Neigungen leiten: unsterter Wohltätigkeit, Befürchtungen im Zusammenhang mit dem Kalten Krieg oder Stolz, kolonialer bzw. neokolonialer Art. Was die Entwicklungsländer (nicht sehr einheitlich) forderten, war, gemessen an dem Standard der reichen Länder, zweitrangig (secondary); es war nicht, um mit den Worten eines europäischen Ministers zu sprechen, ‚eine ernsthafte Angelegenheit‘ (serious business). In Zukunft dagegen werden die Armen in der Tat eine sehr ernsthafte Angelegenheit sein. Sie werden die Reichen zwingen, ihre Aufmerksamkeit auf solche Forderungen zu konzentrieren, deren Entscheidung sie weder hinausgeschoben noch in ihrer Bedeutung herabgesetzt sehen wollen.“

In Zukunft ist es also nicht damit getan, daß die Industrieländer technische Hilfe leisten, Kredite zur Verfügung stellen und Anlagen oder Fabriken liefern, sie werden bei ihrem Handel und bei ihren Produktionsprogrammen immer auch die ständig wachsende Industrialisierung und die damit verbundene Diversifizierung der Volkswirtschaften in den jungen Staaten zu berücksichtigen haben. Mit anderen Worten: Die Industrieländer werden ihre Wirtschaftsstruktur im eigenen Interesse in demselben Maße ändern müssen, wie durch ihre den Entwicklungsländern gewährte Hilfe die Wirtschaft dort